

Teoria e Cultura

Revista da Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFJF



Imagem: PNGTree

**Dossier Política Subnacional
en América Latina**

TEORIA e CULTURA

REVISTA DA PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS DA UFJF

VOLUME 19, NÚMERO 2
SETEMBRO DE 2024 A MARÇO
DE 2025 JUIZ DE FORA - MG,
BRASIL

Política Subnacionais en América Latina

Organizadores:
Juan Pablo Milanese (Universidad Icesi/Colombia)
Luciana Santana (UFAL/PPGCP-UFPI)

DOAJ DIRIGENTES
JOURNALS

ISSN

latindex

2318-101x(on-line)

1809-5968 (print)

Teoria e Cultura	Juiz de Fora	v. 19	n. 2	Set/Mar	p. 228	2025
------------------	--------------	-------	------	---------	--------	------

Teoria e Cultura é uma publicação semestral do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora, destinada à divulgação e disseminação de textos na área de Ciências Sociais (Antropologia, Ciência Política e Sociologia), estimulando o debate científico-acadêmico. O projeto editorial contempla artigos científicos, verbetes, ensaios, resenhas, entrevistas, fotografias e traduções de textos da área de ciências sociais. A revista publica predominantemente em português e é aberta a outras línguas, havendo justificativa editorial. A revista está classificada, de acordo com a atual avaliação da CAPES, como QUALIS B1 em Sociologia.

Endereço eletrônico: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/TeoriaeCultura>

E-mail: teoriaecultura@gmail.com

APOIO
Inct-InEAC

EDITOR CHEFE
Marcelo da Silveira Campos

CONSELHO EDITORIAL / EDITORIAL BOARD

Felipe Maia (PPGCSO/UFJF)
João Dulci (PPGCSO/UFJF)
Rogéria Dutra (PPGCSO/UFJF)

CAPA
Imagen Satelital De La Superficie Terrestre Desde El Espacio
PNGTree

DIAGRAMAÇÃO / DIAGRAMMING
Juliano Dias Guimarães

REVISÃO / REVIEW
A responsabilidade final sobre a revisão dos textos
da Teoria e Cultura é dos próprios autores

CONSELHO CONSULTIVO / EDITORIAL ADVISORY BOARD

Álvaro Penna Pires (University of Ottawa, Canadá)
Amy Erica Smith (Iowa State University, Estados Unidos)
Beatriz de Basto Teixeira (UFJF)
Carlos Francisco Perez Reyna (PPGCSO/UFJF)
Christiane Jalles de Paula (PPGCSO/UFJF)
Cristina Dias (PPGCSO/UFJF)
Cornelia Eckert (UFRGS)
Eduardo Antônio Salomão Condé (UFJF)
Euler David Siqueira (UFRRJ)
Fátima Regina Gomes Tavares (UFBA)
Francisco Colom González (IFS, CSIC, Espanha)
Jorge Chaloub (Professor do PPGCSO/UFJF)
Jorge Ruben Tapia (UNICAMP)
José Alcides Figueiredo Santos (UFJF)
Jurema Gorski Brites (UFSM)
Luiz Fernando Dias Duarte (Museu Nacional/UFRJ)
Marcelo Ayres Camurça (UFJF)
Marcos César Alvarez (USP)
Maria Alice Rezende de Carvalho (PUC/RJ)
Maria Claudia Pereira Coelho (UERJ)
Marta Mendes da Rocha (PPGCSO/UFJF)
Máximo Sozzo (Universidad Nacional del Litoral, Argentina)
Moacir Palmeira (Museu Nacional/UFRJ)
Octavio Andrés Ramon Bonet (IFCS/ UFRJ)
Octavio Guilherme Velho (Museu Nacional/UFRJ)
Palloma Menezes (IESP-UERJ)
Philippe Portier (EPHE, Paris-Sorbonne, França)
Raphael Bispo dos Santos (PPGCSO/UFJF)
Raul Francisco Magalhães (UFJF)
Roberto Kant de Lima (UFF)
Rodrigo Rodrigues-Silveira (USAL, Espanha)
Rogéria Campos de Almeida Dutra (PPGCSO/UFJF)
Thiago Duarte Pimentel (PPGCSO/UFJF)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

Reitora
Girleide Alves da Silva

Vice-Reitor
Telmo Mota Ronzani

Pró-Reitora de Cultura
Marcus Medeiros

Pró-Reitora de Pós-Graduação, Pesquisa e Inovação
Priscila de Faria

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS

Director do ICH
Fernando Perlatto Born Jardim

Coordenador do PPGCSO
João Duki

Chefe do Departamento de Ciências Sociais
Rogéria da Silva Martins



EDITORA UFJF

Director da Editora UFJF / Presidente do Conselho Editorial

Ricardo B. Cavalcante

Conselho Editorial
Ricardo B. Cavalcante
Ana Carolina Morais
Andre Netto Bastos
Claudia H. C. Marmora
Cristina Dias da Silva
Iluska M. S. Coutinho
Marco A. Kistemann Jr
Marcos V. Ferreira
Raphael Mareconini

www.editoraufjf.com.br

E-mail:
editora@ufjf.edu.br

Tel.: (32) 3229-7646

Ficha catalográfica

Teoria e Cultura: Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora, Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Ciências Sociais. v. 19 n.1 Janeiro-Setembro de 2024. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2024.

Semestral
ISSN 1809-5968 (impresso/print)
ISSN 2318-101x (on-line)

1. Ciências Sociais - Periódicos

CDU 302.01 (05)

Nominata de pareceristas

Ana Beatriz Pinheiro e Silva

Universidade Federal Fluminense

Adolfo Abadía

Universidad Icesi

Antonio Cardareello

Universidad de la República Uruguay

Bruno de Castro Rubiatti

Universidade Federal do Pará

Carlos Varetto

UNC - Conicet

Carolina Botelho Marinho da Cunha Hecksher

Universidade de São Paulo

Cintia Rodrigo

UNC - Conicet

Eduardo Andrés Chilito

Universidad del Cauca

Fábio Kerche

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Helga Almeida

Universidade Federal do Vale do São Francisco

Hélio Parente

Universidade Federal de Santa Catarina

Joana Brito de Lima Silva

Universidade Federal de Juiz de Fora

Jose Rodriguez

Universidad de la República Uruguay

Juan Federico Pino

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Juan Pablo Milanese

Universidad Icesi

Luana Almeida Martins

Universidade Federal Fluminense

Marjorie Marona

Universidade Federal de Minas Gerais

Mario Cajas

Universidad Icesi

Marta Mendes Rocha

Universidade Federal de Juiz de Fora

Olivia Cristina Perez

Universidade Federal do Piauí

Rodolfo Silva Marques

Faculdade de Estudos Avançados do Pará

Thiago Silame

Universidade Federal de Alfenas

Thais Gonçalves Cruz

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Vitor Lacerda Vasquez

Universidade Estadual de Santa Cruz

Victor Miranda

Universidade Federal do Mato Grosso do Sul

SUMÁRIO

Nota Editorial	8
Marcelo da Silveira Campos	
Dossier: Política Subnacional en América Latina	
Apresentação	9
Luciana Santana, Juan Pablo Milanese	
A hora e a vez da Justiça Subnacional: mapeando os esforços de descentralização da judicial politics agenda no Brasil	14
Marjorie Marona, Mariela Rocha, Mariana Elis Campos Gomes, Marcella Queiroz de Castro	
Alienação parental como ferramenta de “law fare”: um estudo sobre a justiça subnacional e a perpetuação da violência de gênero no Tribunal de Minas Gerais	28
Alessandra Costa, Mariana Avelar, Camila Cardeal, Ludmila Ribeiro	
Anatomia da estrutura econômica dos estados brasileiros: Uma Classificação Propositiva para Compreender a Complexidade Subnacional	43
Ximena Simpson	
Para além da economia: analisando as dinâmicas políticas do Regime de Recuperação Fiscal dos estados brasileiros	63
Juliana Aparecida Sousa Carvalho	
Capacidades estatales para la gestión de políticas públicas en las intendencias de Uruguay: los desafíos de la gobernanza local (2005-2020)	78
José Raúl Rodríguez	
O Executivo do Pará em foco: Quais as legendas legislativas dos Governos Paraenses?	94
Raimunda Eliene Sousa Silva, Jonatas Nogueiras Aguiar de Souza e Silva, Bruno de Castro Rubiatti	
O entretamento à pandemia de COVID-19 pelos governos locais: análise do município de Campo Belo - MG	108
Thiago Silame, Octávio de Almeida Neves Filho	
Represión en democracia: una propuesta conceptual a la luz de la política subnacional	127
Ivan Jacobsohn	
Pulsión reeleccionista cortada en el nivel subnacional: el caso de Argentina (2013-2023)	145
Jimena Pesquero Bordón	
State Legislators’ Ambitious: career patterns in the Brazilian multi-level system	158
Larissa Rodrigues Vacaria de Arruda	
As eleições presidenciais brasileiras em Rondônia (2018 e 2022): o domínio da direita no centro do bolsonarismo	169
João Paulo S. L. Viana, Márcio Carlomagno	

Do Análisis de la fisionomía espacial del electorado de Francia Márquez en las consultas del Pacto Histórico Juan Pablo Milanese	185
Artigos do Fluxo Contínuo	
A Metamorfose a partir da fenomenologia da percepção: um encontro da angústia através do corpo em Kafka e Merleau-Ponty Bruno Henrique Souza de Jesus	203
Apesar da crise, para além da fome: solidariedade e resistência em uma comunidade periférica durante a COVID-19 João Paulo de Oliveira Rigaud, Lilian Miranda Magalhães, Úrsula Peres Verthein, Ligia Amparo-Santos	212
Normas para a apresentação de colaborações	223
Sobre as autoras e autores	226

NOTA EDITORIAL

O volume 19, número 2, da Revista Teoria e Cultura apresenta de maneira inovadora, ampla e diversificada o debate sobre Política Subnacional na América Latina hoje. A ideia de levar a sério a proposta de sistema descentralizados nos revela a atualidade e necessidade de pensar a política na América Latina não mais pela lupa dos antigos pares “centro x periferia”, “desenvolvimento x subdesenvolvimento”, “modernidade x tradição”. Mas sim observar analiticamente como, em cada país da região, emergem novas formas e pluralidades de organização política, de (re)distribuição do poder e/ou novas possibilidades de participação democráticas, bem como, no contexto atual às inúmeras formas de “repressão à democracia”. Que, é bem verdade, se manifestam há tempos em nossa região do Sul Global por meio de autoritarismos socialmente implantados. Mapeando atores políticos e econômicos, analisando o fazer do direito e a verdade jurídica dos tribunais ou os desafios da governança local, entre tantos outros temas deste dossiê, este número organizado brilhantemente por Luciana Santana (UFAL) e Juan Pablo Milanese (Universidad Icesi/Colombia) nos apresenta os desafios e a complexidade da Política Subnacional na América Latina na busca constante da ampliação da democracia e das formas de participação social. Eis o objetivo de nosso número. Desejamos a todas e todos excelentes reflexões!

Marcelo da Silveira Campos
Editor-Chefe
Revista Teoria e Cultura

DOSSIÊ

Política Subnacional na América Latina**Luciana Santana (UFAL/PPGCP-UFPI)****Juan Pablo Milanese (Universidad Icesi/Colombia)**

A produção de conhecimento sobre a política subnacional na América Latina tem crescido significativamente nas últimas décadas. De fato, há quase dez anos, Suárez Cao, Batlle e Wills (2017) apontaram para a existência de um “boom” nessa área de estudo, que contribuiu para romper com o que Stein Rokkan (1970) chamou de “viés nacional” ou Giraudy, Moncada e Schneider (2019) chamaram de “nacionalismo metodológico” na análise de políticas.

Naturalmente, este florescimento do campo não foi imediato nem automático e muito menos ofuscado estudos em âmbito nacional. Pode ser interpretado como o resultado de uma combinação de mudanças estruturais nos sistemas políticos da região - como, por exemplo, os processos de descentralização - e a renovação teórica e metodológica experimentada pela ciência política como disciplina.

Nesta perspectiva, a reconfiguração dos centros de poder e das formas de governo começou a chamar a atenção para o fato incontornável de que, na América Latina, a política subnacional não pode ser entendida como uma função da política nacional. Assim, trabalhos como o de Montero e Samuels (2004) apontaram para a importância do desenvolvimento de pesquisas e estudos sobre o “poder descentralizado” tanto nos sistemas federais como nos unitários, quebrando o preconceito de que só nos primeiros poderia haver variações entre as esferas nacional e subnacional (Pino, 2017).

Esta abordagem permitiu tornar visíveis os traços comuns e as singularidades das lideranças locais, as múltiplas configurações do poder territorial e, conseqüentemente, as variações no funcionamento dos sistemas políticos através de visões muito mais precisas e realistas.

E é neste contexto de fortalecimento dos estudos sobre a política subnacional que nasceu, em 2021, a Rede de Estudos sobre Políticas Subnacionais na América Latina (REPSAL). Esta “(...) procura tornar visível e promover a agenda do estudo da política subnacional na América Latina. A Rede fomenta o diálogo e a colaboração entre os membros, buscando gerar e/ou fortalecer seus projetos de pesquisa. Através de eventos (bi-)anuais, a Rede pretende oferecer espaços institucionalizados de discussão sobre as dinâmicas políticas subnacionais na região” (REPSAL 2025).

Ao reunir uma centena de investigadores de diferentes países da região, a criação da REPSAL permitiu uma troca fértil de conhecimentos e de informações que tem contribuído para o enriquecimento da pesquisa e divulgação científica. Este intercâmbio materializa-se com particular intensidade através de publicações, divulgação de conteúdo nas redes sociais e site e, sobretudo, da realização de dois seminários internacionais. O primeiro em Lima no Peru no ano de 2022, e o segundo em Juiz de Fora, em 2023. O terceiro seminário deve ocorrer no final deste ano corrente.

A proposta deste Dossiê ganhou corpo no último encontro realizado, com a ideia de publicar um número especial sobre o tema, com colegas convidados, mas também aberto à toda comunidade com produção que se encaixasse na temática. A revista **Teoria e Cultura** da UFJF acolheu o apelo, oferecendo gentilmente o espaço para a sua concretização. Ao final, tivemos 12 artigos validados no processo de revisão duplo cego e aprovados para publicação. São textos com perspectivas teóricas e metodológicas diversas, abrangendo temas sobre processos eleitorais, representação política, capacidades estatais, ações de governo, sistemas e políticas no âmbito do judiciário subnacional, dentre outros.

Agora, nos cabe a missão de apresentar de forma breve os textos que poderão ser acessados neste Dossiê. Os dois primeiros tratam de questões que permeiam as instituições judiciais no âmbito subnacional.

As pesquisadoras Marjorie Marona, Mariela Rocha, Mariana Elis Campos Gomes e Marcella Queiroz de Castro, no artigo “A hora e a vez da Justiça Subnacional: Mapeando os esforços de descentralização da judicial política agenda no Brasil” realizam um estudo sobre a justiça subnacional no Brasil, apresentando as lacunas e possíveis agendas de pesquisas a serem desenvolvidas. O estudo mapeia 185 artigos da base de dados da Scielo, com atenção para os perfis de pesquisadores que estão envolvidos com a temática, temas abordados e metodologias empregadas. Os resultados revelam uma produção ainda muito incipiente, porém diversificada em termos de temas, objetos de estudo e métodos utilizados. De acordo com as autoras, esse diagnóstico aponta para a necessidade novas perspectivas metodológicas e diversificação de objetivos e sujeitos/unidades de análise, estendendo-se para além dos tribunais e magistrados, que possam contribuir com novas com maior consonância com a dinâmica local de poder.

E, já em diálogo com essa recomendação, o próximo artigo já traz uma contribuição importante, apresen-

tando uma análise mais específica com foco nas decisões tomadas por magistrados em relação à alienação parental. É o tema das pesquisadoras Alessandra Costa, Mariana Avelar, Camila Cardeal e Ludmila Ribeiro no artigo “Alienação parental como ferramenta de “lawfare”: um estudo sobre a justiça subnacional e a perpetuação da violência de gênero no Tribunal de Minas Gerais”, sob a perspectiva da fabricação do direito desenvolvida por Bruno Latour. Para a análise foram utilizados 275 acórdãos, indexados no período de 2010 a 2022. O objetivo foi compreender como os magistrados e os operadores do direito empregaram o conceito de alienação parental nas suas decisões, seja as que reconhecem ou não as alegações apresentadas. As autoras observaram uma tendência de invocação da alienação parental como ferramenta estratégica para influenciar os veredictos, em uma ampla gama de questões familiares e legais, o que pressupõe a manutenção de relações hierárquicas de gênero, por meio do reforço de estereótipos sobre maternidade, tendo como consequência a perpetuação de violências contra mulheres, crianças e adolescentes.

Os artigos seguintes seguem para compreender o funcionamento de unidades subnacionais e ações governamentais em diferentes países, como Uruguai, Argentina e Brasil. O texto “Anatomia da estrutura econômica dos estados brasileiros: Uma Classificação Propositiva para Compreender a Complexidade Subnacional”, de autoria de Ximena Simpson propõe classificar os estados brasileiros e o Distrito federal a partir de suas estruturas econômicas, ou seja, como foco na sua organização e o equilíbrio de forças entre os principais atores políticos e econômicos da sociedade da qual formam parte. Considerando as características do federalismo brasileiro, a autora argumenta que, para alcançar uma compreensão integral a respeito do funcionamento do estado, deve-se levar em consideração sua estrutura econômica. Trata-se de um trabalho exploratório que dialoga com teorias na área da geografia econômica e o da economia política do federalismo com vistas a am-

pliação do escopo em trabalhos futuros. Foram utilizadas dados e dimensões da estrutura econômica nas 26 unidades federativas brasileiras e do Distrito Federal.

O texto do pesquisador José Raúl Rodríguez, “Capacidades estatais para la gestión de políticas públicas en las intendencias de Uruguay: los desafíos de la gobernanza local (2005-2020)” discute os tipos de capacidades estatais em municípios departamentais do Uruguai e seu impacto sobre o desenho e implementação de políticas públicas. A partir de um índice de governança departamental (IGD), o autor analisa modelos de gestão que predominam em municípios (19), entre 2005 e 2020. Os principais resultados mostram um elevado grau de heterogeneidade entre os modelos de gestão que predominam nos municípios, bem como entre as diferentes dimensões e atributos das capacidades estatais. Uma das contribuições do trabalho é permitir a replicabilidade do índice a outros países, principalmente nos sistemas unitários e centralizados da América Latina.

As agendas de governo passam a ser o foco dos próximos artigos. Os autores Raimunda Eliene Sousa Silva, Jonatas Nogueira Aguiar de Souza e Silva e Bruno Rubiatti trazem uma análise centrada no Executivo paraense. Intitulado “O Executivo do Pará em foco: Quais as agendas legislativas dos Governos Paraenses?”, o artigo analisa as agendas legislativas dos Executivos paraenses entre 2007 a 2022, ou seja em diferentes governos. Na pesquisa de caráter exploratório e descritiva, foram analisadas medidas legislativas iniciadas pelos governadores, incluindo Projetos de Lei Ordinária (PL), Projetos de Lei Complementar (PLP) e Propostas de Emenda à Constituição (PEC), coletados pelo Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal (LEGAL). Os resultados sugerem que a despeito da composição partidária, os governadores eleitos apresentam variações significativas em suas agendas legislativas. De acordo com a autora, os governos analisados apresentam uma taxa de sucesso superior a 70%, posicio-

nando-os como atores fortes no processo legislativo estadual.

Os pesquisadores Thiago Silame e Octávio de Almeida Neves Filho realizaram uma análise sobre ações de governo no âmbito municipal. No artigo “O enfrentamento à pandemia de COVID-19 pelos governos locais: : análise do município de Campo Belo – MG”, analisam as medidas de enfrentamento à COVID-19 adotadas por um município mineiro, em um contexto de descoordenação federativa, através da análise dos decretos emitidos. Trata-se de uma contribuição importante, seja do ponto de vista teórico e empírico, para os estudos sobre a capacidade dos governos no âmbito municipal para atender às demandas, tais como no enfrentamento à COVID-19 nos municípios

A pesquisadora Juliana Aparecida Sousa Carvalho em seu texto “Para além da economia: analisando as dinâmicas políticas do Regime de Recuperação Fiscal dos estados brasileiros”, busca compreender os princípios econômicos do Regime de Recuperação Fiscal (RRF) implementado pela primeira vez no Rio de Janeiro, em 2017, e sua capacidade de resolver o problema do endividamento dos estados. A autora aponta que, após sua modificação em 2021, os estados de Goiás, Minas Gerais e Rio Grande do Sul também aderiram ao plano de recuperação. O argumento deste texto parte do princípio de que falta entender melhor os fatores políticos envolvidos no processo que vai da negociação à implementação do RRF. Para a análise, foram analisados os projetos e discussões empreendidas no Congresso Nacional e nas assembleias estaduais, bem como declarações e dados sobre a execução dos planos. Os resultados do trabalho mostram que a atuação dos principais atores, como presidente da República e governadores foi essencial para o estabelecimento do Regime, mas outras figuras também foram importantes, como o Supremo Tribunal Federal. Além disso, as informações nos ajudam a entender também as modificações pelas quais passou o RRF e o que podemos esperar dos próximos anos de sua execução.

A análise de Ivan Jacobsohn realiza um estudo sobre a repressão, considerando a lógica subnacional, um ganho anílico em meio à abordagens predominantemente no âmbito nacional. O artigo “Repressão na democracia: uma proposta conceitual à luz da política subnacional” O autor propõe uma distinção conceitual para a análise, repressão subnacional centralizada e subnacional descentralizada, que considera o papel do governador no exercício repressivo. As análises empíricas consideram a repressão em duas províncias argentinas: Formosa e Cidade Autônoma de Buenos.

Os próximos artigos do dossiê tem foco em eleições, com recorte subnacional, no Brasil, Argentina e Colômbia. Pesquero Bordón, em seu artigo “Alta incidência de reeleições subnacionais impugnadas: uma análise sobre o caso argentino (2013-2023)” analisam a desqualificação de candidaturas inconstitucionais de governadores em províncias argentinas, entre 2013 e 2023, que buscavam a reeleição. Uma contribuição instigante sobre a territorialização e a multiescalaridade dos processos de reeleição consideradas inconstitucionais, bem como de seus controles e equilíbrios.

Larissa Rodrigues Vacari de Arruda, em seu artigo “State Legislators’ Ambitious: : career patterns in the Brazilian multi-level system” analisa o padrão de carreira política de deputados estaduais. Foram analisadas as carreiras de 1.152 parlamentares em sete estados. A partir da análise longitudinal, a análise demonstra a inexistência de carreiras longas nos legislativos estaduais, mas uma oportunidade de utilizar a carreira como um trampolim para alcançar posições políticas, principalmente na esfera federal.

Ainda na perspectiva de análise de dinâmicas eleitorais, o artigo “As eleições presidenciais brasileiras em Rondônia (2018 e 2022): o domínio da direita no centro do bolsonarismo”, de autoria de João Paulo S. L. Viana e Márcio Carlomagno apresentam uma contribuição importante para a agenda de pesquisas sobre a política subnacional, a partir da análise do voto para presidente no estado de Rondônia nas eleições de 2018 e 2022, com foco na candidatura de Jair Bolsonaro. A escolha dessa unidade federativa se justifica porque é a única em que o ex-presidente saiu vitorioso em todos os municípios, em ambas as eleições. Para a análise, os autores partem de uma contextualização do cenário político nacional, mobilizam variáveis sobre o subsistema partidário ron-

doniense e realizam um mapeamento da votação de Bolsonaro, com dados por seção eleitoral nos 52 municípios rondonienses. Os resultados demonstram a força de uma candidatura de extrema direita, bem como a amplitude do voto bolsonarista, demonstrando melhor desempenho na eleição de 2022 na comparação com 2018.

Por fim, temos o artigo de Juan Pablo Milanese, “Análisis de la fisonomía espacial del electorado de Francia Márquez en las consultas del Pacto Histórico, Colômbia 2022” que nos apresenta um exercício de sociologia do voto que visa identificar uma fisionomia do eleitorado da então candidata e vice-presidente Francia Márquez para a escolha do novo presidente colombiano em uma consulta que ficou conhecida como Pacto Histórico. Para identificar se há diferenças significativas no comportamento do voto, com atenção às especificidades locais e regionais, foram utilizadas técnicas estatísticas variadas para oferecer interpretações mais precisas sobre o objetivo em análise. Os resultados do trabalho demonstram a influência das variáveis socioeconômicas, mas também de variáveis de identidade sobre o comportamento do eleitor.

Como poderão perceber, o Dossiê que ora se apresenta, é uma oportunidade de conhecer um pouco sobre a diversidade da política subnacional, suas potencialidades para novas agendas de pesquisas sob várias perspectivas teóricas e metodológicas. Que todas as pessoas interessadas nos temas sobre a política subnacional sejam encorajados a contribuir e ampliar nossa REPSAL. Boa Leitura!

Referências

- GIRAUDY, A., MONCADA, E. and SNYDER, R. (Eds.), *Inside countries: Subnational research in comparative politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.
- MONTERO, A. and SAMUELS, D. (Eds.), *Decentralization and Democracy in Latin America*, Notre Dame, IN: The University of Notre Dame Press, 2004.
- PINO, J. F. *Entre democracias y autoritarismos: una mirada crítica al estudio de la democracia subnacional en Colombia y Latinoamérica*, Colombia Internacional, vol. 91, p. 215-242, 2017.
- ROKKAN, S. *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes*

of Development. Nueva York: McKay, 1970.

SUÁREZ-CAO, J., BATLLE, M. y WILLS-OTERO, L. El Auge De Los Estudios Sobre La política Subnacional Latinoamericana, Colombia Internacional, vol. 90, p. 15-34.

VARETTO, C., Y MILANESE, J. P. (Eds.) Actores políticos, elecciones y sistemas de partidos: Una aproximación comparada desde la política subnacional en América Latina. Cali: Editorial Universidad ICESI, 2022.

A hora e a vez da Justiça Subnacional: mapeando os esforços de descentralização da *judicial politics agenda* no Brasil ¹

Marjorie Marona²

Mariela Rocha³

Mariana Elis Campos Gomes⁴

Marcella Queiroz de Castro⁵

RESUMO: Este artigo apresenta uma análise da agenda de pesquisa em justiça subnacional no Brasil. O propósito é preencher a lacuna de estudos sobre o sistema de justiça no Brasil, ainda concentrados no Supremo Tribunal Federal. A metodologia utilizada consiste em uma abordagem quantitativa, examinando 185 artigos da base de dados da Scielo para mapear o subcampo da justiça subnacional, considerando perfis de pesquisadores, temas abordados e metodologias empregadas. Os resultados revelam uma produção incipiente, porém diversificada em termos de temas, objetos de estudo e métodos. Isso sugere a necessidade de uma análise mais sistemática e comparativa para gerar uma teoria própria sobre a dinâmica local de poder. Em conclusão, o desenvolvimento deste campo depende de abordagens que contemplem a realidade do federalismo brasileiro e impulsionem a produção de conhecimento nessa área específica.

Palavras-Chaves: justiça subnacional. *judicial politics agenda*. bibliometria. federalismo.

The Brazilian Subnational Justice: Efforts of Decentralization in the Research Judicial Politics Agenda

ABSTRACT: This article analyzes the research agenda concerning subnational justice in Brazil to address the gap within studies on the Brazilian justice system, which are predominantly focused on the Supreme Court. The methodology adopted employs a quantitative approach, encompassing the examination of 185 articles from the Scielo database to delineate the subfield of subnational justice, encompassing considerations of researcher profiles, covered topics, and employed methodologies. The findings highlight an emerging yet varied body of work about themes, subjects of investigation, and research methods. Consequently, there is a discernible necessity for a more structured and comparative analysis to facilitate the formulation of a theory pertaining to local power dynamics. Ultimately, the advancement of this field is contingent upon approaches that account for the intricacies of Brazilian federalism and facilitate the expansion of knowledge within this specific domain.

Key-Words: subnational justice. *judicial politics agenda*. bibliometrics. federalism.

1. Introdução

Desde 1988, o Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou sua posição central no cenário político brasileiro, assumindo múltiplos papéis como órgão máximo do Poder Judiciário. Além de julgar um grande volume de recursos anualmente, o STF atua como tribunal constitucional e instância originária para julgar autoridades de alto escalão por crimes comuns, como corrupção. Essas responsabilidades complexas não apenas envolvem um elevado volume processual, mas também conferem ao tribunal influência sobre o sistema político e a sociedade (Arantes; Arguelhes,

¹O presente artigo é resultado de pesquisas conduzidas no âmbito de dois projetos sob a coordenação da primeira autora: no CNPq, sob o número 409706/2018-3 e na FAPEMIG sob o registro APQ-03587-18.

² Professora do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais (DCP/FAFICH/UFMG). Coordenadora do Observatório da Justiça no Brasil e na América Latina (OJB-AL/UFMG). Pesquisadora do Instituto da Democracia e Democratização da Comunicação- INCT/IDDC. Secretária Executiva da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), biênio 2020-2022. Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2013) com estágio de doutoramento no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (2011-2012). Mestre em Filosofia do Direito pela UFMG (2004) e graduada em Direito (2001). Coautora de “A Política no banco dos réus: a operação Lava-Jato e a erosão da democracia no Brasil” (Autêntica, 2022). Co-organizadora de “Democracia e Justiça na América Latina: para onde vamos” (Eduerj, 2021), “Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política” (Autêntica, 2021), “Justiça no Brasil: às margens da democracia” (Arraes, 2018). Atua nas áreas de teorias da justiça, instituições judiciais, constitucionalismo e democracia. ID Lattes: 0414801887136245

³ Professora na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) e Analista de Pesquisa no Instituto Datatempo. Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com estágio doutoral (sanduíche) na University of Texas at Austin. Mestre em Ciência Política pela UFMG e especialista em Informática em Educação pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Realizou pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social (PPGDS) da Unimontes, no Grupo de Pesquisa Clínica e Políticas Públicas em Doenças Infecto-Parasitárias (PCPP) da Fiocruz Minas e no Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital e Comunicação Política (INCT-DDC) da UFMG. É pesquisadora no Centro de Estudos sobre Comportamento Político (CECOMP) do Departamento de Ciência Política da UFMG.

⁴ Mestranda em Ciência Política na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas); Pesquisadora no Observatório da Justiça Brasileira (OJB-UFMG). E-mail: mariana.ecg@hotmail.com . ID Lattes: 8502972378621189

⁵ Graduada em Direito pela Universidade de Brasília (UnB) e em Sistemas para Internet pelo Instituto Federal de Brasília (IFB). Analista de Tecnologia no Banco do Brasil. Consultora em Bruno Bioni Consultoria - Direito Digital. Pesquisadora bolsista pelo CNPq no Observatório da Justiça Brasileira (OJB-UFMG). E-mail: mqcastro@gmail.com. ID Lattes: 7277540757618435

2022).

Com um amplo leque de competências e ferramentas de gestão introduzidas pela reforma constitucional de 2004, o STF se destaca como um dos tribunais superiores mais proeminentes do mundo contemporâneo (Arantes, 2015). Essa transferência de autoridade para o STF, desde 1988 até as reformas subsequentes, remodelou as relações de poder no Brasil, configurando nosso arranjo político e institucional como um exemplo notável de supremacia judicial (Vieira, 2008).

De modo correlato, os estudos pioneiros sobre a chamada “judicialização da política”, que destacavam a migração de questões do domínio político para o judiciário, especialmente para o STF, começaram a se organizar na década de 1990 (Vieira, 1994; Castro, 1997; Arantes, 1997; Werneck *et al.*, 1999). Em princípio, os esforços de pesquisa voltaram-se para a compreensão dos fatores institucionais e provocações externas capazes de impulsionar o fenômeno, para posteriormente serem redirecionados para o exame dos impactos da atuação do STF, explorando seu funcionamento interno, regras e os atores envolvidos no processo decisório (Taylor, 2008). Registre-se, ainda, o progressivo realinhamento da agenda de pesquisa para o comportamento individual dos ministros do STF como unidade de análise, influenciada pelos modelos de explicação do comportamento judicial norte-americano.

Apesar das muitas questões em aberto, esses esforços colaborativos resultaram em avanços significativos na compreensão do funcionamento e do papel do STF na democracia brasileira, consolidando uma extensa rede de pesquisadores brasileiros que conformam a agenda de *judicial politics* no Brasil (Da Ros, 2017). Essa é uma agenda que permanece, contudo, com o foco voltado predominantemente para seus tribunais superiores, especialmente o STF, dedicando, consideravelmente, uma menor atenção aos tribunais subnacionais, especialmente os judiciários estaduais.

De fato, é surpreendente que o subcampo de estudos judiciais subnacionais no Brasil permaneça largamente inexplorado, dadas duas razões fundamentais. Primeiramente, os tribunais estaduais são responsáveis pela maioria dos casos no país e administram uma parcela considerável do orçamento judicial. Em segundo lugar, apesar da mínima variação a nível nacional no desenho institucional e na estrutura da carreira, há diferenças substanciais entre os estados em termos de recursos, capacidades administrativas, acesso, comportamento e impacto. Essas discrepâncias destacam ainda mais o potencial do sistema judicial subnacional brasileiro como um campo frutífero para pesquisa, especialmente considerando o objetivo das ciências sociais de explicar variações significativas (Da Ros; Ingram, 2019).

A motivação deste estudo é explorar e mapear de forma abrangente a agenda de pesquisa da justiça subnacional brasileira, adotando uma abordagem quantitativa que permita não apenas a análise dos temas predominantes, mas também ofereça, em momento subsequente, insights empíricos para demonstrar a variação entre os estados. Além disso, busca-se estimular uma

investigação mais detalhada e substancial dos tribunais estaduais brasileiros, visando tanto o teste quanto o desenvolvimento de teorias sobre política judicial. Para alcançar esses objetivos, examinamos minuciosamente 185 artigos obtidos na base de dados da Scielo. A análise abrange diversos aspectos, incluindo o perfil dos pesquisadores (tais como gênero, formação e afiliação institucional), os principais temas abordados nos textos (conteúdos e objetos de estudo) e as metodologias mais utilizadas para conduzir as pesquisas.

A análise do conteúdo do artigo (o que estuda?) foi realizada a partir da seguinte categorização, inspirada em Ingram (2015) e Da Ros (2017): construção institucional; comportamento judicial; acesso à justiça; desempenho; e mobilização estratégica. Já o objeto de estudo foi classificado da seguinte forma: meios alternativos de resolução de conflitos; Poder Judiciário; Ministério Público; Defensoria Pública; Polícia; e Advocacia. Tanto no caso do Poder Judiciário quanto da Polícia foram identificadas como as unidades de análise: vara, tribunal, magistrados, juizado e órgãos de apoio, no primeiro caso; polícia militar, civil e penal (sistema prisional), no segundo. Além disso, foi adicionada uma coluna para classificar o estado do Brasil ao qual a pesquisa analisada se refere.

Quanto à metodologia, inicialmente determinou-se se o estudo era quantitativo, qualitativo ou misto. Posteriormente, foram classificados os métodos/técnicas empregados pelos autores dos artigos, incluindo estudo de caso e estudo comparativo. Por fim, observou-se o tipo de dado utilizado, que variou entre fontes oficiais, fontes secundárias, fontes bibliográficas, fontes jornalísticas, fontes mistas e dados produzidos pelos próprios autores.

O artigo segue uma estrutura de três seções. Inicialmente, detalhamos o desenho da pesquisa, apresentando minuciosamente as etapas e procedimentos adotados. Nesta fase, fornecemos uma explicação preliminar e metodológica da pesquisa, abordando a extração, categorização e análise dos dados, visando assegurar a reprodutibilidade do estudo. Este passo inicial é crucial para estabelecer a base metodológica do trabalho e garantir sua consistência ao longo da análise. Adicionalmente, almeja-se que os métodos empregados possam ser úteis para outros cientistas sociais em pesquisas quantitativas e bibliométricas.

Em seguida, realizamos uma análise dos resultados obtidos, oferecendo não apenas uma descrição, mas também uma caracterização quantitativa da produção na área da justiça subnacional no Brasil. Essa análise detalhada dos dados permite uma compreensão mais ampla e aprofundada das tendências e padrões presentes na pesquisa sobre este tema específico.

Na seção de conclusão, examinamos as implicações desses resultados para pesquisas futuras, salientando as possíveis contribuições para o avanço do conhecimento nessa área. Destaca-se a necessidade urgente de mais estudos sobre a política judiciária subnacional no contexto brasileiro, com o intuito de identificar lacunas de conhecimento e fornecer direcionamentos para in-

vestigações subsequentes. Essa fase final do artigo não apenas encerra a análise realizada, mas também lança luz sobre novos caminhos e áreas de interesse para a comunidade acadêmica voltada à justiça subnacional no Brasil.

2. Desenho de Pesquisa

Para delinear a agenda de pesquisa sobre justiça subnacional no contexto brasileiro, o primeiro passo envolveu uma análise sistemática da produção acadêmica nacional. Inicialmente, foram selecionadas palavras-chave consideradas pertinentes para o tema em questão, as quais foram escolhidas para refletir as características essenciais dos estudos relacionados ao poder local⁶. Em seguida, a partir do rol de palavras-chave, foram identificados os estudos relevantes na base de dados Scielo. O objetivo desse procedimento foi encontrar trabalhos que explorassem atores e/ou instituições subnacionais, bem como processos estatais influenciados pela atuação de agentes locais.

Dada a amplitude do volume de dados a serem coletados, houve a necessidade de otimizar esse processo por meio da utilização de tecnologias adequadas. Assim, os dados que embasam esta pesquisa foram coletados a partir da base de artigos científicos da Scielo, utilizando uma técnica conhecida como *Web Scraping*, implementada por meio do desenvolvimento de códigos em Python⁷. Os códigos desenvolvidos, aqui denominados scripts, foram elaborados para automatizar tarefas que poderiam ser realizadas manualmente, mas de forma mais demorada e estão disponíveis em repositório GitHub⁸.

Esses scripts utilizaram bibliotecas Python, tais como Selenium, RE, OpenPyXL e NLTK. A biblioteca Selenium permitiu a extração automatizada de dados, superando as dificuldades apresentadas pela interface gráfica do site da Scielo e pelas diversas formas de apresentação dos artigos. Por meio do *ChromeDriver*, manipulado pelos códigos da biblioteca, foi possível identificar onde as informações desejadas estavam no site e armazená-las em tempo de execução.

Após a coleta dos dados, foi necessário realizar uma limpeza e padronização para garantir a consistência e organização das informações obtidas pelo *Web Scraping*. Para isso, foram utilizadas as bibliotecas Python RE e NLTK. A biblioteca RE permitiu a utilização de expressões regulares para buscar padrões complexos dentro das cadeias de texto, enquanto a NLTK disponibilizou ferramentas pré-prontas para tokenização de textos, análise sintática, classificação de textos e identificação de padrões. Essa etapa de limpeza e padronização foi crucial para garantir que informações como titulação dos autores

fossem compreendidas de maneira consistente, independentemente da forma como foram apresentadas nos artigos.

Por fim, a biblioteca OpenPyXL foi utilizada para automatizar a interação dos scripts com o software Excel. Os dados coletados foram armazenados em tabelas no Excel e incluíram informações como título do artigo, nomes dos autores, dados do primeiro autor (nome, sexo, grau de especialização, instituição, país, cidade e estado de origem), referência do artigo, revista, mês e ano de publicação, link para o artigo, resumo e palavras-chave.

Cada script desempenhou uma função específica na extração de dados. O script “mainExtracaoScielo.py” foi responsável por identificar o título do artigo, os nomes de todos os autores, o link na base de dados da Scielo e a fonte do artigo. Além disso, automatizou a identificação do primeiro autor nomeado e seu gênero, inferindo a partir dos nomes. O script “ExtracaoScieloResumo.py” foi desenvolvido com base na planilha inicial e acessou individualmente cada artigo na Scielo através dos links fornecidos. Ele procurou por seções específicas, como resumo, palavras-chave do artigo, mês e ano de publicação. Todos os dados extraídos foram tratados para garantir consistência e padronização na tabela. Por fim, o script “ExtracaoScieloTitulacao.py” complementou a tabela inicial ao identificar e armazenar o grau de titulação do primeiro autor, a instituição afiliada e a localização do autor, incluindo país, estado e, por vezes, cidade, conforme descrito pelo próprio autor. Após interagir com a seção “sobre os autores” ou “autoria”, a tela analisada pelo código foi a referência para cada artigo.

Ao total, depois da execução dos três *scripts* para cada uma das palavras-chave, foram extraídos 2077 (dois mil e setenta e sete) artigos e seus metadados, dos quais, após a retirada das duplicatas, totalizaram em 1893 (mil oitocentos e noventa e três). Ressalta-se que a especificação das datas de buscas e dos resultados encontrados em cada uma das palavras-chaves utilizadas durante a pesquisa pode ser verificada na Tabela 1.

Tabela 1 – Coleta das palavras-chave

Palavra-chaves	Data da coleta	Resultado (Total)
Tribunal de Justiça	12/10/2023	122
Ministério Público	13/10/2023	134
Defensoria Pública	13/10/2023	48
Justiça estadual	14/10/2023	06
Judicialização da política	14/10/2023	45

6 As palavras-chaves utilizadas foram: Tribunal de Justiça, Ministério Público, Defensoria Pública, Justiça Estadual, Judicialização da Política, Tribunal de Contas, Justiça Subnacional, Justiça Eleitoral, Magistratura, Magistrado, Promotor de Justiça, Parquet, Juiz, OAB, Litigância Estratégica, EC 45/2004, Reforma Judicial, Ministro, Advogado, Carreira Judicial, Sistema de Justiça, Constituição, Supremo Tribunal Federal, STF, Comportamento Judicial, Acesso à Justiça, Pluralismo Jurídico, Jurisprudência, Acórdão.

7 Destaca-se que a plataforma VOSViewer foi descartada para este levantamento bibliométrico por dois motivos principais: primeiro, porque nem todos os artigos da plataforma Scielo estão indexados na *Web Of Science*, que é a principal plataforma para a qual o VOSViewer foi desenvolvido; segundo, porque o software livre utilizado consegue captar apenas algumas dimensões dos metadados dos artigos, enquanto o levantamento realizado pelas autoras inclui também dados como gênero, titulação, local declarado de origem e universidade do primeiro autor, além de resumo e palavras-chave do artigo, os quais não seriam passíveis de análise pela utilização do VOSViewer.

8 Link para o repositório que contém os códigos utilizados na pesquisa: <https://github.com/marcellacstr/ExtracaoScieloUFMG>

Tribunal de contas	14/10/2023	47
Justiça subnacional	14/10/2023	0
Acesso à justiça	15/10/2023	45
Jurisprudência	15/10/2023	244
Acórdão	15/10/2023	17
STF	15/10/2023	144
Magistratura	23/10/2023	23
Comportamento judicial	25/10/2023	11
Supremo Tribunal Federal	25/10/2023	220
Pluralismo jurídico	25/10/2023	27
Sistema de justiça	26/10/2023	150
Carreira judicial	26/10/2023	0
Advogado	26/10/2023	38
Advogada	26/10/2023	10
Advocacia	26/10/2023	68
Ministra	27/10/2023	14
Justiça eleitoral	28/10/2023	11
Magistrado	28/10/2023	13
Promotora de Justiça	28/10/2023	02
Promotor de Justiça	28/10/2023	02
Defensor Público	28/10/2023	05
Defensora Pública	28/10/2023	0
Parquet	28/10/2023	18
Juiz	28/10/2023	450
Juíza	28/10/2023	0
OAB	28/10/2023	46
Ordem dos Advogados do Brasil	28/10/2023	7
Litigância estratégica	28/10/2023	01
EC 45/2004	28/10/2023	01
Reforma judicial	28/10/2023	05
Ministro	28/10/2023	102
Magistrada	28/10/2023	01

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Antes de iniciar a análise dos dados extraídos, procedeu-se à exclusão dos artigos que não se enquadravam no escopo da justiça subnacional, a partir da avaliação dos títulos e resumos. Foram removidos documentos que tratavam exclusivamente de: a) artigos que não incluíam Brasil na análise; b) organismos judiciais internacionais, como o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e o Tribunal Penal Internacional; c) Cortes Constitucionais e Tribunais Superiores; d) questões judiciais em geral, sem foco no nível subnacional; e) temas não relacionados ao direito, como estudos sobre Odontologia e Medicina. Após essa limpeza, restaram 185 artigos, e os esforços foram concentrados na classificação dos campos de estudo, objeto de pesquisa e metodologia.

É relevante destacar que durante o processo de limpeza, os dados que não puderam ser coletados automaticamente pelos códigos devido à forma como estavam estruturados no portal da Scielo foram adicionados manualmente pelas pesquisadoras responsáveis

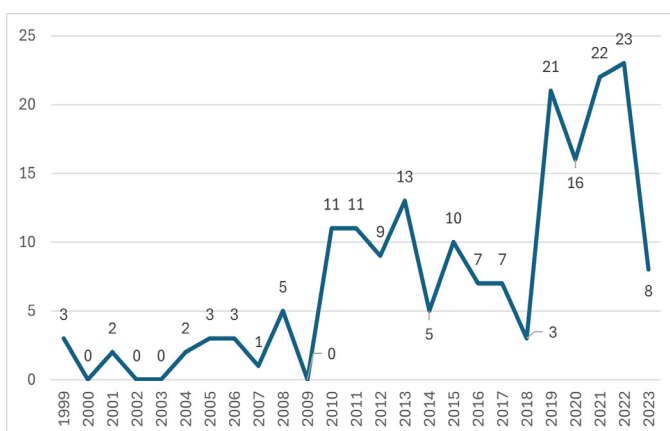
nas planilhas do Excel. No caso do grau de escolaridade dos autores, foi utilizado o site Escavador, que obtém informações do Lattes dos autores, considerando a data de publicação do artigo e a data da titulação do autor na época da publicação. Completada a fase de extração, limpeza, categorização e classificação dos dados, avançamos para a análise dos dados obtidos, elaborando gráficos que identificassem padrões e fornecessem uma visualização dos dados adequada para a elaboração de conclusões.

3. Resultados e Discussão

Após a análise dos dados extraídos do portal Scielo, observou-se, em primeiro lugar, um aumento das publicações em revistas ao longo dos anos, sobretudo a partir de 2019, como demonstra o Gráfico 1, indicando a relevância do campo (*judicial politics*) e do subcampo (justiça subnacional) ao longo dos anos e a necessidade de se apropriar, de forma sistematizada, a produção acadêmica.

Cabe registro do espaço para o avanço dos esforços de pesquisa no subcampo, considerando que, embora haja tendência evolutiva crescente, o número total de trabalhos publicados por ano ainda é reduzido: foram 23 trabalhos em 2022.

Gráfico 1 - Número de publicações ao longo dos anos (1999-2023)



Fonte: elaborado pelas autoras.

Ainda que fuja ao escopo do presente artigo estabelecer análises sobre a variação bruta da produção ao longo dos anos, é possível, pelo menos, identificar uma tendência de crescimento do subcampo, articulada em três períodos: se até 2007 a média de artigos ficou em torno de três por ano, a partir de 2008, até pelo menos 2018, a produção ampliou-se duas vezes e meia, atingindo um marco de aproximadamente 8 artigos por ano. A partir de 2019 (até 2023) foram publicados aproximadamente 13 artigos por ano, indicando uma tendência de crescimento da produção sobre justiça subnacional no Brasil.

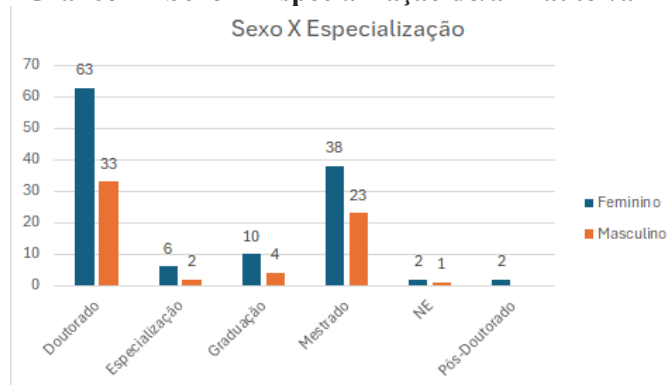
Vale a pena mencionar o fato de que a “terceira onda de produção”, pós-2019 parece ter sofrido um refluxo e ainda não é possível prever um patamar de estabilização da produção, em termos quantitativos.

vos. Contudo, deve-se considerar que em significativos períodos de refluxo da agenda (2014, 2018, 2023) a marca geral do período imediatamente anterior nunca foi retomada, mantendo-se a tendência geral de crescimento, mesmo nesses episódios de retrocesso. Os picos históricos da produção também se mostraram crescentes: 13 trabalhos, em 2013, 21 trabalhos em 2019, 22 em 2021 e 23 trabalhos em 2022.

3.1 Perfil Institucional dos(as) pesquisadores(as)

Os dados coletados acerca do perfil institucional dos/as pesquisadores/as indicam que a produção do sub-campo é tributária aos esforços de mulheres, altamente qualificadas, concentradas na região sudeste e vinculadas a grandes universidades. De fato, cerca de 66% (sessenta e seis por cento) das publicações têm mulheres como primeira autoras. Da totalidade de autores/as, mais da metade (52%) são doutores/as e cerca de um terço (33%) mestres/as.

Gráfico 2 - Sexo X Especialização do/a 1º autor/a



Fonte: Elaborado pelas autoras.

Os resultados encontrados surpreenderam em relação ao protagonismo das mulheres nos estudos sobre justiça subnacional. A Ciência Política é uma área masculina, de modo que “o que impera nesse âmbito de investigação é um conjunto de homens brancos falando sobre outro conjunto de homens, o que muitas vezes obscurece a sensibilidade para perceber a inserção social das mulheres, retratadas frequentemente como apolíticas” (Cândido, 2023, p. 7).

A sub-representação de mulheres em cargos de destaque é uma realidade compartilhada na Ciência Política nacional. No Brasil, a análise comparada nas Ciências Sociais, aponta para uma acentuada predominância masculina na Ciência Política (67%), enquanto a Sociologia demonstra um equilíbrio relativo (53%) e a Antropologia mostra uma leve predominância feminina (52%). Ainda quando se observam em separado, os cursos de mestrado e doutorado, a predominância masculina permanece: em 25 deles a proporção de docentes masculinos era igual ou superior a 60% e em pelo menos dois, os departamentos eram exclusivamente compostos por homens, em 2018

9 Segundo Da Ros (2017) o *legal complex* (ou complexo jurídico), objeto de estudo da área de *comparative judicial politics*, refere-se à rede de instituições judiciais e quasi-judiciais, bem como aos diversos atores que compõem o sistema de justiça, incluindo magistrados, promotores, defensores públicos, advogados, entre outros. O *legal complex* abrange ainda o campo jurídico de forma mais ampla, investigando questões como advocacia de interesse público, *lobbying* judicial e associativismo profissional.

(Cândido; Feres Jr.; Campos, 2019).

Outro importante aspecto das dinâmicas de gênero na comunidade de cientistas políticos é, justamente, a baixa proporção de artigos publicados individualmente por mulheres em revistas de alto impacto, o que resulta em menor visibilidade acadêmica e menos redes profissionais. Vale a pena mencionar, nesse sentido, que projetos como o *Parent in Science* apontam para o fato de que a taxa de publicações de mulheres é afetada pelo cuidado com os filhos, indicando os efeitos que a maternidade exerce sobre esse grupo, de modo geral, particularmente em razão da divisão desigual do trabalho doméstico e de cuidados (Andrade, 2018).

As desigualdades de gênero também se manifestam na docência e pesquisa no mundo do direito - importante área de estudo, considerando o objeto que concerne a esse mapeamento⁹. Apesar do aumento da presença feminina na carreira acadêmica, as mulheres continuam concentradas em posições menos valorizadas; predominam em empregos de baixa remuneração e prestígio. Ademais, a expansão do ensino jurídico, impulsionada por práticas comerciais e corporativas, reforçou uma cultura de competição masculina em detrimento da diversidade, o que redundou na sub-representação significativa de mulheres em cargos de alto escalão, evidenciando a predominância masculina na docência jurídica (Bonelli, 2017). Os estudos feministas no Direito ofereceram *insights* valiosos sobre as dinâmicas de gênero no mundo jurídico, com uma crescente produção acadêmica focada nas carreiras jurídicas das mulheres desde a década de 1990. Predominam as análises sobre a presença feminina na advocacia e na magistratura. Elias (1989) e Junqueira (1998, 1999) foram pioneiros nessa área, seguidos por Sadek (2006), Bonelli *et al.* (2008), Barbalho (2008), Marques Jr. (2014), Fragale Filho *et al.* (2015), Campos (2018) e Oliveira e Ramos (2016).

No início dos anos 2000, o aumento do número de mulheres nos cursos de direito gerou expectativas de uma maior representação feminina na magistratura e na advocacia, com mais mulheres do que homens ingressando regularmente na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) (Bertolin, 2017). Contudo, o otimismo quanto à ampliação da presença feminina nas carreiras públicas da Justiça, inclusive nos postos mais altos, não se concretizou. Nesse particular, os dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) revelam que, apesar do aumento de mulheres na magistratura brasileira nas últimas duas décadas, a composição predominante ainda é de homens, brancos, casados ou em união estável, de camadas sociais médias e altas, com filhos, idade média de 46 anos e religião católica (Brasil, 2023).

As mulheres ocupavam 37,3% dos cargos na magistratura em 2017, sendo que, em seis estados, a proporção de mulheres providas era igual ou superior a 40%, com destaque para o Rio de Janeiro (48,6%) e o Rio

Grande do Sul (45,4%). Em contraste, em sete estados, o percentual estava abaixo de 30%, com o Amapá registrando apenas 9,8% (Bonelli; Oliveira, 2020). As pesquisas indicam que a segregação vertical, decorrente das demandas familiares, limita as oportunidades de progressão das mulheres na carreira da magistratura - a conciliação entre trabalho e vida familiar, principalmente para mulheres com responsabilidades de cuidado, apresenta desafios significativos que afetam sua mobilidade profissional e reconhecimento (Bonelli; Oliveira, 2020).

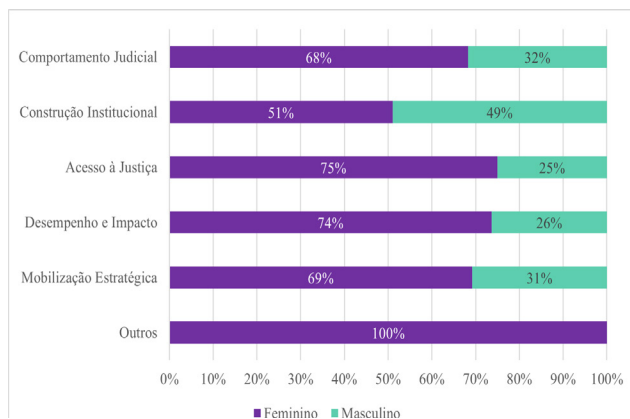
Bonelli (2013) investiga, ademais, as relações de gênero entre promotores e promotoras de justiça, defensores e defensoras públicas, e procuradores e procuradoras do Estado de São Paulo. Silveira (2009, 2014) analisa as delegadas de Polícia Civil e, posteriormente, a Polícia Federal, explorando as dinâmicas de gênero e masculinidades entre delegados e delegadas, também abordadas por Sadek e Almeida (2015).

Destaca-se o estudo realizado por Tharuell Kahwage (2017) sobre o Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA), porque oferece contribuições valiosas para compreender o viés de gênero na magistratura brasileira, permitindo a identificação das especificidades dos contextos locais que influenciam a representação feminina na magistratura. No caso do TJPA, fatores como baixo controle dos pares, limitada autonomia e recursos insuficientes caracterizaram a instituição, tornando-a historicamente pouco atraente para profissionais do direito. Particularmente, as questões salariais desempenharam um papel significativo na composição de gênero da magistratura no estado, com remunerações mais baixas no passado levando a uma maior presença de mulheres na segunda instância. Por outro lado, a percepção de igualdade de oportunidades entre os gêneros na carreira jurídica pode ser moldada por ideários e éthos masculinos, mesmo em contextos onde as mulheres estão em maioria, o que sugere a necessidade de uma análise mais profunda das normas e práticas institucionais que podem perpetuar desigualdades de gênero, mesmo quando não há impedimentos legais explícitos (Kahwage, 2017).

Esse é um exemplo de como os estudos comparados em nível subnacional contribuem para uma compreensão mais holística e contextualizada do viés de gênero na magistratura brasileira, destacando a importância de considerar não apenas fatores macroestruturais, mas também dinâmicas locais e culturais na análise não apenas das disparidades de gênero, mas de todos os aspectos relacionados ao subcampo da *judicial politics agenda*.

Nossos dados apontam para o fato de que a produção feminina no subcampo não se resume aos estudos sobre as desigualdades de gênero nas profissões jurídicas, agrupadas sob a categoria “construção institucional”, senão que se apresenta concentrada em torno dos temas “acesso à justiça” (75%) e “desempenho e impacto” dos tribunais (74%), sendo seguidos por mobilização estratégica” (69%) e “comportamento judicial” (68%).

Gráfico 3 - Sexo (1º autor/a) X Temática Geral



Fonte: elaborado pelas autoras.

Por outro lado, em relação à origem dos/as pesquisadores/as os dados retornam sem muitas surpresas, acompanhando a dinâmica da produção acadêmica na grande área de Ciência Política e Relações Internacionais. Acerca do estado e instituição de origem do primeiro autor, a pesquisa retornou o esperado, sobretudo pelo fato de a prevalência dos estudos políticos estarem na região sudeste, o que se explica, em parte pelo fato de serem os pioneiros nos cursos de Pós-Graduação em Ciência Política, além de concentrarem o maior número de programas atualmente (Fernandes; Codato; Moreira, 2019).

Gráfico 4 - Estado de origem (1º autor/a)

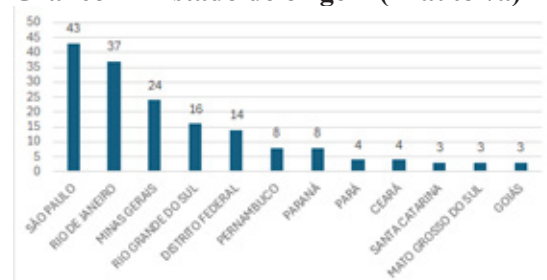
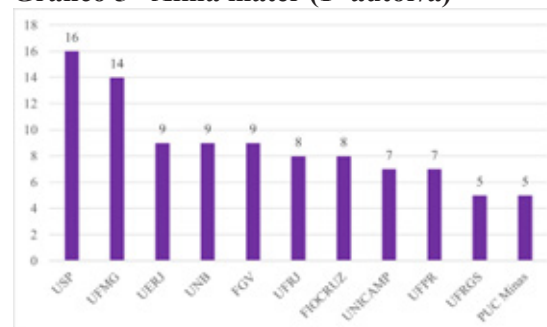


Gráfico 5 - Alma mater (1º autor/a)



Fonte: Elaborado pelas autoras.

A maioria dos/as autores indica a região sudeste como a de sua formação, concentrando-se em São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Particularmente, quanto ao vínculo institucional, observa-se a predominância de autores/as que têm a Universidade de São Paulo (USP), seguido pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), como sua *alma mater*. Esse viés territorial na construção da agenda pode induzir a um viés analítico advindo da concentração dos estudos sobre as institui-

ções judiciais sediadas no sudeste, o que, conforme será tratado mais adiante, traz implicações negativas para a produção da agenda.

3.2 Temática central e objeto de estudo

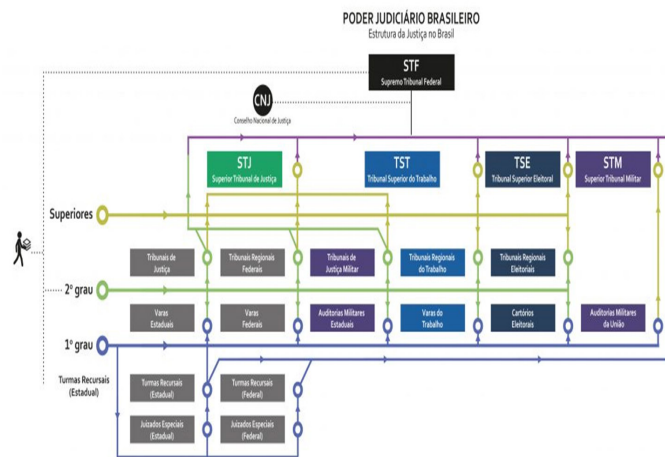
Talvez ainda mais relevante para os fins deste estudo seja o mapeamento das temáticas e objeto de estudo privilegiados por aquele conjunto de trabalhos que se dedicam à justiça subnacional brasileira, especialmente porque a cognição abrangente do sistema de justiça depende do entendimento sobre sua forma, função e funcionamento, considerando que constitui a face mais visível do complexo judicial para os cidadãos, desempenhando um papel relevante na formação do seu entendimento e das suas expectativas em relação ao direito, à justiça e à construção da cidadania.

No Brasil, entender e comparar as instituições, atores e dinâmicas jurídicas e judiciais no nível subnacional é ainda mais vital devido às desigualdades estruturais e ao federalismo brasileiro (que permite variações em constituições estaduais e capacidade institucional, por exemplo), que impactam não apenas o acesso à justiça como também a implementação das decisões judiciais - seu impactos sociais, políticos e econômicos, em boa medida atravessados pelas peculiaridades das elites locais, movimentos sociais e organizações da sociedade civil.

O sistema judiciário brasileiro é complexo; opera em hierarquias distintas, abrangendo áreas específicas do direito. Além da Justiça Federal, que tem jurisdição civil e criminal convencional em nível nacional, estão a Justiça do Trabalho, a Justiça Eleitoral e a Justiça Militar, cada uma com sua própria estrutura hierárquica e tribunais regionais com jurisdição sobre vários estados (Brasil, 2023). No ápice dessa estrutura está o Supremo Tribunal Federal, responsável por questões constitucionais. Os tribunais superiores incluem o Superior Tribunal de Justiça (STJ), encarregado de harmonizar a jurisprudência nacional, o Tribunal Superior do Trabalho (TST), o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Superior Tribunal Militar (STM), que tratam de questões trabalhistas, eleitorais e militares, respectivamente.

Dado o caráter federal do Brasil, cada um dos 26 estados tem sua própria constituição e legislação, com tribunais estaduais organizados hierarquicamente, sendo os Tribunais de Justiça (TJ) o ápice da justiça estadual. Os tribunais estaduais lidam com a maior parte da carga de trabalho do sistema judiciário do país, representando aproximadamente 75% do volume de processos. Embora a legislação civil e criminal seja promulgada pelo legislativo nacional, sua aplicação é principalmente realizada pelos tribunais estaduais, resultando no julgamento da maioria dos casos civis e criminais no Brasil por esses tribunais. O orçamento da Justiça Estadual também é significativo, correspondendo a cerca de 0,80% do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil (Da Ros; Ingram, 2019).

Figura 1 - Estrutura do Poder Judiciário Brasileiro



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

A justiça estadual é bastante uniforme do ponto de vista de seu desenho institucional. Cada estado é dividido em comarcas, que às vezes coincidem com os municípios, outras vezes reúnem vários municípios. Os fóruns agrupam as diversas varas, organizadas tematicamente e postas sob a presidência de um/a magistrado/a. Nas comarcas ainda se estruturam Juizados Especiais de Pequenas Causas, para receber os litígios de menor complexidade.

Os Tribunais de Justiça, com sede nas capitais, ocupam o topo da hierarquia da justiça estadual e funcionam como uma instância recursal, mas também como uma espécie de suprema corte estadual, com jurisdição sobre questões constitucionais locais, exercendo, ainda, funções administrativas. Os TJ são órgãos colegiados que reúnem os desembargadores: juízes estaduais com décadas de serviço prestado nas instâncias inferiores. Raramente os desembargadores são reunidos em Plenário; a divisão de trabalho implica na organização de câmaras ou turmas de três a cinco membros especializados por assunto.

Não obstante a uniformidade estrutural, existe uma variação significativa entre os tribunais estaduais em termos de capacidade institucional, ativamento, comportamento dos juízes e impacto das decisões judiciais (Da Ros; Ingram, 2020). De fato, a justiça subnacional é a porta de entrada da maior parte das demandas da população; é o escoadouro da conflituosidade brasileira. Avançar nos estudos sobre justiça subnacional é fundamental, se não por outras razões, simplesmente pelo fato de que não se pode supor que as instituições de justiça em nível subnacional reflitam a autoridade e a capacidade dos tribunais superiores, sobretudo do STF - objeto preferencial da agenda de *comparative judicial politics*.

A autoridade e capacidade judiciais são atributos relacionados à independência judicial, que articula uma dimensão institucional importante, mas demanda consideração à dinâmica política, propriamente (Pozaz Loyo; Ríos-Figueroa, 2022). Essa perspectiva está em consonância com os estudos predominantes da Ciência Política sobre governos locais, que os consideram como reflexo do poder acumulado por diferentes atores sociais, seja

utilizando a teoria das elites, o pluralismo ou mesmo o marxismo. Também se alinha à perspectiva da Sociologia Política, que argumenta que o governo local é tanto influenciado pelo comportamento cívico dos cidadãos quanto atua como agente na educação política da sociedade (Grin; Demarco; Abrucio, 2021).

Em suma, tanto a Ciência Política quanto a Sociologia Política veem os governos locais como expressões dos diversos atores sociais que, por meio de seus comportamentos e recursos de poder, moldam e/ou influenciam a atuação desses governos. Essa tradição analítica tem sido amplamente desenvolvida ao longo do tempo, especialmente nas últimas duas décadas, com os conceitos de democracia participativa e governança local e se alinha perfeitamente à consideração sobre o enraizamento político e social da autoridade e capacidade judiciais, demandando contextualização à produção da agenda de *judicial politics*.

Ademais, a abordagem comparativa subnacional possibilita a análise de diversas variáveis que, de outra forma, não seriam controladas, incluindo a legislação federal (comportamentos, prerrogativas e organização). Por fim, há que se ter em mente que as instituições judiciais raramente operam de forma isolada, tornando essencial considerar o sistema judiciário como um todo, ou seja, como uma rede interconectada. Nesse sentido, o estudo da justiça subnacional brasileira colabora para a compreensão das interações institucionais dentro do complexo judiciário, tanto vertical quanto horizontalmente.

Como já alertaram Da Ros e Ingram (2020) a diversidade de desempenho dos tribunais estaduais no Brasil pode ser explorada através de pelo menos quatro perspectivas distintas, correspondendo a quatro áreas-chave de pesquisa na agenda de *comparative judicial politics*: (1) empoderamento; (2) ativação; (3) comportamento; e (4) impacto. Em cada uma dessas áreas, os tribunais estaduais brasileiros exibem variações significativas, o que indica a existência de múltiplos sistemas judiciais dentro do país (Falcão, 2006).

Para fins de classificação das temáticas, tomamos a relação entre as questões sobre o *empoderamento* do judiciário e às dinâmicas de construção (ou reforma) institucional, que abarcam as preocupações com processos decisórios acerca da estrutura (autoridade/competências), composição, organização, e regras de funcionamento (Da Ros e Ingram, 2019). A categoria *ativação* compreende àqueles trabalhos acerca da disponibilidade do judiciário, por um lado, e da capacidade de mobilização de atores sociais, por outro, o que redundou em dois subgrupos de trabalhos - o primeiro dedicado aos estudos sobre “acesso à justiça” e outro mirando na “mobilização estratégica”, respectivamente.

Comportamento, dando origem à categoria de “comportamento judicial”, entendem-se os estudos sobre o desempenho individual dos juízes (dentro e fora das cortes), englobando os artigos sobre o processo decisório judicial, mas também as mais diversas formas de manifestação dos magistrados em ambiente externo aos tribu-

nais, como as que se verificam na imprensa em geral, em eventos acadêmicos e empresariais, do mundo jurídico ou nas redes sociais, por exemplo. Por fim, na categoria *impacto* - aqui “desempenho e impacto” - estão reunidos os estudos sobre os desafios de implementação das decisões judiciais e as análises sobre as consequências políticas e sociais dos enunciados judiciais.

A análise revelou que a maior parte dos estudos sobre justiça subnacional brasileira se concentra nas categorias de comportamento judicial e construção institucional (Gráfico 6), enquanto o objeto de estudo preferencial é o Poder Judiciário (Gráfico 7).

Gráfico 6 - Temática central/Área de Pesquisa

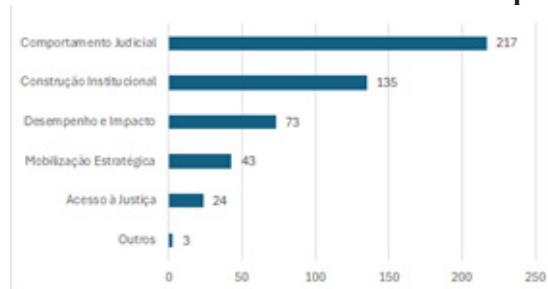
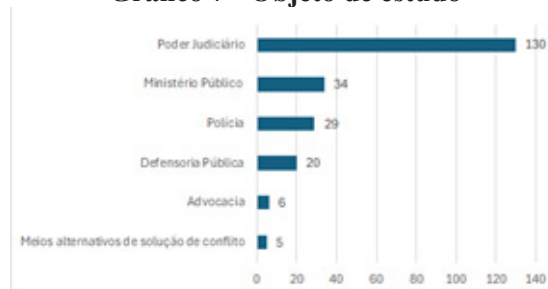


Gráfico 7 - Objeto de estudo



Fonte: elaborado pelas autoras.

O principal objeto de análise, o Poder Judiciário, é tomado pelos autores em níveis bastante distintos, ainda que grande parte se debruce sobre os Tribunais de Justiça (48%) e sobre as Varas de Justiça (30%), há estudos sobre os magistrados (11%), órgãos de apoio (6%) e juizados especiais (5%). No entanto, a hiperconcentração da agenda de justiça subnacional sobre os tribunais traz à tona uma questão crítica em nossa compreensão do sistema de justiça brasileiro. Embora os tribunais sejam fundamentais para a administração da justiça, eles não funcionam de forma independente, mas sim como componentes de um complexo de justiça mais amplo.

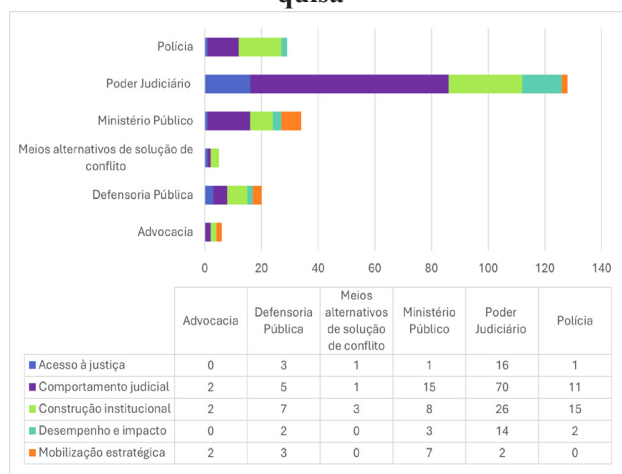
Apesar de reconhecermos que os tribunais dependem de contribuições externas na forma de questões ou disputas apresentadas a eles, existe uma lacuna notável na compreensão das intrincadas interações entre as instituições dentro do sistema judiciário. Essa deficiência na compreensão da dinâmica colaborativa entre os tribunais e outras instituições impede nossa capacidade de entender como essas entidades influenciam e moldam coletivamente o funcionamento do sistema de justiça em geral. Para obter uma compreensão abrangente das operações dos tribunais, é imperativo mudar o foco analítico para além dos tribunais e examinar as instituições judi-

ciais como um sistema interconectado.

Ao defender uma abordagem holística para o estudo da política judicial que transcenda a análise centrada no tribunal, a intenção é iluminar as relações de interdependência entre as instituições de justiça e enfatizar a necessidade de examinar como essas entidades interagem dentro do complexo de justiça mais amplo. Os esforços para investigar várias instituições de justiça também no nível subnacional são essenciais para desvendar as complexidades do sistema de justiça como uma rede coesa de entidades interconectadas.

Por outro lado, os estudos sobre judiciário - e também sobre o Ministério Público - se concentram nas áreas de comportamento judicial e construção institucional, o que se inverte no caso da Defensoria Pública e da Polícia, quando o interesse se desloca em direção dos processos de construção e alteração do desenho institucional, dos poderes e da estrutura de carreira que definem, na prática, a capacidade e a especialização dos promotores de justiça e policiais judiciários. Como era de se esperar, os estudos sobre mobilização estratégica voltam-se para o Ministério Público (MP), Advocacia e Defensoria Pública (DP) (Gráfico 8), isso porque, no Brasil, são esses considerados órgãos essenciais à justiça, com competências e atribuições que lhes confere especial proeminência da defesa dos interesses da sociedade (Arantes, 2012). De fato, as diferenças entre os estados brasileiros em termos de acesso à justiça, estão em grande parte impulsionadas pela implementação desigual da DP e pelo papel central do MP na defesa judicial dos direitos difusos e coletivos (Arantes; Moreira, 2019).

Gráfico 8 - Temática/Área-Chave X Objeto de Pesquisa



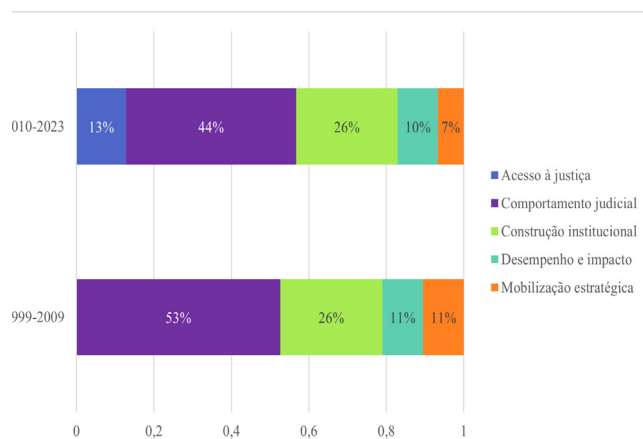
Fonte: elaborado pelas autoras.

A implantação da DP, responsável pela assistência jurídica e judicial dos economicamente hipossuficientes, variou significativamente entre os estados, impactando sobre o perfil das demandas por acesso aos direitos sociais constitucionalizados, como saúde e educação, por exemplo. Ademais, o desempenho do MP, incumbido pelo constituinte de proteger os direitos difusos e coletivos, varia entre os estados, o que impacta o volume e a natureza dos casos levados aos tribunais. Em ambos os

casos, o fenômeno da judicialização das políticas públicas (Oliveira, 2019) se vê impactado.

Por outro lado, é interessante observar (Gráfico 9), em relação à evolução temporal dos estudos, por tema, que a agenda cresceu de modo mais ou menos uniforme, com exceção das análises voltadas para comportamento judicial, que oscilaram negativamente nove pontos percentuais, ao passo que os estudos sobre ativação do sistema de justiça, que compreende tanto trabalhos sobre acesso quanto mobilização estratégica das instituições judiciais, não apenas oscilaram positivamente nove pontos percentuais, como se diferenciaram internamente a partir de 2010, concentrando esforços sobre a disponibilidade do judiciário e dos magistrados no acolhimento dos conflitos judicializados.

Gráfico 9 - Evolução temporal dos estudos em justiça subnacional por temática/área (1999-2009/2010-2023)

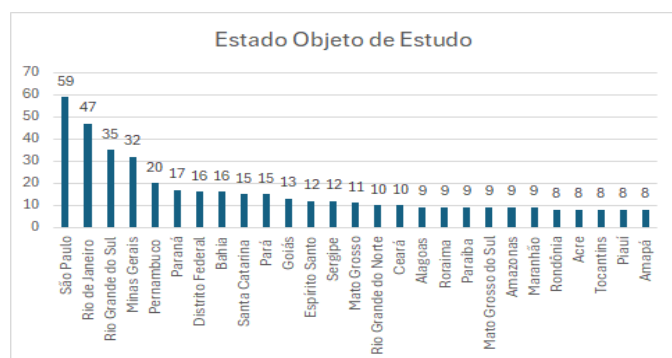


Fonte: elaborado pelas autoras.

Esse é um movimento bastante peculiar, porque dissonante do histórico de evolução dos estudos empíricos sobre o STF, que sempre foram os mais representativos do campo. Enquanto no nível subnacional os estudos transitam do interesse pelo comportamento judicial para a interação das instituições judiciais com a sociedade, os estudos empíricos sobre STF concentram as análises sob o desempenho individual dos ministros, em forte alinhamento com a produção estrangeira dos diversos modelos de comportamento - atitudinal e estratégico -, suas interseções e potenciais explicativos (Da Ros, 2017). A análise das referências teóricas da agenda de *judicial politics*, a ser realizada em momento posterior, provavelmente virá a reforçar a impressão de que os estudos sob justiça subnacional mobilizam literatura mais diversificada, sobre movimentos sociais, cidadania, democracia e justiça.

Por fim, a distribuição regional dos estudos aponta para a concentração nos estados do sudeste (Gráfico 10), indicando um viés no conhecimento produzido pela agenda de justiça subnacional no Brasil.

Gráfico 10 - Distribuição estadual dos estudos



Fonte: elaborado pelas autoras.

A diversidade na aplicação das leis pelos tribunais estaduais brasileiros é atribuída a fatores organizacionais, padrões de carreira dos desembargadores e independência judicial (Da Ros; Ingram, 2019), mas há muito o que qualificar. Em especial, se considerarmos que a independência judicial tem uma dimensão conjuntural, essencialmente política, que esbarra na interação entre o judiciário e as elites regionais ou grupos de interesse ou organizações da sociedade no nível local, as análises sobre comportamento judicial se complexificam e necessariamente se descolam dos grandes modelos analíticos mobilizados para analisar a atuação dos ministros do Supremo Tribunal Federal.

O nível subnacional de análise é vantajoso, nesse sentido, devido à correspondência mais próxima entre conceitos e variáveis que mitiga o “viés nacional” de análise. Isso depende, contudo, de evitar generalizações a partir de “casos mais conhecidos”. Contra esse pano de fundo, a concentração das análises nas instituições judiciárias do Sudeste e Sul indica a persistência do “*misuse of the best know case*” (Ingram, 2016).

3.3 Metodologias utilizadas

Para aprofundar nossa compreensão do subcampo dos estudos sobre Justiça Subnacional, procedemos à identificação das metodologias, métodos/técnicas e tipos de dados empregados nos artigos pertinentes. Estas observações foram sistematicamente categorizadas e registradas em nosso banco de dados por meio de análise manual de cada artigo presente em nossa amostra. Após a fase inicial de coleta de dados, destaca-se a predominância do uso de fontes oficiais pelos pesquisadores da Justiça Subnacional: dos 185 artigos analisados, 115 foram identificados como fazendo uso exclusivo de precedentes judiciais, relatórios do Conselho Nacional de Justiça, legislação e dados oficiais de órgãos de segurança e justiça. Em seguida, encontram-se estudos em que os pesquisadores reportaram ter produzido os próprios dados para posterior análise (45) e aqueles que realizaram a mescla acadêmica entre fontes oficiais e produção própria (14). Registrou-se, ainda, um pequeno grupo de estudos que, incrementalmente, extraíram suas conclusões a partir de dados vindos de outras pesquisas, artigos ou relatórios, ou seja, dados secundários (7).

Quanto à metodologia empregada nos estudos, observou-se que a maioria dos autores optou por uma abordagem qualitativa (66%), seguida por 26% que ado-

taram uma perspectiva quantitativa, enquanto 8% combinaram metodologias quantitativa e qualitativa (Gráfico 11). A análise temporal revelou uma evolução proporcional das metodologias empregadas nos artigos a partir de 2010, ao passo que entre 1999 e 2009 houve uma distribuição assimétrica, com poucos artigos de metodologia quantitativa (Gráfico 12). Esse movimento parece acompanhar a própria história de produção na Ciência Política brasileira, cuja tradição de pesquisa qualitativa foi marcante até muito recentemente, quando a mobilização de metodologia quantitativa passou a ser incentivada (Avritzer *et al*, 2016).

Gráfico 11 - Metodologia empregada nos estudos sobre Justiça Subnacional

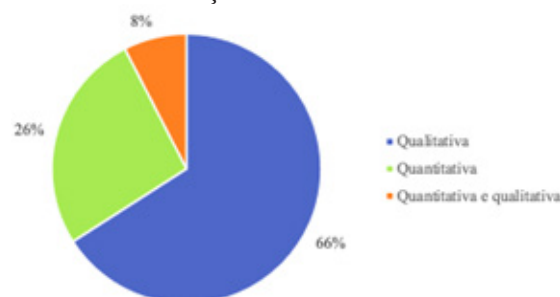
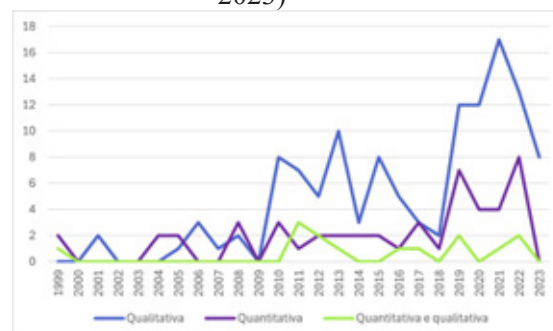


Gráfico 12 - Evolução no tempo: metodologia (1999 - 2023)



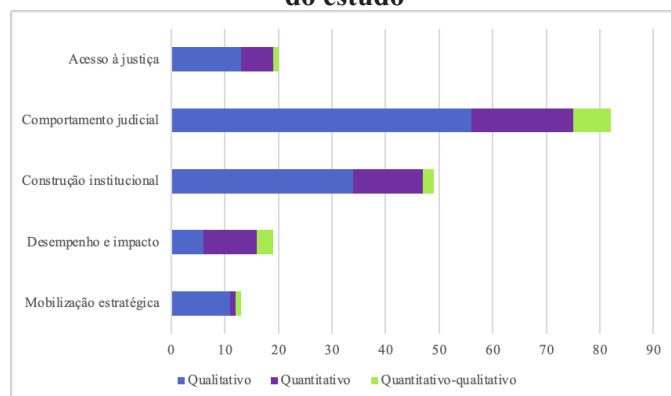
Fonte: elaborado pelas autoras

O dado negativo é a baixa expressividade das pesquisas que combinam técnicas metodológicas quantitativas com qualitativas: apenas 8% do total de estudos em justiça subnacional. A atenção crescente à metodologia quantitativa não foi seguida por uma integração consequente com os estudos de natureza qualitativa, o que poderia alçar os estudos sobre justiça nacional a um outro nível (Ingram, 2016).

Ao correlacionar o tema de pesquisa com a metodologia empregada (Gráfico 13), reafirma-se a predominância da abordagem qualitativa, com exceção dos estudos sobre “Desempenho e Impacto”, cuja maioria adotou uma abordagem quantitativa. Isso parece ser explicado em razão da natureza dos estudos agrupados sobre esse rótulo, considerando o esforço que essas análises dedicam à compreensão dos desafios de implementação das decisões judiciais e das consequências políticas e sociais do desempenho do judiciário. Essa particularidade descortina inúmeras possibilidades de realização de estudos quantitativos, pois se a temática lida com as decisões judiciais (que ocorrem em grande número por ano ou mesmo por subtema) e observa as consequências políticas e sociais dos enunciados judiciais, que também pode ser

analisado olhando para a coletividade (a partir de grandes números), é natural que se verifique uma maior incidência de pesquisas quantitativas.

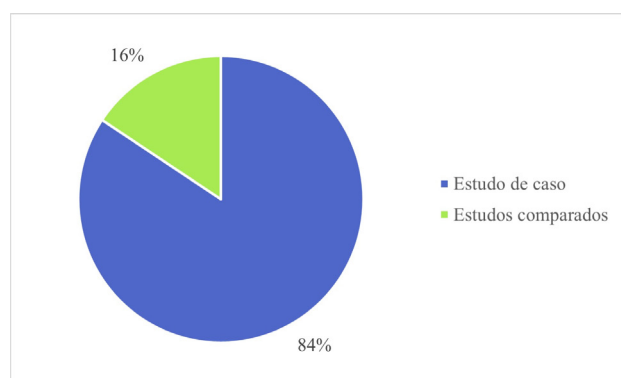
Gráfico 13 - Metodologia por Classificação de tema do estudo



Fonte: elaborado pelas autoras.

Por fim, o Gráfico 14 revela que 84% dos artigos baseiam-se em estudos de caso - uma abordagem metodológica intimamente vinculada à pesquisa qualitativa nas Ciências Sociais. Esse vínculo se estabelece devido à ênfase dos estudos de caso na análise detalhada e aprofundada de uma única entidade (indivíduo, grupo, organização ou evento) com vistas à compreensão minuciosa das características, dinâmicas e contextos específicos que envolvem o objeto de estudo. A natureza qualitativa desses estudos possibilita aos pesquisadores explorar questões complexas, contextuais e multifacetadas que não são facilmente abordadas por métodos quantitativos.

Gráfico 14 - Tipo de método/técnica dos artigos de metodologia quantitativa



Fonte: elaborado pelas autoras

Há, portanto, muitas vantagens dos estudos de caso na produção de conhecimento em Ciências Sociais e, em particular, quando se considera a justiça subnacional brasileira. Em primeiro lugar, eles permitem uma investigação em profundidade e com grande riqueza de detalhes sobre os fenômenos específicos relacionados à justiça subnacional, contribuindo para uma compreensão mais holística das questões em estudo. Além disso, possibilitam a análise do contexto no qual os fenômenos ocorrem, levando em consideração fatores históricos,

culturais, sociais e políticos que influenciam a estrutura e a dinâmica da justiça subnacional.

Ademais, eles possibilitam uma flexibilidade metodológica que se mostra crucial ao abordar a complexidade da justiça subnacional brasileira. Ao combinar diferentes fontes de dados, técnicas de coleta e métodos de análise, os pesquisadores podem capturar a diversidade e as particularidades dos tribunais estaduais do país. Este é um aspecto significativo, uma vez que, apesar da estrutura uniforme, os tribunais estaduais apresentam variações substanciais em termos de recursos, capacidades administrativas, acesso à justiça, comportamento judicial e impacto das decisões.

Os estudos de caso são particularmente úteis para investigar casos raros, extremos ou únicos, nos quais as generalizações a partir de grandes amostras podem ser inadequadas. Essa característica permite aos pesquisadores explorar casos que desafiam ou enriquecem teorias existentes, proporcionando *insights* valiosos que podem ser utilizados para formular novas questões de pesquisa e expandir o entendimento em um determinado campo, como a agenda de *comparative judicial politics*.

Avançar nos estudos sobre justiça subnacional é crucial não apenas pela representatividade dos tribunais estaduais na administração da justiça brasileira, mas também pela sua relevância como porta de entrada para a resolução da maioria dos conflitos da população. Ao compreender e comparar as instituições, atores e dinâmicas jurídicas e judiciais em nível subnacional, é possível capturar as nuances e desafios específicos enfrentados em diferentes contextos regionais do Brasil.

Nesse sentido, a abordagem comparativa subnacional surge como uma ferramenta analítica valiosa, permitindo a análise de diversas variáveis que, de outra forma, não seriam controladas. No entanto, apenas 14% dos estudos sobre justiça subnacional mobilizam a abordagem comparativa, o que se apresenta como um obstáculo para a compreensão do sistema judiciário como um todo, como uma rede interconectada de relações verticais e horizontais entres tribunais, promotorias, defensorias e outras dezenas de instituições judiciais e *quasi-judiciais*.

Do ponto de vista metodológico, portanto, o subcampo está marcado pela falta de integração entre as estratégias quanti e quali e a escassez de estudos comparados, o que é um limite notável, já que esses dois aspectos estão intimamente relacionados às vantagens das análises no nível subnacional (Ingram, 2016).

4. Considerações Finais

O presente estudo emerge como resultado de uma pesquisa realizada pela equipe de pesquisadores do Observatório da Justiça no Brasil e na América Latina, da Universidade Federal de Minas Gerais (OJB-AL/UFMG), com financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG).

A pesquisa adotou uma abordagem bibliométrica

para investigar a agenda de justiça subnacional brasileira, como subcampo da agenda de *comparative judicial politics* no Brasil. Nesse sentido, foram analisados 185 artigos da base de dados Scielo, utilizando palavras-chave específicas relacionadas à justiça subnacional brasileira.

Os resultados preliminares indicam um crescimento significativo nas publicações sobre política judicial e justiça subnacional no Brasil, especialmente a partir de 2019. Apesar desse aumento, o número total de artigos publicados ainda é modesto, com apenas 23 trabalhos em 2022. A produção acadêmica pode ser dividida em três períodos distintos, demonstrando uma tendência de crescimento contínuo, mesmo diante de eventuais retrocessos em alguns anos. A expansão gradual e constante da produção acadêmica nesse campo destaca a importância crescente desses estudos, embora ainda em desenvolvimento.

A pesquisa sobre justiça subnacional é impulsionada predominantemente por mulheres altamente qualificadas, concentradas na região sudeste e vinculadas a grandes universidades. Esse protagonismo feminino é notável, mas elas ainda enfrentam desafios como menor visibilidade acadêmica e barreiras relacionadas à divisão do trabalho doméstico. Além disso, a concentração territorial dos pesquisadores na região sudeste pode influenciar a agenda de pesquisa, limitando a atenção a instituições judiciais de outras regiões. Para uma compreensão mais holística da justiça subnacional, é essencial diversificar e incluir especificidades regionais e dinâmicas locais.

A metodologia predominante nas pesquisas é qualitativa, com 66% dos estudos adotando essa abordagem, enquanto 26% utilizam métodos quantitativos e 8% combinam ambas as técnicas. A maioria dos estudos foca em estudos de caso, permitindo uma análise detalhada e contextualizada dos fenômenos específicos da justiça subnacional. No entanto, a baixa integração entre abordagens qualitativas e quantitativas e a escassez de estudos comparativos limitam a compreensão completa do sistema judiciário brasileiro. Superar essas limitações metodológicas é crucial para avançar no entendimento das nuances e desafios da justiça subnacional, promovendo uma análise mais robusta e abrangente das instituições judiciais no Brasil.

A justiça subnacional brasileira, portanto, oferece um campo frutífero para pesquisa, contribuindo para uma compreensão mais ampla do complexo judiciário do país e suas implicações sociais, políticas e econômicas. A partir deste trabalho, espera-se que seja possível desenvolver estudos sistemáticos sobre a justiça subnacional brasileira, sobretudo avançando em estudos comparados e diversificando-se o objeto, para alcançar outras instituições judiciais subnacionais para além dos tribunais e magistrados. Ademais, almeja-se que outras pesquisas bibliométricas sejam realizadas, inclusive a fim de identificar os autores mais influentes na área, visando a ampliação do conhecimento e o aprofundamento das análises sobre essa temática complexa e relevante.

Referências

ANDRADE, Rodrigo de Oliveira. Maternidade no currículo: projeto de pesquisadoras estima impacto das atividades como mãe na carreira científica. Pesquisa Fapesp, São Paulo, ed. 269, 2018. Disponível em: <https://revista-pesquisa.fapesp.br/2018/07/19/maternidade-no-curriculo/> Acesso em: 18 mai. 2024.

ARANTES, Rogério B. Judiciário e política no Brasil. São Paulo: Editora Sumaré; FAPESP; EDUC, 1997.

ARANTES, Rogerio Bastos. Ministério Público à brasileira. Le Monde Diplomatique Brasil, v. 59, p. 24-25, 2012. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/ministerio-publico-a-brasileira/> Acesso em: 15 mai. 2024.

ARANTES, R. Judiciário: entre a justiça e a política. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: UNESP, 2015.

ARANTES, Rogério B.; MOREIRA, Thiago MQ. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. Opinião Pública, v. 25, p. 97-135, 2019.

ARANTES, R.; ARGUELHES, D. O estado da arte da pesquisa sobre o Supremo Tribunal Federal. In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina. Metodologia da pesquisa em direito. Editora Saraiva, 2022, pp. 458-475.

AVRITZER, L.; MILANI, C. R. S.; BRAGA, M. S. (Org.). A ciência política no Brasil: 1960-2015. Rio de Janeiro : FGV Editora, 2016.

BARBALHO, Renne M. A feminização das carreiras jurídicas e seus reflexos no profissionalismo. Tese (Doutorado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de São Carlos (UFS-Car), São Paulo, 2008.

BERTOLIN, Patrícia T. M. **Mulheres na advocacia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BIRD, Steven; KLEIN, Ewan; LOPER, Edward. **Natural Language Processing with Python**. O'Reilly Media Inc. 2009.

_____. BONELLI, Maria da Gloria. Docência do direito: fragmentação institucional, gênero e interseccionalidade. **Cadernos de Pesquisa**, v. 47, n. 163, p. 94-120, 2017.

BONELLI, Maria da Gloria. **Profissionalismo, gênero e diferença nas carreiras jurídicas**. São Carlos: EdUFS-Car, 2013.

_____. et al. Profissionalização por gênero em escritórios paulistas de advocacia. **Tempo Social**, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 265-290, jun. 2008.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2023**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/02/justica-em-numeros-2023-16022024.pdf. Acesso em: 21 fev. 2024.

CAMPOS, Veridiana. O processo de feminização da magistratura no Brasil: mecanismos e possibilidades de uma mudança social [e-book]. Recife, UFPE, 2018. Disponível em https://www3.ufpe.br/editora/UFPEbooks/Serie_Sociologia/processo_feminizacao_magistratura_BR/

CANDIDO, Marcia Rangel; FERES, João; CAMPOS, Luiz Augusto. Desigualdades na elite da ciência política brasileira. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, v. 19, n. 3, p. 564-582, 2019.

CANDIDO, Marcia Rangel. A ciência política é um mundo de homens? Uma crítica às narrativas da história da disciplina no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, [s.l.], v. 41, p. 1 – 24, 2023.

CASTRO, Marcus F. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 34, 1997.

DA ROS, Luciano; INGRAM, Matthew C. Power, activation, decision making, and impact: subnational judicial politics in Brazil. In: *Research handbook on law and courts*. Edward Elgar Publishing, 2019. p. 252-266.

———, Luciano. Em que ponto estamos? Agendas de pesquisa sobre o Supremo Tribunal Federal no Brasil e nos Estados Unidos. In: ENGELMANN, Fabiano (org.). **Sociologia política das instituições judiciais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017, pp. 57-97.

ELIAS, Roseli. **Mulher e advocacia**: elementos de ideologia e trabalho. 1989. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1989.

FALCÃO, Joaquim. Juízes versus Desembargadores. *Revista Conjuntura Econômica*, v. 60, n. 1, p. 35-35, 2006.

FERNANDES, Luís Manuel; CODATO, Adriano; MOREIRA, William. **Documento da área**: Ciência Política e Relações Internacionais. Brasília: CAPES, 2019.

FRAGALE FILHO, Roberto; MOREIRA, Rafaela; SCIAMMARELLA, Ana Paula. When seniority breaks up the glass ceiling: women judges as court administrators in Brazil. In: LAW AND SOCIETY ASSOCIATION MEETING. Seattle, 2015. *Annals...* Salt Lake City, UT: LSA, 2015.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. Capacidades estatais em governos

subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. In GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Capacidades estatais municipais**: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021, pp. 42-85.

INGRAM, Matthew. Judicial Power in Latin America. *Latin American Research Review*, [s.l.], v. 50, p. 250 – 260, 2015.

INGRAM, Matthew. **Crafting Courts in New Democracies. The Politics of Subnational Judicial Reform in Brazil and México**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

JUNQUEIRA, Eliane B. A mulher juíza e a juíza mulher. In: BRUSCHINI, C.; HOLANDA, H. B. **Horizontes plurais: novos estudos de gênero no Brasil**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas; 34, 1998. p. 135-162.

———. **A profissionalização da mulher na advocacia**: relatório de pesquisa. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1999.

KAHWAGE, Tharuell. **Mulheres na magistratura paraense**: uma análise das percepções das desembargadoras do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA) sobre trajetória profissional e atuação jurisdicional voltada à efetivação dos direitos humanos das mulheres. Dissertação (mestrado em direito). Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2017.

MARQUES JR. Gessé. Espaço, profissões e gênero: mobilidade e carreira entre juízes e juízas no Estado de São Paulo. *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 43, p. 265-297, jan./jun. 2014.

OLIVEIRA, Fabiana L.; RAMOS, Luciana. Os diretores jurídicos e os advogados corporativos: carreiras em ascensão no mundo profissional do Direito. In: BONELLI, M. G.; SIQUEIRA, W. L. **Profissões republicanas**: experiências brasileiras no profissionalismo. São Carlos: EdUFSCar, 2016. p. 107-144.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org). **Judicialização de políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2019.

POZAS LOYO, Andrea; RÍOS FIGUEROA, Julio. Instituciones informales e independencia judicial de facto: El eslabón olvidado en el camino hacia la eficacia institucional. *Política y gobierno*, v. 29, n. 2, 2022.

SADEK, Maria T.; ALMEIDA, Tatiane da C. **Retratos das delegadas da polícia federal**. 2015. Disponível em: <https://blogdodelegado.wordpress.com/2015/09/26/adpf-apresenta-resultados-da-pesquisa-retratos-das-dele->

gadas-de-policia-federal>. Acesso em: 6 nov. 2015.

_____. Magistrados: uma imagem em movimento. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2006.

SILVEIRA, Maria Natália B. da. **As delegadas de polícia em São Paulo: profissão e gênero**. 2003. 134 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2009.

_____. **Delegados da Polícia Federal: profissionalismo e diferenças**. 2014. 190 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2014.

TAYLOR, Matthew. Judging Policy. Courts and Policy Reform in Democratic Brazil. Stanford: Stanford University Press, 2008.

VIANNA, L. W. *et al.* **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIEIRA, Oscar V. Supremocracia. Revista Direito GV, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 441-464, jul.-dez. 2008.

_____. O Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

Alienação parental como ferramenta de “lawfare”: um estudo sobre a justiça subnacional e a perpetuação da violência de gênero no Tribunal de Minas Gerais

Alessandra Costa¹Mariana Avelar²Camila Cardeal³Ludimila Ribeiro⁴

Resumo: Este artigo se insere no campo da justiça subnacional, ao explorar a instrumentalização da “alienação parental” no Tribunal de Justiça de Minas Gerais, sob a perspectiva da fabricação do direito desenvolvida por Bruno Latour. Partimos da análise de 275 acórdãos, indexados no período de 2010 a 2022, para compreender como os magistrados e os operadores do direito empregam o conceito de alienação parental, tanto nas decisões que rechaçam as alegações como nas que as reconhecem. Observamos uma tendência de invocação da alienação parental como ferramenta estratégica para influenciar os veredictos, em uma ampla gama de questões familiares e legais. O uso estratégico pode ser visto como subterfúgio e forma de usar politicamente o Judiciário, com a construção de realidades sob o manto do “melhor interesse da criança e do adolescente”. O efeito direto dessas práticas seria a manutenção de relações hierárquicas de gênero, por meio do reforço de estereótipos sobre maternidade, o que desagua na perpetuação de violências contra mulheres, crianças e adolescentes. Além disso, a pesquisa destaca a importância de se analisar a justiça em escalas menores (como o estado dentro de um país de dimensões continentais como o Brasil) para compreender as nuances e os impactos da aplicação do direito no cotidiano das pessoas, sobretudo em contextos marcados por relações de poder desiguais.

Palavras-chave: Fabricação do direito. Alienação parental. Violência contra mulheres, crianças e adolescentes.

Parental Alienation as a Lawfare Tool: A Study on Subnational Justice and the Perpetuation of Gender Violence in the Minas Gerais Court

Abstract: This article situates itself within the field of subnational justice by exploring the instrumentalization of “parental alienation” in the Minas Gerais Court of Justice, from the perspective of Bruno Latour’s theory of the fabrication of law. We analyze 275 judgments indexed between 2010 and 2022 to understand how judges and legal practitioners employ the concept of parental alienation, both in decisions that reject the allegations and in those that recognize them. We observed a trend of invoking parental alienation as a strategic tool to influence verdicts in a wide range of family and legal matters. This strategic use can be seen as a subterfuge and a form of politically manipulating the judiciary, constructing realities under the guise of the “best interests of the child and adolescent.” The direct effect of these practices is the maintenance of gender hierarchies through the reinforcement of stereotypes about motherhood, which leads to the perpetuation of violence against women, children, and adolescents. Moreover, the research underscores the importance of analyzing justice on smaller scales (such as the state within a country of continental dimensions like Brazil) to comprehend the nuances and impacts of legal application in people’s daily lives, especially in contexts

1 Doutoranda em Sociologia e pesquisadora no Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP), ambos na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre e bacharel em direito, além de graduada em Comunicação Social – Jornalismo, pela Universidade FUMEC. E-mail: alessandracosta7@gmail.com

2 Pesquisadora no Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) e graduanda no curso de Medicina, ambos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: marianaavelarcotta@gmail.com

3 Doutoranda em Serviço Social pela University of Ottawa - Canadá. Mestre em Administração Pública na Fundação João Pinheiro (FJP). Graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisadora no Feminist Anti-Violence Research Collective (FemAnVi) da University of Ottawa e no Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP/UFMG). E-mail: cardeal.camila@gmail.com

4 Professora associada no Departamento de Sociologia e pesquisadora no Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP), ambos na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutora em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), mestre e bacharel Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP) e bacharel em Direito pela UFMG. E-mail: lmlr@ufmg.br

marked by unequal power relations.

Keywords: Fabrication of law. Parental alienation. Violence against women, children, and adolescents.

Introdução⁵

Neste texto, o nosso objetivo é analisar os diferentes padrões de decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) quando diante de alegações de alienação parental, compreendendo como essa instância subnacional perpetua a violência contra mulheres e crianças ao definir essa prática e, ainda, intervém na vida das famílias por meio do seu reconhecimento. A primeira controvérsia surge do próprio termo “alienação parental,” cuja falta de comprovação científica tem gerado debates (VALENTE; BATISTA, 2021). Em países do norte-global, a AP é considerada um pseudoconceito, como apontado em um relatório das Nações Unidas (2023), que destaca os problemas decorrentes do uso desse conceito em casos de guarda, além de sua conexão com violências contra mulheres e crianças. Apesar disso, tribunais em diferentes partes do mundo, incluindo o Brasil, continuam a aplicar essa categoria ou similares, especialmente ao avaliar alegações de violência doméstica e/ou abuso contra crianças e adolescentes feitas por mães (MALTA; NICÁCIO, 2021; VALENTE; BATISTA, 2021). Muitas vezes, o uso do direito penal para proteger dinâmicas familiares violentas é interpretado como uma tentativa deliberada da mãe de afastar os filhos dos pais ou manipular a percepção das crianças sobre o genitor (SOUZA, 2021). Nesses casos, o histórico de violência e os testemunhos de mulheres, crianças e adolescentes são frequentemente ignorados, sob a justificativa de uma suposta neutralidade, que acaba por privilegiar os pais (HÜMMELGEN; CANGUSSÚ, 2017).

Mesmo com essas críticas, a alienação parental é regulamentada no Brasil pela Lei 12.318/2010, conhecida como Lei de Alienação Parental (LAP), uma das poucas legislações específicas sobre o tema no mundo (HÜMMELGEN; CANGUSSÚ, 2017; VALENTE; BATISTA, 2021; SOUZA, 2021; MALTA; NICÁCIO, 2021). A LAP define como atos de alienação parental a interferência na formação psicológica da criança ou adolescente, promovida por um genitor (ou responsável pela guarda) em detrimento do outro, com o objetivo de prejudicar o vínculo entre eles. Nos casos em que a alienação parental é

comprovada, o juiz tem a prerrogativa de adotar uma série de medidas, desde advertências até a modificação do regime de guarda, que pode ser convertido em compartilhado ou até mesmo invertido. Outras medidas incluem a imposição de multa, alteração e ampliação do regime de convivência, determinação de acompanhamento psicológico e fixação do domicílio da criança ou adolescente.

Embora o direito alegue neutralidade, a aplicação da LAP revela como o judiciário pode reforçar estereótipos de gênero, mantendo a concepção tradicional de maternidade patriarcal e perpetuando a violência contra mulheres, crianças e adolescentes (HÜMMELGEN; CANGUSSÚ, 2017; VALENTE; BATISTA, 2021; SOUZA, 2021; MALTA; NICÁCIO, 2021). Esse cenário caracteriza uma violência processual, onde o sistema jurídico é usado estrategicamente para perpetuar a subjugação e causar prejuízos a uma das partes, neste caso, as mulheres (MOURA, 2023). Essa prática, conhecida na literatura como *lawfare* de gênero, refere-se ao uso do direito como instrumento de guerra em contextos marcados por culturas patriarcais e machistas, transformando as mulheres, inicialmente vítimas, em vilãs, e silenciando-as (MOURA, 2023, p. 82). Assim, sugerimos que o *lawfare* de gênero se manifesta na fabricação da “alienação parental” porque a análise das disputas familiares em âmbito judicial é fortemente influenciada por estereótipos de gênero.

Historicamente, os estereótipos operam de forma insidiosa para negar benefícios e impor ônus às mulheres, baseando-se em visões generalizadas sobre as características e atributos que as mulheres supostamente possuem ou que a sociedade espera que possuam – como beleza, feminilidade, abdicação e capacidade para o cuidado (DINIZ, 2011; BIROLI, 2010, 2011).

Estereotipar é, assim, uma ação política destinada a exercer controle sobre os corpos e vidas das mulheres (DINIZ, 2011, p. 3). No Brasil, há uma série de pesquisas que procuram compreender como os estereótipos de gênero se entranham nas instâncias estatais, fundamentando os argumentos de advogados, promotores e juízes em casos que envolvem os direitos das mulheres, resultando em um tratamento prejudicial – muitas vezes pior do que o recebido pelos homens (SOUZA; CAMPOS, 2023, p. 4). Esses estereótipos perpetuam visões tradicionais sobre o papel das mulheres na sociedade, questionando sua competência para atuar na esfera pública e concedendo-lhes protagonismo apenas em questões de

⁵ Trabalho produzido com o auxílio do CNPq (processo 307133/2021-4), a quem agradecemos o financiamento para a realização do processo de coleta e análise de dados.

guarda e cuidado com os filhos (Biroli, 2010, p. 269).

Para tanto, o ponto de partida desta análise é a fabricação do direito de Bruno Latour (2020), para compreender como se dá a fabricação da “alienação parental” em acórdãos, com a incorporação acrítica dessa categoria e o uso político do judiciário. Ao utilizar o TJMG como estudo de caso, ou melhor, como microcosmo da justiça subnacional, verificamos em que medida a administração da “alienação parental” implica na fabricação social do direito calcada em papéis familiares,⁶ com destaque para a categoria gênero, entendida enquanto uma série de expectativas e normas sociais que moldam as experiências individuais e coletivas (SCOTT, 1999). A análise das decisões judiciais (acórdãos) do TJMG nos permite iluminar como o direito não é apenas reflexo, mas também um instrumento ativo na construção e perpetuação das desigualdades de gênero, posto que constroem novas “verdades” que terminam por reforçar a dominação masculina (CHAUI, 1985). Em resumo, a mobilização da “alienação parental” anularia a autonomia das mulheres, reenquadrando-as dentro das vontades e desejos masculinos e, especialmente, no papel de maternidade em detrimento dos demais.

A fabricação da legislação de “alienação parental”: estereótipos de gênero?

A fabricação do direito em nível subnacional pode ser descrita como a atividade que parte de uma moldura legal, mas envolve a interpretação e a contextualização das ações dos agentes, tanto daqueles que se posicionam perante os julgadores na administração de conflitos, quanto dos próprios operadores do direito. Esse processo é frequentemente influenciado por estereótipos, noções pré-concebidas e desejos políticos (LATOUR, 2020). Compreender essa “voz estatal” exige ir além da formalidade técnica para captar as transformações sociais e as narrativas subjacentes. É necessário “ultrapassar as aparências formais, retirar a superfície técnica, para atingir a dura e sólida realidade dos interesses e paixões” (LATOUR, 2020, p. 175). Cada decisão judicial carrega histórias e reinterpretções, define caminhos e normas sobre o que é considerado correto ou errado, e assim reflete a perspectiva política do juiz, com potencial para remodelar comportamentos.

Partindo desse entendimento, buscamos compreender inicialmente como se dá a fabricação da

“alienação parental” dentro das disposições da Lei 12.318/2010, e em seguida, desvelar o sentido atribuído pelos operadores do direito. Para entender esse processo, é essencial reconhecer a influência que os Estados Unidos exerceram sobre o Brasil, especialmente no âmbito legal, criando um terreno fértil para a incorporação da Teoria da Síndrome de Alienação Parental (SAP), proposta por Richard Gardner, médico estadunidense que alegava ter experiência com dinâmicas familiares. Gardner descreve a SAP como o resultado da manipulação intencional de um genitor para que a criança rejeite o outro genitor, uma espécie de “lavagem cerebral” decorrente de divórcios litigiosos e disputas pela guarda e convivência com os filhos (GARDNER, 1985). Segundo Gardner, a alienação parental seria praticada principalmente por mães insatisfeitas com o fim do relacionamento, que inventam crimes e abusos cometidos pelo ex-cônjuge para afastá-lo da convivência com os filhos, como uma estratégia de punição pelo divórcio (GARDNER, 1985). Ele sugere que, como tratamento, a guarda seja transferida para o genitor alienado, utilizando o que chamou de “terapia da ameaça,” que restringe ou proíbe as visitas do genitor “alienador” para pressionar a criança a se reconectar com o genitor rejeitado (SOTTOMAYOR, 2011).

A perspectiva de Gardner falha ao não reconhecer que a resistência de uma criança para se relacionar com um dos genitores pode ser influenciada por diversos fatores, desde o distanciamento natural do pai, resultante da divisão sexual do trabalho que coloca a função de cuidado nos ombros das mães, até a violência doméstica propriamente dita (CABRAL, 2014). Sua simplificação excessiva atribui a rejeição da criança exclusivamente às manipulações e campanhas difamatórias feitas frequentemente pela mãe, desconsiderando a complexidade das dinâmicas familiares (SOTTOMAYOR, 2011). Essa suposição gera uma atmosfera de ceticismo entre os operadores jurídicos em relação aos depoimentos das vítimas (FERREIRA; ENZWEILER, 2014; VEIGA, SOARES, CARDOSO, 2019), desconsiderando a possibilidade de que mães e crianças tenham razões válidas para evitar o contato com o pai, ou que a postura deste possa justificar a relutância ou repulsa do menor (SOTTOMAYOR, 2011).

Apesar das críticas e problemas, a síndrome da alienação parental foi disseminada e aceita em tribunais de vários países, inclusive no Brasil.

6 Como destacam Bento *et al* (2021), boa parte dos estudos sobre padrão de decisão do judiciário existentes no Brasil focalizam o Supremo Tribunal Federal, deixando de lado os contextos estaduais, que decidem a maioria das situações sendo os responsáveis pela intervenção na vida cotidiana dos cidadãos. Assim, entende-se como entes subnacionais como todos aqueles que fazem parte de uma estrutura administrativa abaixo do nível nacional ou federal de um país e que, por isso, desempenham um papel importante na governança local, na implementação de políticas e na prestação de serviços públicos dentro de suas jurisdições.

A fabricação do direito em relação à alienação parental começou no cenário brasileiro com o apoio de movimentos de pais separados, que alegavam a existência de uma síndrome incutida na criança como resultado do descontentamento materno com o divórcio (VEIGA, SOARES, CARDOSO, 2019). A demanda por uma legislação específica foi intensificada após a publicação da Lei Maria da Penha (LMP), que estabeleceu medidas protetivas de urgência, incluindo a retirada imediata do cônjuge do lar para proteger a vida da mulher e da criança. Associações como “SOS – Papai e Mamãe,” a Associação de Pais e Mães Separados (APASE), “Pais para Sempre,” “Pais por Justiça” e “Pai Legal” se posicionaram perante o legislativo brasileiro, argumentando que muitas mulheres usariam a LMP para afastar os pais dos filhos (SOUZA; BRITO, 2011). Com foco na proteção da criança e do adolescente, o Senado justificou a criação da Lei de Alienação Parental (LAP) devido ao aumento de denúncias falsas de abuso sexual, geralmente direcionadas aos pais, pois a guarda seria predominantemente concedida às mães (AGÊNCIA SENADO, 2010). A lei foi vista como uma forma de modificar comportamentos pós-divórcio, desencorajando mães a alienar os pais do convívio com os filhos, sob o risco de perderem a guarda, em linha com a “terapia da ameaça” sugerida por Gardner (FACCINI; RAMIRES, 2012).

Neste cenário, a LAP foi instituída no Brasil com ampla aceitação da teoria de Gardner, enfrentando pouca oposição, principalmente das mães que já sofriam com a violência doméstica (SOUZA; BRITO, 2011). A legislação assume que um genitor ou familiar que manipula a criança para rejeitar o outro genitor pode ser contestado judicialmente para assegurar a convivência familiar (SOUZA, 2021). O juiz está autorizado a determinar perícias psicológicas ou biopsicossociais, e esses profissionais podem categorizar famílias como “normais” ou “patológicas” (FACCINI; RAMIRES, 2012). Os resultados dessas avaliações são considerados “verdades jurídicas” (MALTA; NICÁCIO, 2021), muitas vezes desconsiderando as dimensões sociais e históricas dos litígios conjugais (VEIGA, SOARES, CARDOSO, 2019).

Diante desse processo de criação de ferramentas judiciais que autorizam a intervenção na família, argumentamos que a fabricação do direito ocorre dentro de uma lógica de *lawfare* de gênero. É nesse contexto que são produzidos documentos judiciais que criam realidades jurídicas com efeitos práticos sobre a vida das mães, pais e crianças. Quando a justiça rotula uma mulher que denuncia violência

doméstica como alienadora, a Lei de Alienação Parental tende a desacreditar suas afirmações, contribuindo para a invisibilidade da violência sofrida por ela e/ou por seus filhos (SOUZA, 2021). Neste espectro, a LAP seria utilizada como um instrumento para reforçar estereótipos de gênero.

Os estereótipos de gênero são construções sociais que atribuem papéis específicos e rígidos a homens e mulheres, reforçando desigualdades e perpetuando normas patriarcais. As mulheres são frequentemente associadas ao papel de “boa mãe,” que as vincula à esfera doméstica e ao cuidado dos filhos, enquanto os homens são enaltecidos como “trabalhadores dedicados” e “líderes naturais,” aptos para a esfera pública (BIROLI, 2011). Conforme discutido por Massarani et al. (2018), esses estereótipos são constantemente reforçados pela mídia, que frequentemente destaca a aparência física das mulheres e sua relação com a maternidade, enquanto os homens são valorizados por suas competências e realizações públicas. Nos tribunais, essa dualidade de estereótipos reforça a imagem de um homem idealizado—branco, inteligente e em uma posição de destaque na carreira—em contraste com descrições que destacam a aparência física das mulheres, como suas roupas, corpo ou cabelo, e sua aptidão para cuidar abnegadamente dos filhos (BIROLI, 2010, p. 273; MASSARANI et al., 2019).

Um exemplo concreto dessa dinâmica pode ser visto na forma como o conceito de alienação parental é utilizado nos tribunais. Quando invocado estrategicamente em disputas de guarda, tende a ser instrumentalizado para reforçar estereótipos de gênero, penalizando mulheres sob a acusação de manipular os filhos contra os pais, enquanto os homens são retratados como vítimas injustiçadas, mesmo quando as mulheres sofrem com violência doméstica e buscam proteção (SOUZA, 2021). Nessa lógica, a aplicação estratégica da alienação parental alimenta uma dinâmica de poder que favorece os homens, associando-os a características de liderança e racionalidade, enquanto as mulheres são vistas como passionais e vingativas, alegando violência apenas por rancor pela dissolução do vínculo conjugal, como defendido por Gardner (1985). Ao ignorar que a mulher e a criança podem ter motivos reais para evitar a convivência com o pai, ou que a mulher pode ser uma boa mãe mesmo ao trabalhar fora de casa, os julgamentos de “alienação parental” se tornam uma ferramenta de *lawfare* de gênero. Desqualificam a posição da mulher, rotulando-a como alienadora, mesmo quando a relação com o pai pode significar maus-tratos e danos para a mulher e a criança. Sob o

pretexto do melhor interesse da criança na (re)unificação familiar, o Judiciário reforça desigualdades e hierarquias de gênero.

Partindo desse referencial, nossas hipóteses são de que a aplicação da “alienação parental” sob a ótica de *lawfare* de gênero se manifesta nos acórdãos do TJMG ao: (i) descredibilizar as mães; (ii) ignorar relatos de vítimas, especialmente crianças; (iii) inverter papéis de agressor e vítima, particularmente após denúncias de violência doméstica; (iv) comprometer a segurança de mulheres e crianças; e (v) desconsiderar razões válidas para o distanciamento de um genitor. Para que os limites e possibilidades da nossa análise sejam adequadamente compreendidos, na próxima seção identificamos os métodos utilizados para a geração dos dados analisados nas seções subsequentes.

Métodos e dados

Os acórdãos foram escolhidos como fonte de informação por estarem disponíveis em sua integridade (o que nem sempre ocorre com processos judiciais completos) e por orientarem a jurisprudência estatal. Eles são estruturados para comunicar uma “verdade” e, por conseguinte, moldar realidades, uma vez que representam a voz do Estado (COACCI, 2007). Uma desvantagem dos acórdãos é que eles refletem casos onde uma das partes ficou insatisfeita com a decisão de primeira instância, e já apresentam uma leitura filtrada do que foi debatido anteriormente para fundamentar o desfecho. No entanto, a riqueza de informações contidas nesses documentos faz com que eles sejam amplamente utilizados para a compreensão da fabricação do direito sob uma perspectiva sociológica (COACCI, 2007).

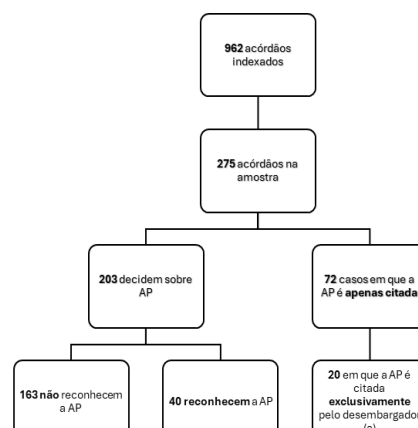
Para construir a base empírica analisada neste texto, realizamos inicialmente uma busca na plataforma de jurisprudência do TJMG, utilizando a categoria “alienação parental”, para identificar os acórdãos catalogados até 30 de junho de 2022. Foram encontrados 962 acórdãos, publicados entre 2010 (ano da promulgação da legislação) e junho de 2022 (início da pesquisa). Para selecionar uma amostra representativa desse total, os acórdãos foram indexados em uma planilha de Excel e sorteados aleatoriamente. Nesse processo, foram escolhidos 275 documentos para análise, o que possibilitou estimativas com um nível de confiança de 95% e uma margem de erro de 2%.

Para assegurar a uniformidade na análise dos acórdãos, formulamos um questionário estruturado com diversas questões que, de acordo com estudos empíricos sobre a aplicação da LAP, seriam impor-

tantes para entender a fabricação do direito (de modo geral) e da alienação parental (em particular) (CAR-DEAL et al., 2023). O questionário incluiu perguntas relacionadas ao (i) perfil do acórdão (tribunal, instrumento do recurso, sexo do relator, entre outros); (ii) dinâmicas da alienação parental (quem alega, indícios e provas, e em quais situações o tribunal a reconhece); e (iii) interfaces com os direitos das mulheres (mobilização de medidas protetivas da Lei Maria da Penha, estereótipos de gênero, avaliações sobre a maternidade).

Neste artigo, detalhamos os achados a partir do escrutínio de 203 acórdãos focados em alienação parental, excluindo 72 casos em que o termo não foi o cerne da discussão (Gráfico 1). É interessante notar que, mesmo nos casos não analisados, a menção à alienação parental revelou um padrão: em 20 (27,7%) deles, a AP foi trazida pelos desembargadores como alerta, ressaltando a necessidade de evitar “comportamentos alienadores” por parte das mães, ou como fundamento para deliberações sobre guarda, com o objetivo de prevenir o suposto afastamento promovido pelas genitoras. Essas menções indicam que a fabricação do direito em casos de AP influencia os resultados dos litígios familiares, mesmo quando não é percebida como determinante.

Gráfico 1 – Distribuição dos acórdãos categorizados como “alienação parental” no TJMG, conforme a menção ao termo e sua análise subsequente (2010 a 2022)



Fonte: Elaborado pelas autoras

Na próxima seção, buscamos compreender como se dá a fabricação do direito por meio da análise quantitativa e qualitativa dos acórdãos que deliberam sobre a existência (ou não) da alienação parental.

Resultados e discussão

Os 203 acórdãos escrutinados foram publicados de 2010 a junho de 2022, sendo que ais da metade cor-

respondem aos anos 2021 (56) e 2022 (55). Apesar de a LAP ter sido publicada em 2010, ela alcançou os tribunais mineiros nos últimos anos, o que se alinha com o relatório do Conselho Nacional de Justiça (2022), que indicou crescimento de mais de 171% nos casos de suposta alienação parental desde 2020.

A análise da natureza dos recursos mostra que a maioria dos casos (127; 63%) são Agravos de Instrumento, indicando que muitas vezes os litígios relacionados à alienação parental demandam decisões rápidas e urgentes por parte dos tribunais, ainda no curso do processo. Nesses casos, os envolvidos pleiteiam a declaração da suposta alienação parental para que o tema principal da demanda possa ser apreciado (como guarda, ou aplicação da Lei Maria da Penha). As Apelações Cíveis representam parcela significativa dos casos (40; 19,3%), sugerindo que muitas disputas passam por reanálise, com reapreciação das provas produzidas na primeira instância, de modo que a decisão colegiada pode reformar ou até mesmo anular a sentença. Em contrapartida, as Apelações Criminais compreendem uma proporção diminuta (14; 7%), indicando que a alienação parental pode relacionar-se à violência entre os genitores ou contra os próprios filhos (incluindo crianças e adolescentes). Recursos variados, como Conflitos de Competência; Embargos de Declaração; Habeas Corpus Criminais e Cíveis; e Recursos em Sentido Estrito; reforçam o entendimento de que a alegação de alienação parental envolve desde disputas de guarda e visitação até assuntos de ordem criminal, como o registro de violência doméstica sendo utilizada como fonte da aplicação da LAP.

Pais são os que mais solicitaram a revisão da decisão no âmbito dos acórdãos pesquisados, em 121 casos (60%), seguidos pelas mães, que buscam a modificação em 73 ocasiões (36%). As ações judiciais revelam uma distribuição significativa de temas e pedidos, com a guarda representando 44,8% (91), seguida pela convivência com 33% (67).

Para além de qual era a controvérsia original que levou a discussão da alienação parental para a segunda instância, interessa saber o que os envolvidos pleiteavam como solução. Normalmente, o pleito é múltiplo, e pode estar relacionado à mudança de guarda (89; 43,8%), à alteração do regime de convivência (91; 44,7%), à declaração de ocorrência da alienação parental (34; 17,2%), à pensão alimentícia (27; 13%), dentre outras temáticas das Varas de Família. Chama a atenção o fato de nove acórdãos dizerem respeito especificamente ao pedido de decretação de medida protetiva no âmbito da Lei Ma-

ria da Penha – criada em 2006, para salvaguardar os direitos das mulheres em situações de violência doméstica. Ainda na seara penal, outros 20 recursos (9,8%) buscavam a absolvição por crime praticado contra a mulher, com a justificativa de existência da alienação parental. Então, discutir a alienação parental no Brasil implica necessariamente em examinar aspectos tanto do direito civil quanto penal.

Na análise dos acórdãos ficou evidente como a alienação parental pode ser usada como subterfúgio para buscar outros objetivos. Por exemplo, a ação específica para reconhecimento de alienação parental ocupa apenas 12,3% (25) dos casos, enquanto a separação ou divórcio, bem como demandas relacionadas à destituição do poder familiar, que significa a retirada dos direitos parentais sobre seus filhos, corresponderam a 13,3% (27) e 1,5% (3), respectivamente. Além disso, medidas cautelares de busca e apreensão de crianças e adolescentes, que são determinações judiciais preventivas com intuito de garantir a segurança das partes envolvidas ou assegurar a efetividade do processo antes da decisão definitiva, representam 6,4% (13) dos casos. Discussões sobre valores pagos a título de pensão alimentícia compõem 19,7% (40), enquanto o abandono afetivo, que é a falta de suporte emocional, foi discutido em 1% (2). Por fim, as ações criminais aparecem em 12,8% (26) dos acórdãos em contextos de alienação parental. A diversidade indica que, aparentemente, a LAP é invocada como parte de uma estratégia para influenciar decisões judiciais em problemas familiares e legais, sendo que as mães tendem a ser maiores “violentadas”, uma vez que elas são as principais acusadas de promover a suposta alienação parental.

No entanto, a utilização indiscriminada da alienação parental emerge tanto como argumento de defesa em casos penais quanto como pano de fundo em alegações cíveis. Nesse contexto, ela é evocada como ferramenta para obter mudanças na guarda, alterações nas pensões alimentícias e, por vezes, até absolvição criminal, sempre sob o pretexto do “melhor interesse da criança/adolescente”. A fabricação do direito, nos termos de Latour (2020), envolve a mobilização desses diferentes atores sociais (pais, mães, advogados, juízes, psicólogos, dentre outros) na discussão do que vem a ser a alienação parental e, caso ela esteja configurada, na determinação, pelo juiz, nas intervenções requeridas na dinâmica familiar. Por exemplo, advogados usam a AP como argumento em casos de guarda para favorecer seus clientes, juízes decidem com base nesse conceito livrar pais agressores de sanções penais, psicólogos são chamados para avaliar a situação das crianças

envolvidas para determinar novos regimes de convivência, e assim por diante.

Neste diapasão, nossa análise se concentrou em compreender os sentidos associados à alienação parental. Aparentemente, não há abordagens e definições uniformes entre os atores sociais que mobilizam este conceito, embora existam semelhanças em muitas situações. Do ponto de vista da “fabricação do direito”, estamos diante de uma categoria em disputa, o que está bastante relacionado à capacidade dos envolvidos em “provar” os elementos que melhor convencem os julgadores acerca da “verdade dos fatos”. Assim sendo, quanto mais ampla a categoria, no sentido de mais elástica, melhor a sua instrumentalização perante o Judiciário para a fabricação de uma decisão que atenda às demandas dos envolvidos. Talvez por isso a maioria dos acórdãos não apresente qualquer definição de AP (174; 85,7%), cabendo ao julgador interpretá-la como achar melhor. No entanto, 29 descreveram o que é “alienação parental”, das quais 79% (23) se sustentaram na definição trazida pela LAP e as demais foram enquadradas nas categorias apresentadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Variações interpretativas na definição de “alienação parental” (Amostra de acórdãos do TJMG, 2010-2022)

Categoria	Definição
Definição de SAP	Síndrome de preocupação da criança com crítica e desaprovação de um dos pais, caracterizada por sintomas específicos em disputas de custódia (Acórdão nº 1.0344.12.003292-7/001).; Proposto por Richard Gardner em 1985, baseado em experiência com peritagem judicial e observações em processos de separação conjugal (Acórdão nº 1.0000.21.206220-2/001).
Complexidade e Diagnóstico	Reconhecimento da necessidade de diagnóstico profissional devido à complexidade da alienação parental (Acórdão nº 1.0000.21.072533-9/001).
Descrição Comportamental	Omissão de informações sobre a vida da criança por um dos genitores, impedindo vínculos de afinidade e afetividade (Acórdão nº 1.0327.15.000747-1/001).
Consequências da Separação	Sentimento antagônico resultante da separação que pode levar a condutas vingativas para afastar a criança do outro genitor (Acórdão nº 1.0693.11.001388-7/002).

Manipulação e Controle	Transtorno criado por um dos genitores para afastar a criança do outro, resultando em controle total e visão do outro genitor como invasor (Acórdão nº 1.0024.09.750945-9/001); Processo de programar uma criança para odiar um dos genitores sem justificativa, como parte de uma campanha para desmoralizar (Acórdão nº 1.0024.08.984043-3/004)
Aspectos Psicológicos	Transtorno de personalidade nos menores envolvidos em conflitos de guarda, em que um genitor denigre a imagem do outro (Acórdão nº 1.0223.08.247433-7/001).

Fonte: Elaborado pelas autoras

Se a diversidade de entendimentos dados à “alienação parental” indica que não há uma compreensão uniforme, também existem semelhanças que sugerem certa convergência interpretativa. A principal é a vertente legal, definindo a alienação parental como “interferência na formação psicológica da criança ou do adolescente promovida ou induzida por um dos genitores, pelos avós ou pelos que tenham a criança ou adolescente sob a sua autoridade, guarda ou vigilância para que repudie genitor ou que cause prejuízo ao estabelecimento ou à manutenção de vínculos com este” (art. 2º, Lei nº 12.318/2010). Em determinadas situações, a alienação parental é caracterizada por uma manipulação por parte de um dos genitores, conduzindo a criança a nutrir sentimentos de aversão em relação ao outro, por meio de difamação e esforços para desacreditar o genitor alienado. Outras decisões destacam a interferência na formação psicológica, provocada por um dos genitores ou até mesmo por outros familiares. A gravidade das consequências decorrentes desse comportamento é ressaltada, apontando para possíveis danos duradouros. E o “melhor interesse da criança” é comumente invocado para justificar para a utilização do conceito.

A alienação parental também é abordada como temática sensível, especialmente em contextos de divórcio, mediada por sentimentos de raiva e desejo de vingança, conforme proposto por Gardner (1985). Alguns acórdãos referem-se à AP como espécie de abuso psicológico, destacando a importância de preservar a convivência da criança com ambos os genitores. Esse entendimento pode ser fruto da Lei 13.431/2017, também conhecida como a lei da escuta especializada e do depoimento especial, a qual define a alienação parental como uma violência psicológica. Por fim, a SAP também é mencionada como transtorno psicológico que emerge em situações de disputa de custódia, envolvendo a programação da

criança para desenvolver aversão sem justificativa real.

Apesar de não ter reconhecimento científico, “SAP” e “AP” aparecem como sinônimos em 11% (22 casos) dos casos, ilustrando como o conceito foi incorporado no Brasil, sem distinções entre a síndrome (uma doença) e o comportamento da alienação parental (SOUSA; BRITO, 2011). Ou seja, a incorporação ocasional de termos como “SAP” e “AP” indica uma tendência a patologizar comportamentos familiares que são manifestações naturais após separações ou conflitos (FERREIRA; ENZWEILLER, 2014, p. 86).

Por outro lado, em 87% das decisões a síndrome não foi citada, o que pode significar uma fuga das críticas e de outras discussões, em razão da falta de cientificidade do conceito, pois não há validação por parte da Organização Mundial de Saúde (MALTA, NICÁCIO, 2021). Em que pese a ausência da palavra síndrome, há uma tendência dos operadores do direito em optar pela utilização de termos que soam inofensivos ou até técnicos, mas que mascaram comportamentos multifacetados. A rotulação do caso como AP fortalece narrativas que transformam disputas familiares em diagnósticos legais e clínicos, contribuindo para perpetuação de estereótipos de gêneros e patologização de relações sociais, sendo estes alguns dos efeitos da fabricação do direito na vida das famílias.

Nesse cenário, categorizamos as decisões judiciais em duas vertentes: aquelas em que as acusações de alienação parental não foram validadas e aquelas em que tais acusações foram reconhecidas. Em Minas Gerais, observou-se elevada taxa de não validação, em 80% (163) dos casos, resultando na efetiva confirmação da alienação parental em apenas 19,7% (40) das decisões. Em princípio, parece que a tendência é rechaçar a pseudociência por detrás do conceito. No entanto, a análise qualitativa indica a mobilização da “alienação parental” de maneira retórica ou política, como instrumento para alcançar outros objetivos - como disputas de divórcio e guarda - tem efeitos bastante direto sob as mulheres, posto que elas são apresentadas como manipuladoras que, insatisfeitas com o fim do casamento, afastam a criança do pai. Neste contexto, elas precisam se sujeitar a uma série de intervenções, que vão desde a redução da pensão até a revogação da medida protetiva de aproximação do ex-companheiro, para garantia do “melhor interesse da criança” de conviver com os dois genitores. No contexto de “simples” menção, a AP vira uma categoria jurídica fabricada para atingir outras finalidades, podendo ser mobilizada sem

que o conceito seja apresentado, ou ainda, sem que exista pedido explícito de reconhecimento, ou sem estar diretamente ligado ao mérito. Neste contexto, motivações subjacentes podem estar direcionando a politização da alienação parental no âmbito do sistema judiciário.

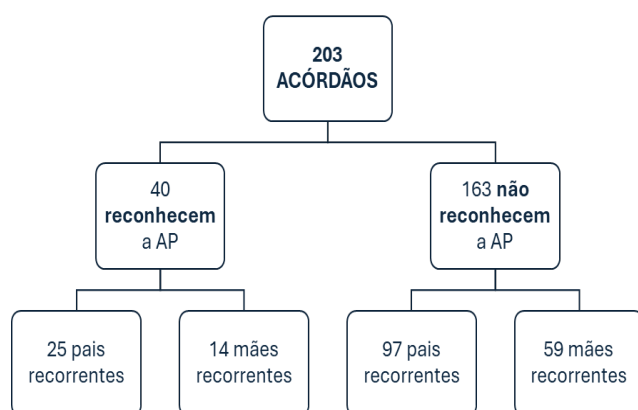
Decisões judiciais sobre a alienação parental

A LAP prevê que a alienação parental pode ser “promovida ou induzida por um dos genitores, pelos avós ou pelos que tenham a criança ou adolescente sob a sua autoridade, guarda ou vigilância” (BRASIL, 2010). Embora o leque de “alienadores” seja exemplificativo e, de certa forma amplo, quase 60% (119) das acusações recaem sobre as mães, enquanto 27% (55) envolvem os pais. As mães têm maior chance de serem vistas como “alienadoras” porque cabe a elas o cuidado com as crianças, razão pela qual elas tendem a ter a guarda de forma unilateral (D’ALMEIDA, 2018; SEVERI; VILLARROEL, 2021; STOLZ *et al.*, 2023). Nesta dinâmica, a alegação da “alienação parental” é instrumentalizada para inverter dinâmicas familiares, transformando mulheres de cuidadoras em algozes (FERREIRA; ENZWEILLER, 2014). Tal perspectiva fabrica a categoria “boa maternidade”, definindo-a como aquela em que a mulher renuncia aos seus direitos em prol da criança/adolescente, incluindo não denunciar agressores de violência doméstica em favor da boa convivência familiar, ou suportar maus tratos após o divórcio para manter os laços parentais (HÜMMELGEN e CANGUSSÚ, 2017). Trata-se de uma fabricação do direito que está enraizada em expectativas socioculturais condicionadas pelos estereótipos de gênero que, historicamente, penalizam as mulheres, concedendo aos homens enorme poder (DINIZ, 2011; BIROLI, 2010, 2011). Tradicionalmente, mães são altruístas, cuidadosas, sensíveis, abnegadas e priorizam as necessidades dos/as filhos/as acima das próprias, em detrimento da carreira e dos anseios (VALENTE e BATISTA, 2021).

Inicialmente, voltamos o nosso olhar para os casos em que a AP foi alegada, mas **não foi reconhecida** (Gráfico 2). Temos que os pais constituem os principais mobilizadores da categoria, respondendo por 60% das situações (97), enquanto as mães compõem 36% (59). Aparentemente, os pais lançam mão da alegação de AP como estratégia para contrapor reivindicações feitas pelas mães ou como um meio de influenciar o processo a seu favor. A disparidade nas alegações entre pais e mães revela dinâmicas de gênero que permeiam os litígios de família. Os pais

são quase duas vezes mais propensos a alegar AP do que as mães, o que pode refletir uma assimetria tanto na experiência vivida quanto nas estratégias legais adotadas para se alcançar o que se deseja perante o Judiciário. Poderia também refletir uma predisposição do sistema de justiça a dar mais peso às alegações paternas, alimentando narrativas que privilegiam um dos gêneros nos embates familiares. Nesses casos, as mães são menos ouvidas e, frequentemente, estigmatizadas como pessoas que não sabem se comportar dentro dos estereótipos de gênero, especialmente, os que mobilizam a mãe abnegada (SEVERI, 2016). Tal dinâmica alimenta uma narrativa que dá mais peso às alegações paternas, configurando um cenário de violência processual de gênero, sendo que, neste caso, o que os pais pretendem alcançar é a fabricação de uma decisão judicial que seja um mecanismo de perpetuação de desigualdades e reforço de papéis tradicionais de gênero.

Gráfico 2 - Perfil dos recorrentes na busca pela modificação da decisão proferida em primeira instância (Amostra de acórdãos do TJMG, 2010-2022)



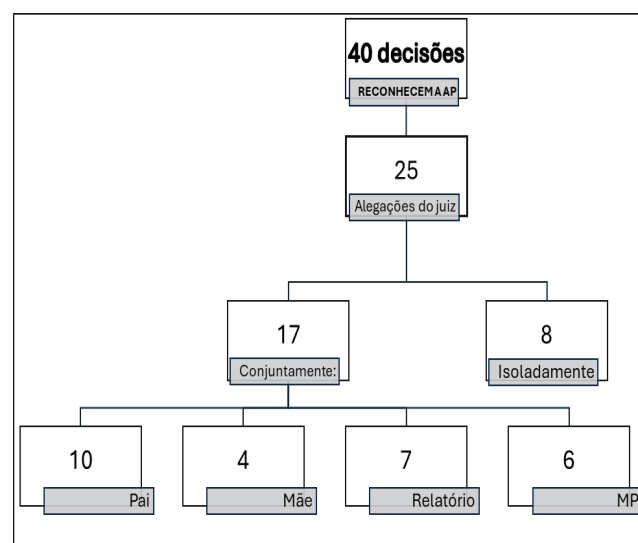
Fonte: Elaborado pelas autoras

Como na maioria das decisões a **alienação parental não foi reconhecida** (163; 80,2%), mergulhamos nesses documentos para entender como se dá a fabricação do direito e o rechaço a essa teoria. O fator preponderante para a não validação dessas alegações, em aproximadamente 40% (66) dos casos, reside na carência de provas concretas, enquanto outros 40% (66) são justificados por questões procedimentais. Nossa hipótese sugere que os laudos ou estudos psicossociais constituem a evidência central para determinar a existência da alienação parental. E, frequentemente, os operadores do direito entendem que não existem evidências para a mobilização desse recurso e/ou os que estão envolvidos no pleito não o

solicitam diretamente, por acreditar que as evidências disponíveis são suficientes para a constituição desta “verdade jurídica” (MALTA; NICÁCIO, 2021). Por isso, apesar de, a princípio, não reconhecerem a existência de uma dinâmica de AP, os relatores, repetidamente, determinavam o encaminhamento para a confecção de laudos e/ou estudos psicossociais.

Focalizando agora os casos em que a alienação parental foi reconhecida, direcionamos nosso olhar para as situações cuja alegação provinha de outros atores, além do pai da criança, já que, contextualmente, múltiplas partes em uma mesma demanda podem alegar a existência de alienação parental. Como ilustrado no Gráfico 3, em 25 das 40 decisões que reconheceram a alienação parental, os comportamentos alienadores foram provenientes dos próprios juízes, isoladamente (8 casos) ou em concordância com as afirmações dos pais ou mães (17 casos), sendo que em algumas situações o posicionamento do julgador servia para reafirmar pedidos do MP como fiscal da lei (6 casos), ou em alinhamento com avaliações técnicas (7 casos).

Gráfico 3 - Alegações de alienação parental advindas do desembargador (a), em conjunto ou isoladamente (Amostra de acórdãos do TJMG, 2010-2022)



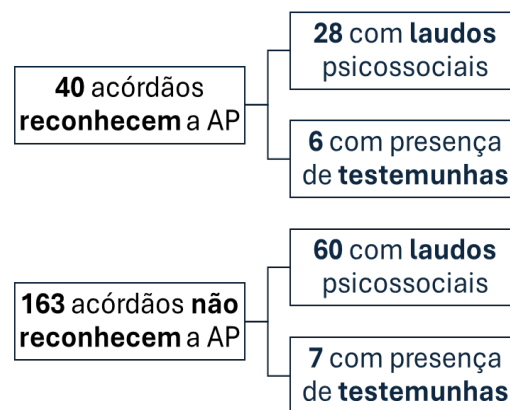
Fonte: Elaborado pelas autoras

Aparentemente, há uma disposição do judiciário em identificar a AP de forma autônoma, sem que os próprios envolvidos tenham mobilizado a categoria, o que ocorreu em oito situações. Neste quadro, os estudos técnicos possuem papel decisivo no reconhecimento das alegações, já que ela pode ser apresentada pelos profissionais responsáveis por esses relatórios, sejam eles psicólogos ou assistentes sociais. A crítica a essa prática surge quando esses

laudos são tratados como verdades absolutas, sem considerar a complexidade dos contextos familiares (MALTA; NICÁCIO, 2021), reforçando a influência significativa desses documentos na fabricação do direito. Em mais de 70% (28 casos) das decisões que **reconheceram a alienação parental** basearam-se em laudos psicossociais como elementos probatórios. Ou seja, a influência desses pareceres é fator determinante e com forte impacto para o desfecho dos conflitos familiares, reforçando o entendimento sobre o papel desses documentos na construção da “verdade jurídica” (MALTA; NICÁCIO, 2021). Em um caso singular, julgado em 2014, (nº 1.0707.12.024813-3/001), o laudo psicossocial anexado pela mãe “alienadora” não foi aceito como prova determinante para o reconhecimento da AP porque o pai criticou a credibilidade do documento, que tinha como objetivo “denegrir sua imagem”. A justiça ecoou essa perspectiva, e indicou que o parecer foi concebido unilateralmente e cujas conclusões derivam de uma interação insuficiente sobre um único encontro com o genitor. Isto é, não basta de ter um laudo, mas este deve ser produzido pelo serviço judicial que, em teoria, não teria interesse particular no resultado.

Essa situação se torna mais explícita quando analisamos o Gráfico 4, em que a alta porcentagem dos laudos como prova contrasta com a presença de testemunhas, que respondem por apenas 15%. Quando comparamos a influência dos laudos psicossociais e da presença de testemunhas nos acórdãos relativos à alienação parental, em decisões que reconheceram a alienação parental (40), 70% basearam-se em laudos psicossociais (28) e 15% contaram com testemunhas (6). Nos casos sem reconhecimento (163), 37% utilizaram laudos psicossociais (60) e em 4,2% testemunhas foram ouvidas (7), evidenciando o peso significativo dos laudos na determinação judicial. Essa ênfase nos laudos e relatórios psicossociais, inadvertidamente, pode reforçar estereótipos de gênero, especialmente em relação às expectativas de maternidade. Em um contexto em que os comportamentos das mães são constantemente avaliados à luz de normas sociais de “boa maternidade”, os pareceres podem perpetuar visões preconcebidas, ao invés de abordar cada caso com a individualidade que merece.

Gráfico 4 – Influência de Laudos Psicossociais e de Testemunhas como determinante para (não) reconhecimento da AP (Amostra de acórdãos do TJMG, 2010-2022)



Fonte: Elaborado pelas autoras

A análise dos atos alienatórios reconhecidos judicialmente revela um espectro de comportamentos considerados prejudiciais à relação entre genitores e seus/as filhos/as, de acordo com o rol exemplificativo da LAP. Com base nas 40 decisões que reconhecem a alienação parental (AP), o ato mais frequentemente identificado é “dificultar contato de criança ou adolescente com genitor”, representando 45% (17) dessas decisões, seguido da apresentação de “falsa denúncia”, com 25% (10). Outros atos alienatórios reconhecidos incluem “dificultar o exercício do direito regulamentado de convivência familiar” (8; 22,5%), e tanto a “campanha de desqualificação da conduta do genitor” quanto “dificultar o exercício da autoridade parental”, cada um com 15% (6). A “omissão deliberada de informações pessoais ao genitor” é reconhecida em 7,5% (3) das decisões. Assim, são essas as condutas que os laudos descrevem para serem utilizados como fonte de evidência, o que pode contribuir para uma violência processual, especialmente quando os estudos são utilizados para avaliar a adequação da maternidade, num contexto social que pressupõe a submissão da mulher a todos os tipos de violência para a preservação da família ou da convivência dos/as filhos/as com os pais (HÜMMELGEN e CANGUSSÚ, 2017).

Nesse sentido, o não reconhecimento da alienação parental não se deve ao fato de uma posição crítica e de rechaço à suposta tese, mas sim à falta de elementos que comprovem a “verdade” inquestionável das alegações (MALTA; NICÁCIO, 2021). Essa tendência reflete um sistema legal em que estudos psicossociais possuem maior validade jurídica do que a palavra da mulher e da criança/adolescente ao relatar situações de violência, tema explorado na próxima seção.

O silenciamento das vozes de mulheres e crianças

As noções culturais e sociais preconcebidas sobre responsabilidades parentais, mormente, sobre a maternidade, estão presentes nos discursos do judiciário (SOUZA, CAMPOS, 2023). No vocabulário jurídico, a AP parece se ancorar em preconceitos de gênero e, simultaneamente, criam um ambiente de descrédito e desvalorização das vozes femininas, dificultando o acesso à proteção e ao apoio. Dentre as particularidades que permeiam nas decisões analisadas, há um padrão notável em ambos os grupos: o número significativo de relatos sobre atos de violência doméstica e familiar. Aparentemente, o simples fato de a mulher denunciar a violência de que é vítima ou ainda os atos criminosos a que sua prole é submetida dentro de quatro paredes, já a coloca como alienadora, posto que uma boa mãe suportaria todo o calvário para não privar o pai da convivência com o/a filho/a.

Percebe-se que das **40 decisões reconhecendo as alegações de alienação parental**, 50% (21) reportam atos de violência **contra a criança ou adolescente**. Nesses casos, em 66,6% (14) das vezes, as mães foram apontadas como “alienadoras” simplesmente por denunciarem a violência (ou seja, há situações em que não se discute a existência do crime, mas a sua denúncia). A violência sexual foi a mais reportada (15; 71,4%). Em sequência, estão os abusos físicos e psicológicos, com o percentual de 38% (8) e 24% (5), respectivamente. Da mesma forma, enquanto 12% (5) mencionaram atos de **violência contra a mulher**, em quase todas essas situações, as mães são identificadas como “alienadoras”. O abuso físico predominou entre as violências contra mulheres (4; 80%). Os apontamentos revelam que a invocação da alienação parental pode mascarar episódios de violência doméstica, servindo como um mecanismo utilizado por agressores para desviar atenção e se defenderem de acusações.

A interseção entre violência doméstica e familiar e alegações de alienação parental não é ocorrência isolada das decisões que reconhecem a suposta alienação. Nas decisões em que a alienação parental **não foi reconhecida**, 37% (60) reportaram algum tipo de violência contra crianças e adolescentes. Dentre esses, a violência sexual aparece em 45% (27), enquanto as violências física e psicológica aparecem em aproximadamente 30% dos casos. E, novamente, mais de 60% (38) das acusações foram direcionadas às mães.

Parece ser mais fácil priorizar a discussão de falsas alegações de abuso com vistas ao reconhecimento do papel do pai, em detrimento de identificar

práticas criminosas reais e separá-lo da convivência com a mulher e com a criança/adolescente. Corroboramos com isso o fato de que 14 acórdãos que, ao mesmo tempo, mencionaram violência contra a criança, tiveram o laudo profissional como determinante para que a alienação parental fosse reconhecida, sendo que 7 casos envolveram atos de violência sexual e apenas um resultou em condenação, que ainda foi revertida na segunda instância. Especificamente neste caso, na primeira instância, o genitor foi condenado pelo crime de estupro de vulnerável, com pena de 19 anos e 11 meses. Em sede de recurso, pediu absolvição sob o fundamento de que estava sofrendo alienação parental praticada pela genitora. O “inconformismo defensivo” foi acolhido. O relator se ancorou, sobretudo, no estudo social, cujo relatório mencionou: “evidenciamos que tais atitudes podem estar mais relacionadas aos conflitos conjugais de seus pais que desencadearam numa separação do que propriamente às situações desagradáveis que julga ter vivenciado na presença do genitor” (nº 1.0024.17.071662-5/001). Em outras palavras, o parecer sugeriu que a rejeição do filho, ao externar o desejo de não ter nenhuma convivência com o pai, era fruto da falta de readaptação da genitora ao novo formato do sistema familiar após o término da relação conjugal e não da violência sexual de que a criança era vítima. O laudo identificou comportamentos da genitora, tais como a depreciação da imagem paterna, com comentários sutis e desagradáveis, que trazem inseguranças e dúvidas à criança que, por sua vez, sufoca as próprias emoções para não desagradar a guardiã.

Em outra situação, numa ação de convivência julgada em 2013, a mãe, além de ter sido vítima de violência física praticada pelo ex-parceiro, foi considerada “alienadora”, embora a AP sequer tenha sido alegada pelas partes. Nesse cenário, a alegação de alienação parental foi “evidenciada” a partir do laudo social, pelo próprio Desembargador e pelo parecer do Ministério Público. Como punição à mãe alienadora, o Tribunal determinou a ampliação do tempo de convivência com o genitor alienado e, ainda, autorizou a solicitação de apoio policial em caso de resistência ao cumprimento da visita paterna:

(...) o conflito entre as partes vem tomando proporções indesejáveis e extremamente prejudiciais à menor que não possui maturidade suficiente para compreender essa disputa. Ora, não é prudente deixar que a intransigência da mãe, que afirma estar buscando o melhor interesse de sua filha, cause à criança os danos que certamente ocorrerão futuramente se persistir a ausência do pai. (...) mas se esquece que também temerária, senão pior, a violência psicológica praticada contra a criança indefesa, cuja personalidade ainda se encontra em formação, e, portanto, facilmente manipulável. (...) No caso dos autos,

como já afirmei anteriormente, é nítido o clima de beligerância existente entre as partes, mormente por parte da genitora da menor agravante, que, como bem ressaltou o d. Procurador de Justiça, vem utilizando a menor como instrumento para admoestar emocionalmente o ex-companheiro (Acórdão nº 1.0145.08.477492-9/001, MINAS GERAIS, 2013).

Em ambas as situações, o processo de fabricação da alienação parental pelo TJMG coloca um dilema para as mães: ou elas optam por não denunciar o abuso e correm o risco de serem punidas por convivência, ou decidem denunciar e enfrentam a possibilidade de perder a guarda da criança para o progenitor suspeito, ou até mesmo serem ordenadas a ter visitas coercivas em relação a ele por serem enquadradas como “alienadoras” (SOTTOMAYOR, 2011, p. 90). Em outras palavras, a resposta esperada de uma mãe diante da violência é o silêncio, pois caso contrário, será vista como vingativa e punida com a perda da guarda, o que, em última instância, irá imputar aos filhos/as maior nível de violência e sofrimento. Nesse universo, 26% das decisões **sem o reconhecimento da alienação parental** mencionam atos de violência contra a mulher, o que corresponde a 43 casos. Em algumas dessas, é importante observar que a alegação de alienação parental não reconhecida, embora feita principalmente pelo genitor, também foi utilizada como estratégia de defesa pela própria genitora, após ter enfrentado situações de violência doméstica e familiar, ou de forma mútua por ambos os genitores, conforme ilustrado pelo Quadro 2.

Quadro 2 - Instrumentalização da alienação parental como estratégia de defesa e o uso político do Judiciário (Amostra de acórdãos do TJMG, 2010-2022)

Categoria	Alegação da mãe	Alegação do pai
Violência doméstica e divórcio	“A genitora pediu o divórcio devido aos anos de violência doméstica e menciona a prática de alienação parental pelo genitor. Disse que o genitor não aceita a separação e busca atingi-la por meio dos filhos. (Acórdão nº 1.0000.21.242022-8/0)”	“O pai alega que o homicídio praticado contra a ex-esposa ocorreu devido à separação e ao desejo de resgatar o relacionamento com o filho, mencionando animosidades prévias e alegações de alienação parental. (Acórdão nº

Categoria	Alegação da mãe	Alegação do pai
Violência doméstica e convivência	“De acordo com a genitora, existem diversos boletins de ocorrência e medida protetiva em seu favor e das menores, em razão das tentativas de agressões e ameaças. A mãe alega que o genitor é uma pessoa extremamente agressiva e que, ao não devolver a criança, ela está sendo vítima de alienação parental. (Acórdão nº 1.0000.21.035772-9/001)”	“O genitor alega que a genitora fez uma falsa denúncia da Lei Maria da Penha como forma de inibi-lo na convivência com as filhas, acusando-a de alienação parental. (Acórdão nº
Violência doméstica e medidas protetivas	“O pai busca revogar medidas protetivas alegando que são uma manobra de retaliação por parte da mãe e a acusa de praticar alienação parental. (Acórdão nº 1.0024.16.043675-4/001)”	“O pai pleiteia a guarda unilateral alegando que a mãe pratica alienação parental, enquanto há menção de medidas protetivas por violência física e psicológica praticadas por ele. (Acórdão nº

Os dados apresentados aqui, fruto da análise de uma amostra representativa de acórdãos indexados como de alienação parental pelo TJMG, ilustram a fabricação do direito por meio da interpretação do significado pretendido pelo pai ao violentar crianças, adolescentes e mulheres. Tais alegações podem servir como escudo para se esquivarem de punições criminais, invocando que a denúncia é, em verdade, uma estratégia de alienação parental. Neste cenário, é possível afirmar que as decisões judiciais, mesmo quando não reconhecem a alienação parental, são permeadas por preconceitos de gênero que reforçam a desvalorização das experiências e vozes femininas. Conforme Rifiotis (2008, p. 229), “sendo o direito um importante elemento simbólico da construção da legitimidade, devemos refletir sobre o seu lugar como parte da estratégia de visibilização e reconhecimento das lutas sociais no campo do gênero”. O direito tem função predominante nas disputas sociais contemporâneas e na sua articulação na resolução das reivindicações sociais. Primeiramente, observa-se um aumento na busca por conquistas legais e pela afirmação dos direitos. Destaca-se a preeminência e, às vezes, a exclusividade do âmbito jurídico

como ferramenta de mudança social, um fenômeno que reflete um fascínio social que não apenas atrai e legitima, mas também define os limites aceitáveis das interações sociais. Rifiotis (2021, p. 93) descreve essa dinâmica metaforicamente como uma alavanca.

A análise das práticas judiciais relacionadas à alienação parental revela que esse fascínio pelo gênero cria um ambiente propício para a formação, negociação e confronto entre diferentes modelos de interação social, mas sempre reenquadrando a mulher dentro de estereótipos que a subjugam à dominação masculina. Assim, a aceitação acrítica da alienação parental no sistema judiciário subestima os relatos de mães e crianças e valoriza excessivamente os laudos psicossociais, contribuindo para a patologização dos conflitos familiares e minando a legitimidade de experiências vivenciadas, muitas vezes traumáticas, além de diagnosticar famílias como “patológicas” ou “normais”. Ademais, mesmo com a Lei da Alienação Parental (Lei 12.318/2010) omitindo deliberadamente o termo “síndrome” — detalhe presente no projeto de lei original (PL 4053/2018) —, a prática judicial frequentemente ecoa uma teoria de viés sexista desprovida de fundamentação científica.

Considerações finais

Este artigo se insere no campo da justiça subnacional, ao explorar a instrumentalização da “alienação parental” no Tribunal de Justiça de Minas Gerais, sob a perspectiva da fabricação do direito desenvolvida por Bruno Latour. A partir deste referencial teórico, o estudo procura problematizar como as construções jurídicas da AP são mais do que reflexos de realidades sociais; posto que criam documentos que conformam novas realidades. Assim, moldam experiências familiares e pessoais ao estigmatizar comportamentos e reforçar papéis tradicionais de gênero, especialmente, o que seria a boa maternidade esperada de mulheres em situação de violência doméstica e/ou que assistem seus/uas filhos/as serem vítimas de violência familiar.

A diversidade de definições e conceitos associados à alienação parental, bem como as diferentes abordagens, evidenciam a construção de múltiplos entendimentos jurídicos sobre esse fenômeno, com realidades muito concretas sobre a vida das mulheres e crianças envolvidas nessa temática. Como visto, a fabricação do direito por meio da alegação da “alienação parental” majoritariamente por homens

inconformados com a nova dinâmica familiar, contribui para a manutenção da dominação masculina e para a perpetuação da violência de gênero. Primeiro, porque as mães muito mais propensas a serem vistas como “alienadoras” e a terem os seus depoimentos questionados por meio de laudos “científicos” que são entendidos como “verdades” em detrimento de construções sociais. Segundo, porque há uma tendência em desconsiderar o histórico de violência doméstica e o testemunho das crianças envolvidas, o que resulta em decisões desfavoráveis para elas. Assim, a fabricação do direito se torna um processo de validação de narrativas, no qual os juízes passam a ter uma espécie de varinha mágica para diferenciar as “verdades” como mais ou menos fidedignas a uma dada situação. É também um instrumento para inverter dinâmicas familiares, transformando as mulheres em algozes e reforçando expectativas de gênero sobre a “boa maternidade”. Observamos, assim, um “retorno à família” sobrepondo-se aos direitos individuais, especialmente, quando esses são os femininos.

A violência processual ganha requinte de violência de gênero ao viabilizar o enquadramento subjetivo de um dos genitores como “alienante” (geralmente, a mãe), na busca pelo estabelecimento da “verdade” sobre a dinâmica familiar (feita pelos laudos que desconsideram as narrativas femininas e infantis) e culmina nas intervenções judiciais para normalizar as relações familiares (com a mudança de guarda enquanto uma forma de punição). Ou seja, a alienação parental tal como produzida pelos acórdãos do TJMG publicados entre 2010 e 2022, é direito fabricado segundo a lógica de lawfare, ao contribuir para inverter os papéis de agressor e vítima, quando a alegação de alienação parental vem após a denúncia da violência e, por isso, coloca em risco a segurança das mulheres e crianças/adolescentes por não considerar legítimos os motivos para a recusa da prole em manter contato com um dos genitores. Com isso, a proteção infantil e os direitos das mulheres transformam-se em instrumentos de coerção e controle.

Portanto, a fabricação jurídica da alienação parental no TJMG é um caso emblemático de violência processual dentro da justiça subnacional, pois explana como a aplicação de uma lei nacional pode variar significativamente, tornando-se instrumento político e ferramenta de manipulação. Decerto, a “alienação parental” tem sido utilizada como artifício político no judiciário. Um “guarda-chuva” estratégico para a obtenção de objetivos, que utilizam o “melhor interesse da criança e do adolescente” como

pano de fundo, mas se torna ferramenta de manipulação de decisões. Com ares de legalidade e neutralidade, o direito torna-se subterfúgio para táticas políticas e mecanismo para perpetuação de abusos e exercícios de poder.

Referências

- AGÊNCIA SENADO. Lei já contribui para mudar comportamento de pais separados. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2010/11/08/lei-ja-contribui-para-mudar-comportamento-de-pais-separados>. Acesso em: 30 jan. 2024.
- BIROLI, Flávia. Mídia, tipificação e exercícios de poder: a reprodução dos estereótipos no discurso jornalístico. *Revista Brasileira de Ciência Política*, p. 71-98, 2011.
- BIROLI, Flávia. Mulheres e política nas notícias: Estereótipos de gênero e competência política. *Revista crítica de ciências sociais*, n. 90, p. 45-69, 2010.
- BRASIL. Lei 12.318, de 26 de agosto de 2010. Dispõe sobre alienação parental e altera o art. 236 da Lei nº 8.069, de julho de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12318.htm.
- CABRAL, Camila Buarque. Alienação parental: A necessária interlocução entre as medidas judiciais e extrajudiciais para uma efetiva proteção no ambiente familiar. *Dissertação* (Mestrado em Direito), Universidade Federal de Pernambuco. Recife, PE, 2014.
- CARDEAL, Camila; COSTA, Alessandra Abrahão; FALCAO, Lara Maria Alves; RIBEIRO, Ludmila. Tecnologias patriarcais: uma revisão sistemática sobre a alienação parental. Documento em mídia eletrônica não publicado. 2023.
- CHAUI, Marilena. Participando do debate sobre mulher e violência. *Perspectivas antropológicas da mulher*, v. 4, p. 23-62, 1985.
- CNJ, Conselho Nacional de Justiça. *Diagnóstico Nacional da Primeira Infância*. Proteção da Criança na Dissolução da Sociedade Conjugal. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/04/eixo2-primeira-infancia-relatorio-final.pdf>. Acesso em: 30 de out. 2023.
- COACCI, Thiago. A pesquisa com acórdãos nas ciências sociais: algumas reflexões metodológicas. *Mediações-Revista de Ciências Sociais*, v. 18, n. 2, p. 86-109, 2013.
- D'ALMEIDA, Rita. A (síndrome de) alienação parental: uma nova forma de patriarcado?. *Revista Jurídica Portucalense*, n. 23, 2018.
- DIAS, Maria Berenice. *Novas soluções, velhos problemas!* Publicado em: 08 de maio de 2015. Disponível em: <https://berenicdias.com.br/novas-solucoes-velhos-problemas/>.
- DINIZ, Debora. Estereótipos de gênero nas cortes internacionais-um desafio à igualdade: entrevista com Rebecca Cook. *Revista Estudos Feministas*, v. 19, n. 2, p. 451-462, 2011.
- FACCINI, Andréa; RAMIRES, Vera. “Vínculos afetivos e capacidade de mentalização na alienação parental”. *Revista Interamericana de Psicología/Interamerican Journal of Psychology*, [s. l.], v. 46, n. 2, p. 199-208, 2012.
- FERREIRA, Cláudia; ENZWEILER, Romano. “Síndrome da alienação parental, uma iníqua fábula”. *Revista da Esmesc*, 21(27), 2014.
- GARDNER, Richard. Recent trends in divorce and custody litigation. *The Academy Forum*, 29(2), 3-7, 1985.
- HÜMMELGEN, Isabela; CANGUSSU, Kauan Juliano. Estereótipos de gênero no direito das famílias: um estudo da doutrina jurídica sobre alienação parental. *ENADIR*, FFLCL-USP, São Paulo, 2017.
- LATOUR, Bruno. A fabricação do direito: Um estudo de etnologia jurídica. São Paulo: Editora UNESP, 2020.
- LIMA, Andrea Franco, RIBEIRO, Ludmila. Racismo ou injúria racial? Como o Tribunal de Justiça de Minas Gerais se posiciona diante dos conflitos raciais. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 3, n. 1, 2016.
- MALTA, Rafaella Rodrigues; NICÁCIO, Camila Silva. “Do Acesso ao Segredo ao (Des) Acesso à Justiça: Alienação Parental entre Moralidades e Técnicas em Disputa”. *Antropolítica-Revista Contemporânea de Antropologia*. 2021.
- MASSARANI, Luisa; CASTELFRANCHI, Yuri; PEDREIRA, Anna Elisa. Cientistas na TV: como homens e mulheres da ciência são representados no Jornal Nacional e no Fantástico. *Cadernos Pagu*, n. 56, p. e195615, 2019.
- MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. 5ª Câmara Criminal. Apelação Criminal nº 1.0024.17.071662-5/001. Relator: Alexandre Victor de Carvalho. DJe: 5 de outubro de 2021.
- MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. 7ª Câmara Cível. Agravo de Instrumento nº 1.0145.08.4477492-9/001. Relator: Peixoto Henriques. DJe: 22 de outubro de 2013.
- MOURA, Amanda. Lawfare e a violência contra a mulher no judiciário brasileiro. *Revista Direito e Sexualidade*, Salvador, v. 4, n. 2, p. 79-98, 2023. DOI: 10.9771/rds.v4i2.54373. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revdirsex/article/view/54373>. Acesso em: 13 mar. 2024.
- NAÇÕES UNIDAS. Custody, violence against women and violence against children. Report of the Special Rapporteur on violence against women and girls, its causes and consequences, 2023. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5336-custody-violence-against-women-and-violence-against-children>.
- RIFIOTIS, Theophilos. Judicialização das relações sociais e estratégias de reconhecimento: repensando a ‘violência conjugal’ e a ‘violência intrafamiliar’. *Revista Katálysis*, v. 11, n. 2, p. 225-236, jul. 2008.
- SCOTT, Joan. *Gênero: uma categoria útil para a análise histórica*. Tradução: Christiane Rufino Dabat e Maria Betânia Avila. New York, Columbia Univer-

sity Press, 1989.

SEVERI, Fabiana; VILLARROEL, Camila. Análise jurisprudencial dos tribunais da região sudeste sobre a aplicação do instituto: (síndrome da) alienação parental. *Pensar*, Fortaleza, v. 26, n. 2, p. 1-14, 2021

SOTTOMAYOR, Maria Clara. Uma análise crítica da síndrome de alienação parental e os riscos da sua utilização nos tribunais de família. *Julgar*. n. 13. Portugal: Coimbra Editora, 2011.

SOUSA, Analicia Martins; BRITO, Leila. “Síndrome de Alienação Parental: da Teoria Norte-Americana à Nova Lei Brasileira”. *Psicologia: Ciência e Profissão*. 31(2), 268-283. 2011. Recuperado em: <https://doi.org/10.1590/S1414-98932011000200006>.

SOUZA, Fábio Rocha de. Alienação parental e violência de gênero: uma análise sociojurídica da Lei 12.318/10. *Dissertação de Mestrado*. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. 2021.

SOUZA, Luanna Tomaz de; CAMPOS, Carmen Hein de. A escrita colaborativa de reescrita de decisões judiciais em perspectivas feministas e as clínicas jurídicas: desafios e horizontes para o ensino jurídico. *Revista Direito e Práxis*, v. 14, n. 4, p. 2688-2711, 2023.

STOLZ, Sheila; LEMOS, Sibeles; COSTA, Rafaela; GUSMAO, Carolina. The syndemic gender violence in judicial discourses that apply the Parental Alienation Law. *Revista Jurídica Unicuritiba*. Curitiba.v.1, n.73 p. 614 - 639, 2023.

VALENTE, Maria Luiza Campos; BATISTA, Thaís Tononi. Violência doméstica contra a mulher, convivência familiar e alegações de alienação parental. *Argumentum*, v. 13, n. 3, p. 76-89, 2021.

VEIGA, Camila Valadares da; SOARES, Laura Cristina Eiras Coelho; CARDOSO, Fernanda Simplicio. Alienação parental nas varas de família: avaliação psicológica em debate. *Arquivos Brasileiros de Psicologia*, v. 71, n. 1, p. 68-84, 2019.

Anatomia da estrutura econômica dos estados brasileiros: Uma Classificação Propositiva para Compreender a Complexidade Subnacional.

Ximena Simpson¹

Resumo:

Este trabalho propõe classificar os estados brasileiros e o distrito federal em relação à sua estrutura econômica, entendendo que sua organização reflete o equilíbrio de forças entre os principais atores políticos e econômicos da sociedade da qual formam parte. Em contextos federais, onde a maior descentralização política dota as subunidades de maior autonomia político-administrativa em determinadas áreas de políticas e, em alguns casos, também fiscal, o funcionamento do estado subnacional adquire maior peso na estrutura de incentivos que afeta as decisões dos atores econômicos de se instalarem em uma determinada região. Neste artigo, argumenta-se que, para alcançar uma compreensão integral a respeito do funcionamento do estado é preciso considerar a relação entre ele e a estrutura econômica que o rodeia. Com essa perspectiva em mente, este trabalho – de perfil exploratório – busca incentivar o diálogo entre dois corpos de literatura: o da geografia econômica e o da economia política do federalismo a partir do mapeamento e classificação da estrutura econômica dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal. As dimensões propostas são: 1) Peso relativo do estado na economia subnacional; 2) Fortaleza do setor privado na economia subnacional; 3) Classificação Nacional de Atividades Econômicas do Brasil (CNAE); 4) Tipo de Atividade que predomina na subunidade; 5) Perfis econômicos de cada subunidade e; 5) Grau de dispersão-centralização econômica no interior de cada estado.

Palavras Chave: estrutura econômica, federalismo, Brasil, estado subnacional.

Anatomy of the Economic Structure of Brazilian States: A Proposed Classification to Understand Subnational Complexity.

Abstract

This paper aims to classify the Brazilian states and the Federal District according to their economic structure, understanding that their organization reflects the balance of power among the main political and economic actors of the society to which they belong. In federal contexts, where greater political decentralization endows subunits with greater political-administrative autonomy in certain policy areas, and in some cases also fiscal autonomy, the functioning of the subnational state carries more weight in the incentive structure that affects the decisions of economic actors to settle in a particular region. In this article, it is argued that to achieve a comprehensive understanding of state functioning, it is necessary to consider the relationship between the state and the surrounding economic structure. With this perspective in mind, this exploratory work seeks to encourage dialogue between two bodies of literature: economic geography and the political economy of federalism, through the mapping and classification of the economic structure of the 26 Brazilian states and the Federal District. The proposed dimensions are: 1) Relative weight of the state in the subnational economy; 2) Strength of the private sector in the subnational economy; 3) Brazilian National Classification of Economic Activities (CNAE); 4) Type of activity that predominates in the subunit; 5) Economic profiles of each subunit; and 6) Degree of economic dispersion-centralization within each state.

Key words: economic structure, federalism, Brazil, subnational state.

Introdução

O interesse central do trabalho é o de contribuir ao conhecimento acerca do estado em suas diversas

¹ Instituto de Investigaciones Políticas (IIP)- CONICET/ Escuela de Política y Gobierno – UNSAM. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0801-8304>

dimensões e compreender como esse estado se relaciona com a sociedade da qual faz parte. A presente pesquisa segue três premissas gerais. A primeira diz respeito a centralidade do estado como elemento ordenador da vida social. A segunda compreende o estado como sendo uma construção social, na qual sua dinâmica está embebida em um processo reflexivo entre o próprio estado e a sociedade (Migdal, 2001; Soifer, 2008; Agnew & Mantegna, 2018). Por último, busca chamar a atenção para a importância não só metodológica, mas empírica, de estudar, principalmente em contextos federais, a configuração dos estados subnacionais para uma compreensão mais completa da dinâmica do estado nacional como um todo. Seguindo essas premissas, este artigo propõe observar um fator crucial: a estrutura econômica das subunidades em estados federais.

A geografia econômica como disciplina busca explicar o porquê de as atividades econômicas optarem por se estabelecer em determinados lugares e não em outros, com o resultado de que em alguns lugares umas têm mais sucesso que outras. Há consenso entre os estudiosos da área de que a geografia econômica ou economia espacial pode ser considerada como o produto de um *trade-off* entre a capacidade de escala das economias na produção e o custo da mobilidade de bens, pessoas e informação (Thisse, 2011). Isto sugere que a localização das atividades econômicas, sua concentração ou diversificação, é o resultado de um complexo equilíbrio de forças que refletem a dinâmica das relações político-sociais, com consequências institucionais, que conformam uma determinada região (Agnew e Mantegna, 2018).

Não obstante, se bem é cabível supor que, em contextos federais, onde a maior descentralização política dota as subunidades de maior autonomia político-administrativa em determinadas áreas de políticas e, em alguns casos, também fiscal, o funcionamento do estado subnacional adquira peso na estrutura de incentivos que afeta as decisões dos atores econômicos de se instalarem em uma determinada região.

Neste artigo, argumenta-se então que, para alcançar uma compreensão integral a respeito do funcionamento do estado é preciso considerar a relação entre ele e a estrutura econômica que o rodeia. Com essa perspectiva em mente, este trabalho – de perfil exploratório e descritivo – busca incentivar o diálogo entre dois corpos de literatura que, tradicionalmente, caminham separadamente: o da geografia econômica e o da economia política do federalismo a partir do mapeamento e caracterização da estrutura

econômica dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal. Contudo, é preciso assinalar, este trabalho é ainda um ponta pé inicial. Seu objetivo é contribuir para o fortalecimento de agendas futuras de pesquisa vinculadas à análise da imbricação entre economia e política subnacional.

A escolha do caso brasileiro se dá pelas seguintes razões: o Brasil apresenta importantes graus de diversificação econômica e uma estrutura federal que, se bem centraliza a formulação das principais áreas de política pública no governo nacional, as subunidades (estados) e os governos locais (municípios) são responsáveis pela sua implementação e, em alguns casos, pela sua regulação. Por sua vez, estados e municípios detêm poder decisório sobre o valor dos impostos estaduais ou locais. Por último, mas não menos importante, comparativamente com as principais federações da América Latina, como a Argentina e o México, o Brasil apresenta diferenças significativas em relação à autonomia municipal. No Brasil, a Constituição de 1988 concedeu aos governos municipais o status federal em pé de igualdade com os governos subnacionais e o governo central. No caso argentino, a reforma constitucional descentralizadora de 1994 não alterou a prerrogativa provincial no que tange às decisões sobre a autonomia local. No México, por sua vez, apesar do município ser explicitamente considerado um *governo livre* (autônomo) pela reforma Constitucional de 1999, a extensão da sua autonomia ainda é uma questão em debate (Oropeza, 2004).

O artigo está estruturado da seguinte forma: a próxima seção expõe a discussão teórica que dá sustento à classificação proposta e são apresentadas as dimensões de análise empregadas para caracterizar os estados brasileiros de acordo com sua estrutura econômica. A terceira seção apresenta e analisa a classificação dos 26 estados e do Distrito Federal. A última seção expõe as conclusões e sugere algumas linhas de pesquisa.

Problema de Pesquisa e Dimensões

Este trabalho propõe classificar os estados brasileiros em relação com a sua estrutura econômica, entendendo que sua organização é o reflexo de um equilíbrio de forças entre os principais atores políticos e econômicos da sociedade da qual formam parte. No entanto, em contextos federais, onde estados subnacionais detêm maior ou menor autonomia em diferentes áreas de políticas públicas, surgem sistemas interligados de incentivos, com possíveis

impactos nas condições de desenvolvimento de cada região (Aguirre e LoVuolo, 2013; Schneider, 2009; Hall e Soskice, 2001; Cepal, 2012; Constantino, 2013). Por isso, caracterizar a estrutura subnacional dos setores econômicos e seus principais atributos é uma oportunidade para pensar novas formas de políticas públicas que apontem ao desenvolvimento intertemporal, articulado e equitativo do país como um todo.

Conhecer a relação entre a estrutura econômica e os atores políticos inseridos no processo decisório de uma determinada região, por exemplo, pode ser útil para entender mais profundamente as políticas de desenvolvimento adotadas e seus padrões de industrialização (Carvalho e Kupfer, 2011). A decisão de um governo entre implementar políticas de incentivo à especialização econômica ou incentivar um processo de diversificação da indústria, não pode ser analisada sem levar em consideração os interesses dos atores envolvidos na negociação, quer dizer, os setores econômicos e políticos chave em um dado contexto geográfico.

Com essa ideia em mente, este trabalho toma como ponto de partida o trabalho de Behrend e Bianchi (2017) que analisa o caso argentino. Os autores chamam a atenção para a necessidade de avançar em pesquisas subnacionais que vão além da análise do peso das transferências fiscais intergovernamentais para explicar a variação nos seus níveis de desenvolvimento. Apontam para uma maior complexidade estrutural que diz respeito a imbricação entre a estrutura política e a produtiva para uma compreensão mais completa da relação entre estado e sociedade. O trabalho citado propõe 3 variáveis de análise: 1. Fortaleza do setor privado na economia subnacional; 2. O peso relativo do estado subnacional na economia e; 3. O tipo de atividade econômica predominante na região: extrativa, agricultura extensiva, pequena produção agropecuária, indústria e setor de serviços. A partir dessas três variáveis e de seus indicadores, os autores caracterizam as 23 províncias e a Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA) de acordo aos seus perfis produtivos.

Os autores argumentam que as variáveis propostas explicam o surgimento de diferentes tipos de elites políticas e econômicas que atuam de acordo com as seguintes premissas: Por um lado, se a elite política considerar que um dado tipo de desenvolvimento econômico pode ser uma ameaça a sua posição privilegiada, tenderá a bloquear processos de diversificação econômica. Por outro, conhecer o perfil produtivo das subunidades nos dá informação sobre a quantidade de recursos que os diferentes atores so-

ciais – políticos e econômicos - têm à sua disposição para mobilizar apoios, cooptar terceiros ou impor os seus interesses à sociedade.

Tendo como estímulo o trabalho supracitado, este trabalho tem como objetivo caracterizar os estados subnacionais brasileiros em relação a sua estrutura econômica subnacional. No entanto, o Brasil, inclusive devido a sua dimensão e sua formação histórica (Furtado, 1985), apresenta não só uma maior diversificação em termos de atores econômicos presentes nos estados, como também uma estrutura burocrático-administrativa diferente, que segue os mesmos padrões nos três níveis de governo (nacional, subnacional e local). Na Argentina, como as províncias têm autonomia em relação a organização de suas estruturas políticas, administrativas e fiscais, há uma ampla diversidade nos tipos de organização político-institucional subnacional.

Furtado (1985) argumentava que as diferenças entre o Brasil e a Argentina – e outros países da América Espanhola – podem ter origens históricas e estar relacionadas, ao menos em parte, a duas questões principais:

1. Às características dos processos de integração regional durante a formação dos estados nacionais já que, para Furtado (1985), a formação de um grande mercado interno é condição básica para garantir o desenvolvimento de países atrasados.

Para esse autor, o que salvara o Brasil da desintegração política fora o ciclo do ouro que irrompeu no século XVIII. A economia regional constituída em torno da exploração do ouro em Minas Gerais gerou encadeamentos intersetoriais nas demais economias regionais substancialmente maiores que a economia escravista açucareira do Litoral do Nordeste. Além de demandar alimentos, a economia mineira apresentava elevados custos de transporte para encaminhar os insumos aos locais de produção e o produto final para exportação. Isso forneceu o impulso necessário para que as demais regiões do Brasil se integrassem a ela como fornecedoras de alimentos e de outros insumos, como animais de carga. Assim o ciclo do ouro atuou como um mecanismo de integração e diversificação econômica.

2. Furtado chamou a atenção também para a importância da conexão entre os interesses do governo nacional e o das elites regionais analisado a partir da estreita relação entre o nível de gasto público e privado e o nível geral de atividade econômica.

Essa questão evidencia-se em sua análise do impacto da crise de 1929 e das políticas governamen-

tais sobre a economia brasileira. A política do governo federal de compras e destruição dos estoques de café permitiu que a produção de café no Brasil continuasse a crescer malgrado a crise e que o gasto privado do setor cafeeiro mantivesse a atividade econômica em um nível superior ao que teria ocorrido se a oferta tivesse que se ajustar à demanda (Furtado, 1959, cap. XXXI *apud* Furtado, 2005).

Em termos históricos, esses dois pontos podem explicar, ao menos em parte, diferenças observadas na relação entre o estado e os principais atores econômicos em alguns países da América Latina, principalmente em relação aos graus de diversificação econômica regional. Nesse sentido, este trabalho propõe a inclusão de novas variáveis – que se juntam às propostas por Behrend & Bianchi (2017), com o objetivo de abarcar a maior complexidade da sociedade brasileira. Com essa premissa em mente, a seção a seguir apresenta as dimensões para classificar os estados brasileiros de acordo com a sua estrutura econômica.

Dimensão 1: Peso relativo do estado na economia subnacional.

Os trabalhos de Behrend e Bianchi (2017) e Rodrigues-Silveira (2011) sobre a estrutura econômica e a política subnacional na Argentina e no Brasil, respectivamente, buscam analisar como o tipo de interação entre as elites políticas e as econômicas podem influenciar na configuração de distintos perfis de governo. Em ambos os trabalhos, o tamanho do estado consiste no termômetro de um conjunto de fatores diretamente relacionados com a qualidade das instituições políticas e sua relação com a sociedade e, em particular, com as elites.

De acordo com os autores, um elevado tamanho do estado responde a uma sociedade em que as elites se encontram menos diversificadas, encontram-se geralmente dentro das instituições públicas, são monopólicas em termos dos recursos sociais e políticos e administram a política local com um alto grau de discricionariedade. Assim, quanto maior for o tamanho do estado, os autores supõem um menor grau de *accountability* (horizontal e vertical), uma maior fragilidade burocrática e, em geral, da própria democracia no nível subnacional. Supõem-se que se o estado representa uma forte fonte de geração de emprego formal, as elites políticas terão maior influência na sociedade em geral. No mesmo sentido, se o estado representar a principal fonte de gasto e investimento, o setor empresarial terá maiores incen-

tivos para se aproximar da elite política.

Para avaliar o peso fiscal do estado na economia subnacional serão usadas duas variáveis: 1) o gasto público como porcentagem do PIB de cada estado e, 2) a massa salarial do setor público em relação aos salários totais formais.

O Gasto Público refere-se à soma dos gastos com: a) pessoal; b) compra de bens e serviços em geral e c) investimento. Exclui as despesas com subsídios, transferências previdenciárias e juros da dívida pública.

Todos os dados utilizados para a construção desta dimensão foram tomados da base “Cidades” do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Dimensão 2: Fortaleza do setor privado na economia subnacional.

Esta dimensão se baseia na premissa de que o peso do setor privado na economia impacta no tipo de articulação que tenderá a existir entre as elites políticas e econômicas. O peso do setor privado na economia em cada região, nos dá pistas para pensar em como se constrói a estrutura de incentivos que modela a relação entre os atores estatais e a sociedade.

Este aspecto permite argumentar que a análise dos setores econômicos e suas especificidades são importantes elementos de análise sobre a estrutura de incentivos que modela a relação estado-sociedade nas subunidades. Este trabalho adota o argumento proposto por Behrend e Bianchi (2017) que sugere que, quanto maior for o peso do setor privado na economia do estado, este incidirá, primeiramente, no poder de negociação/intervenção dos empresários e em seu interesse na política estadual. Também objetiva medir a magnitude da dependência dos trabalhadores na atividade privada.

Para tal, são analisadas três variáveis: 1) a população economicamente ativa (PEA) em relação a população total e; 2) a porcentagem da massa salarial privada em relação à renda total do setor formal da economia estadual.

A PEA compreende o potencial de mão-de-obra com que pode contar o setor produtivo e é obtida pela soma da população ocupada e desocupada com 14 anos ou mais de idade (IPEA). Todos os dados utilizados foram obtidos da base de dados “Cidades” do IBGE.

Dimensão 3: Classificação Nacional de Atividades Econômicas do Brasil

Nesta pesquisa, utiliza-se a Classificação Nacional de Atividades Econômicas do Brasil construída pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A CNAE é a classificação de atividades econômicas adotada na produção e disseminação de estatísticas econômicas e na organização de cadastros da Administração Pública do país (IBGE/CON-CLA).

Pecuária, Produção Florestal, Pesca e Aquicultura

1. **Agropecuária intensiva:** É um sistema que busca alta produtividade por hectare. Isso significa que se produz cada vez mais no mesmo espaço de plantio. Além do foco na produtividade, há também preocupação com a redução do tempo entre o preparo do solo e a colheita. A agropecuária consiste na criação de bovinos, equinos, caprinos, ovinos e suínos para fins comerciais, e o Brasil é um dos maiores representantes mundiais dessa prática, tanto que boa parte do Produto Interno Bruto (PIB) vem da produção de carne. Grandes produtores agrícolas tendem a ser economicamente poderosos e estão unidos em organizações nacionais coesas que representam seus interesses.

2. **Agricultura familiar:** Corresponde a uma área de até 4 módulos fiscais, tem mão-de-obra familiar, é gerenciada pela própria família e tem sua renda vinculada ao estabelecimento. Em 2017, 76,8% dos estabelecimentos agrícolas do Brasil se enquadravam nessa categoria (IBGE, 2017).

3. **Produção Florestal:** O setor florestal se divide na silvicultura, que são as florestas plantadas, e na extração vegetal. O valor da produção florestal atingiu o recorde de R \$30,1 bilhões com alta de 27,1% e produção em 4.884 municípios em 2021, na comparação com 2020 (IBGE, 2022).

4. **Pesca e Aquicultura:** A pesca baseia-se na retirada de recursos pesqueiros do ambiente natural. Já a aquicultura é baseada no cultivo de organismos aquáticos geralmente em um espaço confinado e controlado. A grande diferença entre as duas atividades é que a primeira, por ser extrativista, não atende às premissas de um mercado competitivo.

Indústria

O interesse dos industriais em influenciar políticas dependerá de se suas indústrias são orientadas para a exportação ou não, e se são competitivas ou não. As indústrias estão frequentemente interessadas em influenciar a política nacional, que é a área em que os mercados de trabalho são regulamentados e onde sofrem a maior pressão tributária.

A indústria geralmente requer uma força de trabalho qualificada e os industriais têm interesses marginais no controle da política local, pois dependem mais do investimento e consumo privados e da cooperação com a força de trabalho (Acemoglu e Robinson, 2006). Esse tipo de atividade costuma contribuir para o desenvolvimento de uma classe média e, portanto, a força de trabalho pode ser um ator importante se bem organizada. Em contextos com uma ampla diversidade de atividades industriais, como é o caso do Brasil, pode-se supor uma maior pluralidade de atores econômicos, como também de interesses diversos.

As licitações e a obtenção de licenças ambientais, por exemplo, que impactam sensivelmente no modelo de negócio da indústria e da construção, são outorgadas pelos governos estaduais levando as empresas desses segmentos, mesmo as de grande porte, a estarem mais sensíveis às disputas políticas locais do que, por exemplo, os banqueiros.

No Brasil, as atividades industriais se distribuem da seguinte maneira:

a. Extrativas:

● Petróleo e Gás Natural;

● Minerais Metálicos e Minerais Não-Metálicos: As indústrias extrativas de minerais metálicos e não metálicos no Brasil conformam, em sua maioria, conglomerados multinacionais ligados à exportação de *commodities*.

b. Transformação:

A indústria de transformação é um termo utilizado para classificar os sistemas de produção que transformam um elemento em outro, uma matéria-prima em um bem, diferenciando-se do setor de produção agrícola e indústria extrativa de vegetal ou mineral. Inclui todos os momentos da produção industrial.

c. Construção:

Este setor é dominado por empreiteiras com muito peso econômico no país e é influenciado por regulamentação governamental. Como mostram Santos (2020) e Samuels (2007), a indústria da construção direciona seus interesses para o estado subnacional, pois os governadores são atores chave na distribuição de projetos de infraestrutura e de obras públicas.

d. Eletricidade e Gás, Água, Esgoto, Gestão de Resíduos e Descontaminação: Algumas empresas do setor foram privatizadas, porém participam na economia estadual como concessionárias, podendo entrar no ramo de setor público terceirizado. Destarte, as empresas são reguladas pelo governo subnacional.

Serviços:

Trata-se de um setor com elevado peso econômico no país, mas constituído por muitas concessionárias de serviços públicos e está relacionado com a especialização do processo produtivo e a urbanização. Na atividade privada, por exemplo, Samuels (2007) observou uma correlação significativa entre a presença de indústrias de construção e o desenvolvimento do mercado imobiliário.

Comércio:

Este setor depende do mercado de trabalho. Geralmente cria condições econômicas autônomas, especialmente em centros urbanos. É um setor diversificado, sendo o subsetor varejista aquele com maior peso na economia brasileira e apresenta uma significativa expansão na maioria dos estados. O varejo emprega 25,8% dos trabalhadores com carteira assinada (ou o correspondente a um quarto), aproximadamente 8,5 milhões de pessoas, conforme os dados do estudo da Sociedade Brasileira de Varejo e Consumo de 2022. No que se refere a valores movimentados, o varejo restrito movimentou, em 2021, o que equivale a 22,9% do PIB brasileiro. Já o varejo ampliado alcançou, em 2020, 27,7% do PIB nacional. Pelo impacto no emprego e na receita dos estados, supõe-se que o setor agregado do comércio é um ator relevante no âmbito local e no estadual.

Dimensão 4: Perfis econômicos de cada subunidade.

Esta dimensão tem como objetivo, por um lado, observar se, em um mesmo estado, existem várias atividades econômicas importantes; se as atividades são fortes, mas concentradas em poucas atividades e atores; ou se existe grande diversidade, mas nenhuma possui um peso significativo na economia ou no emprego estadual (Behrend & Bianchi, 2017).

Por sua vez, como apontado por Furtado (1985), o desenvolvimento de uma região depende do tipo de vínculo traçado entre o tipo de especialização produtiva e o processo de criação do mercado interno. Deste vínculo vai depender o estímulo para uma consequente diversificação produtiva, característica central do desenvolvimento. Trabalhos sobre países desenvolvidos que estudaram os efeitos da diversidade regional no desenvolvimento (Mancini, Jelinski e Lavarello, 2022; Boschma et al., 2012) chamam a atenção para o papel que os *spillovers* de conhecimento tecnológico podem ter entre empresas co-localizadas que pertencem a atividades tecnologicamente semelhantes e, portanto, agrupadas no mesmo setor, e entre empresas pertencentes a diferentes setores de manufatura e serviços. Um aspecto da relação entre diversidade e desenvolvimento é que ela só opera quando há complementaridades tecnológicas entre as atividades, de modo que uma região que possui um conjunto de atividades complementares terá maior crescimento e desenvolvimento social do que aquela que não as possui (Mancini, Jelinski e Lavarello, 2022, p. 250).

Para tentar observar esta dimensão, este trabalho toma a noção *diversidade relacionada e não relacionada* proposta por Mancini, Jelinski e Lavarello (2022) e classifica os estados em três categorias: estados com uma economia diversificada relacionada (DR), com uma economia diversificada não-relacionada (DnR) ou com um tipo de economia concentrada (C).

A noção de *diversidade relacionada* (DR) parte do pressuposto de que empresas pertencentes a diferentes ramos dentro de um mesmo setor mais agregado compartilham habilidades e conhecimentos específicos de suas atividades pontuais (por exemplo, um fabricante de autopeças e uma empresa de máquinas agrícolas, são ambas do setor metalmeccânico). A diversificação do tipo Relacionada (DR) impacta na *especialização* setorial das atividades com a criação de, por exemplo, Polos Tecnológicos ou Químicos e na preocupação com a qualificação da mão de obra.

A diversidade não relacionada (DnR), no entanto, coloca menos ênfase nos aspectos associados às externalidades do conhecimento e, ao contrário, assimila a variedade a uma carteira de investimentos. Nesse sentido, regiões com maior diversidade de atividades têm maiores chances de manter o emprego (ou de conter o desemprego) diante de flutuações macroeconômicas em comparação com uma região especializada em poucas atividades. Esta diversidade pode encontrar-se em economias onde o setor de comércio e de serviços tem um maior peso relativo na receita estadual.

De modo contrário, uma economia concentrada é aquela que apresenta um alto grau de concentração produtiva, não diversificada, e um setor primário robusto que representa parte importante da receita estadual.

Parte-se assim do suposto de que uma economia com uma matriz produtiva de maior diversificação e especialização incentiva o desenvolvimento de uma sociedade onde é politicamente necessário o estabelecimento de pactos entre atores diversos, com possíveis impactos nos índices de distribuição da riqueza a partir do aumento da produtividade (Cepal, 2012).

Com base nessa discussão, a classificação proposta é a seguinte: Considera-se que um estado possui uma **economia diversificada** se há no estado ao menos três setores industriais que representam ao redor de 40% do PIB estadual.

Uma economia será do tipo **Concentrada (C)** quando na economia subnacional predomine um subsetor econômico que abocanhe ao redor de 35% do PIB ou se seu peso dobrar o peso daquelas que o seguem. Espera-se que em economia concentradas, o setor primário, por exemplo a agropecuária extensiva, ou o setor da indústria extrativa, tenham uma presença significativa na economia estadual.

Todos os dados utilizados para a construção dos indicadores foram obtidos na base de dados “Cidades” do IBGE.

Dimensão 5: Grau de dispersão ou centralização econômica estadual.

O trabalho de Rodrigues-Silveira (2011), para o caso brasileiro, e de Bianchi (2013), para o argentino, chamam a atenção para o impacto da variação na distribuição de poder econômico entre os municípios de um mesmo estado para poder entender mais pro-

fundamente a relação entre os atores econômicos e o estado subnacional. Na mesma linha, Bunker (1980), Pezzola (2017) e Gonzalez e Lodola (2019), apontam que não será só o tamanho dos setores econômicos em relação a economia local o que irá determinar seu peso político, mas a sua importância relativa dentro da subunidade ou região a qual pertence.

Na mesma linha, pesquisas na área da geografia econômica ressaltam que as economias regionais podem apresentar tanto um perfil *monocêntrico* como *policêntrico*, ou seja, dominadas por um único polo com uma concentração significativa do desenvolvimento econômico, ou dominadas por mais de um polo, caracterizada pela dispersão do desenvolvimento econômico num conjunto restrito de lugares, no caso, os municípios (Ferreira de Lima, 2016: 19). Estas variações terão impacto na estrutura de incentivos de cada região, já que podem incidir, por exemplo, nas estratégias de ação coletiva dos principais atores políticos e econômicos.

No Brasil, mais ainda pelo progressivo peso que os municípios vêm tomando a partir da década de 1960, com as reformas nos sistemas fiscal e tributário promovidas pelo governo militar. Essa tendência se aprofundou com a promulgação da Constituição de 1988, na qual se conferiu aos governos locais status legal próprio como entes federais, com prerrogativas próprias em relação à gestão de determinados setores de política pública. Isso explica também a expansão e concentração do funcionalismo no nível municipal, que possui 60% dos vínculos empregatícios, sendo que 94% destes estão nos poderes executivos. Por sua vez, a maior relevância que adquiriram os municípios brasileiros *vis-à-vis* os estados, principalmente no que tange a gestão de políticas e em sua participação no gasto público, aumenta a necessidade de ampliar o conhecimento acerca de seu impacto econômico no estado subnacional.

Com essa ideia, neste trabalho os estados serão classificados de acordo com a dispersão relativa de riqueza no estado: se é uma ou são poucas as localidades que produzem a maior parcela da riqueza ou se a participação na economia estadual dos municípios encontra-se mais distribuída. No entanto, ao invés de usar os conceitos de monocêntrico ou policêntrico cunhados pela literatura mencionada, este trabalho classificará o grau de dispersão do poder econômico entre os municípios como *disperso* ou *centralizado*, pois o conceito de centralização também abarca a possibilidade de que não seja apenas uma cidade, podem ser duas ou três, as que obrem como núcleo econômico.

Assim, para avaliar a distribuição da riqueza no estado, são usadas duas variáveis: 1) a distância entre o PIB da cidade com maior receita e a segunda e/ou a terceira que a seguem e, 2) o *desvio padrão* (DP) entre as três cidades com maior PIB e a média do PIB de todos os municípios do estado. O desvio padrão é uma medida que indica a dispersão dos dados dentro de uma amostra com relação à média. A primeira variável mede a relevância da cidade principal como nodo central do estado; e a segunda busca avaliar o grau de dispersão da riqueza entre todos os municípios de um mesmo estado.

Todos os dados utilizados foram obtidos da base de dados das “Contas Nacionais” do IBGE (2022).

Tendo apresentado as dimensões que compreendem a base teórica para a classificação dos estados, a próxima seção apresentará a análise preliminar e ainda parcial dos resultados.

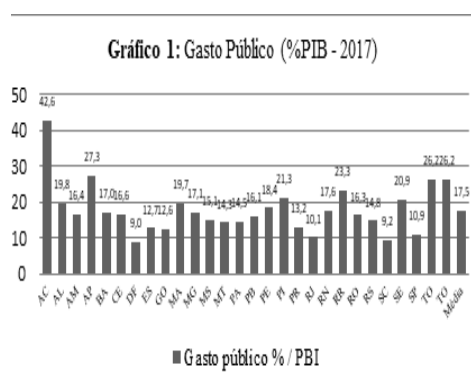
Os Estados Brasileiros e seus Perfis Produtivos.

O Brasil está dividido em 5 regiões (Sul, Sudeste, Centro-oeste, Nordeste e Norte) que abrangem 26 estados, o Distrito Federal e 5570 municípios. As regiões sul, sudeste e centro-oeste são as regiões economicamente mais ricas e com maiores índices de desenvolvimento humano (IBGE). Por sua vez, os menores níveis de renda encontram-se nas regiões do Norte (Acre) e Nordeste (Pará e Maranhão) do país (Global Data Lab, 2021).

Em termos de evolução dos setores da economia, o Brasil mostra

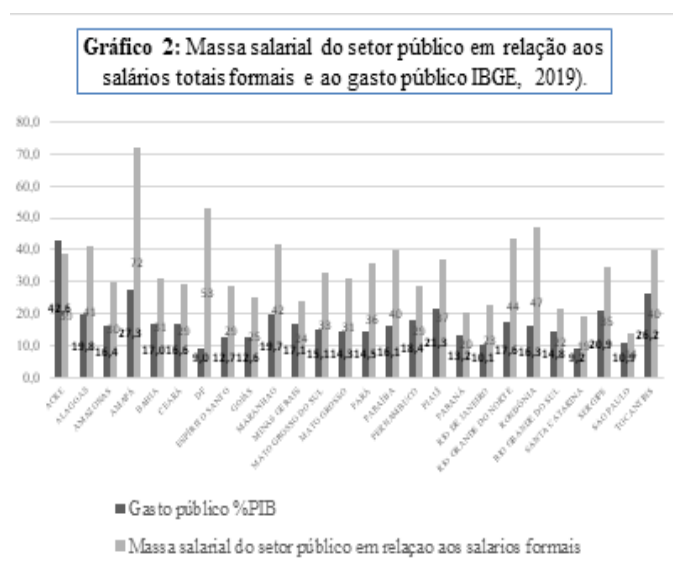
1. O peso relativo do Estado subnacional na economia subnacional:

Para avaliar o peso fiscal do estado na economia subnacional, foram usadas duas variáveis: 1) o gasto público como porcentagem do PIB de cada estado e 2) a massa salarial pública em relação aos salários totais formais.



Fonte: Elaboração própria em base aos dados do IBGE (2017).

O quadro acima mostra que 9 estados têm seus níveis de gasto público acima da média geral (17,5%) e concentram-se nas regiões Norte e Nordeste: Acre, com valores bem acima da média (42,6%), Alagoas (19,8%), Amapá (27,3%), Maranhão (19,7%), Pernambuco (18,4%), Piauí (21,3%), Rio Grande do Norte (17,6%), Sergipe (20,9%) e Tocantins (26,2%).



Fonte: Elaboração própria em base aos dados do IBGE (2019)².

A segunda variável segue a mesma tendência: o peso do estado como empregador, ponderado em base ao total dos salários formais, é menor nos estados das regiões Sul e Sudeste, sendo a média nacional de 34%.

Distrito Federal, Amapá e Acre mostram-se os casos mais isolados: o DF com um peso maior da

2 O estado de Roraima foi excluído do gráfico pela ausência de informações para todos os indicadores.

massa salarial do setor público (53%), Acre com um gasto público que dobra a média nacional (42.6%) e o Amapá com um peso do emprego público (71.7%), também fora dos padrões observados na média dos estados e um elevado gasto público (27.3%). Os estados que se encontram ainda acima da média nas duas variáveis, ou seja, com uma importante presença do estado na economia estadual são: Tocantins, Amapá e Acre, na região Norte, e Piauí, no NE. Por sua vez, testou-se o coeficiente de correlação de Pearson entre as duas variáveis analisadas e este sugere que, se bem há uma correlação positiva (0,41) entre elas, não há uma relação forte entre o peso do estado como empregador (massa salarial do setor público) e os maiores níveis de gasto público. Esse resultado pode indicar uma variação no valor dos salários do setor público entre os estados.

Em termos de emprego, observa-se que no Brasil, dados das contas nacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA indicam que o governo federal tem tido uma participação decrescente em relação ao emprego público ao longo dos últimos 20 anos: em 2019 foi responsável por 8.6% do emprego formal, o que corresponde ao 18.9% da sua receita primária disponível. Por sua vez, os valores do gasto agregado dos três níveis de governo com salários e vencimentos mostram certa estabilidade ao longo dos últimos 10 anos, representando 15.7% do PIB em 2010 e 15.6% do PIB em 2018 (Junqueira & Orair, 2022). No entanto, a participação dos municípios no emprego público tem crescido ao longo destas duas décadas chegando a 59.7% em 2019, caminho inverso ao dos estados que alcançaram 31.6% de participação (IPEA, 2019).

É preciso ter em mente também que, com a promulgação da Lei Camata, posteriormente incorporada à Lei de Responsabilidade Fiscal no ano 2000, foi regulamentado o gasto dos governos dos três níveis com o funcionalismo público. A Lei determina um limite de 60% do total das receitas dos estados com gastos de pessoal. A União só pode gastar 50% de suas receitas com pessoal. O projeto original foi a Lei Complementar 82, de 1995. Posteriormente, transformou-se na Lei Complementar 96, de 1999, e agora faz parte da Lei Complementar 101, de 2000 (a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal), que estabelece normas gerais de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. No entanto, como os dados mostram os estados têm uma presença diversa nos gastos com o funcionalismo, a variável foi mantida.

No quadro abaixo podemos classificar os es-

tados de acordo ao peso relativo do estado na economia. O quadro foi construído a partir da posição dos estados em relação às médias das duas variáveis da dimensão proposta.

Quadro 1: Peso do estado subnacional na economia.		
FORTE	MÉ-DIO	FRACO
Acre	Ama-	Goiás
Alagoas	zonas	Minas Ge-
Amapá	Bahia	rais
DF	Ceará	Mato Gros-
Tocantins	Espíri-	so do Sul
M a r a -	to Santo	Mato Gros-
nhão	Pará	so
Piauí	Pa-	Paraná
Rio Gran-	raíba	Rio de Ja-
de do Norte	Per-	neiro
Rondônia	nambuco	Rio Grande
Roraima	Ser-	do Sul
	gipe	Santa Ca-
		tarina
		São Paulo

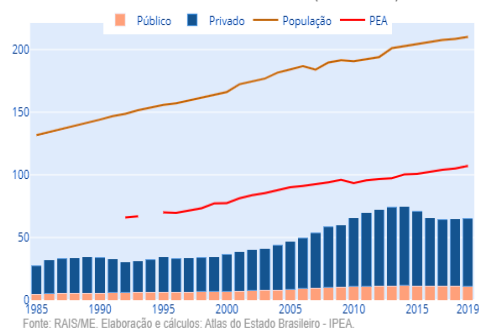
A análise das subunidades torna-se mais complexa quando cruzamos os dados sobre a força do setor privado com os dados sobre o peso relativo do Estado. Isso nos dá uma perspectiva mais abrangente da estrutura econômica estadual.

2. Fortaleza do setor privado na economia subnacional

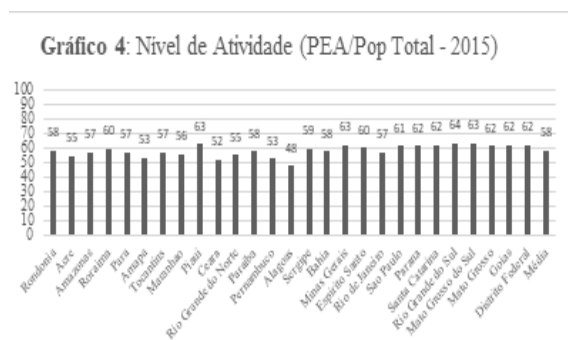
Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada para a série anual de 1985 a 2019 mostram que, no Brasil, pelo menos desde a redemocratização até 2014, a densidade dos vínculos formais de trabalho com o setor privado tem mostrado um crescimento constante, que acompanha o crescimento da população e da PEA no país. Como vemos no gráfico 6 abaixo, o peso da massa salarial do setor público, no entanto, se bem mostra um crescimento também constante, é significativamente menor.

Gráfico 3:

do total da população brasileira, população economicamente ativa e vínculos formais de trabalho (1985-2019)



No gráfico 4 a seguir vemos a variação dos níveis de atividade econômica por estado da federação.



Fonte: Elaboração própria em base aos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2001/2015 (IBGE).

Observamos que o menor nível de atividade econômica - com uma PEA de ao redor de 50% da população e, por tanto, menor que a média nacional, de 58% - se encontra principalmente nas regiões do norte e nordeste do país, com a exceção do Rio de Janeiro, levemente abaixo da média (57%). O estado com a menor parcela da população ativa participando na economia é Alagoas, com 48%, no NE. No sentido inverso, os estados com maior número de pessoas potencialmente ativas, ou seja, com índices maiores que a média nacional, encontram-se nas regiões Centro-oeste, Sul e Sudeste, com exceção do Piauí (63%), da região NE.

O próximo gráfico compara a distribuição estadual do peso da massa salarial do setor privado com a massa salarial do setor público em todos os estados para o ano de 2017 (IBGE).

Gráfico 5: Massa salarial por Setor Econômico



Fonte: Elaboração própria em base aos dados do IBGE (2017).

Os resultados seguem a mesma tendência do indicador anterior. As regiões Norte e Nordeste apresentam os menores valores em relação ao peso dos salários do setor privado na economia estadual. O menor valor da série encontra-se no Amapá, na região Norte, com 28.3%, seguido pelo Distrito Federal (47%). Este último, provavelmente, em razão do peso que o setor público representa na Capital do país. No caso do Amapá, este estado foi um dos últimos territórios federais a serem elevados ao status de estado⁴. A Constituição de 1988 elevou o território do Amapá à categoria de Estado da Federação, sendo instalado em 1º de janeiro de 1991. Sua economia se concentra no setor de serviços, na administração pública e na agricultura familiar. No caso do setor de serviços, o suposto é que correspondam a concessionárias estaduais. Esses aspectos poderiam explicar sua posição extrema no gráfico 5 acima.

O peso do setor privado na economia estadual medido pela massa salarial encontra seu maior valor em São Paulo (86%), Santa Catarina (81%) e Paraná (80%). A média nacional do peso da massa salarial do setor privado é de 66% do PIB e 34% do PIB para a massa salarial do setor público.

O quadro 2 a seguir ilustra a distribuição dos estados de acordo com o nível de atividade (PEA em relação a população total) e o peso da massa salarial do setor privado em relação à massa total dos salários formais. Espera-se que aquelas subunidades com alto nível de atividade e uma massa salarial do setor privado significativa (acima da média nacional), sejam aqueles onde o setor privado está mais desenvolvido. O quadro foi construído a partir do posicionamento dos estados em relação as médias

3 O estado de Roraima foi excluído do gráfico pela ausência de informações para todos os indicadores.

4 A Constituição Federal de 1988 aboliu todos os três territórios então existentes: Noronha tornou-se um distrito estadual do Estado de Pernambuco; o Território Federal do Amapá e o Território Federal de Roraima ganharam o status de Estados da Federação. Vale lembrar que o atual Estado de Rondônia foi território somente até 1982.

das duas variáveis da dimensão proposta.

Quadro 2: Fortaleza do Setor Privado.			
FORTE		MÉDIO	FRA- CO
Santo	Amazonas	Acre	pá
	Espírito	Alagoas	
	Goiás	Bahia	
Gerais	Minas	Ceará	DF
	Pernambuco	Maranhão	Pará
	Paraná	Mato Grosso	Ro-
Janeiro	Rio de	Mato Grosso	raima
	Rio Grande	Paraíba	
	Santa Ca-	Piauí	
tarina	São Paulo	Rio Grande	
		Rondônia	
		Sergipe	
		Tocantins	

3. Setores e perfis econômicos de cada subunidade e Distribuição estadual da riqueza.

Nesta seção serão analisadas em conjunto as três últimas dimensões propostas: 3) setores econômicos; 4) perfis econômicos de cada subunidade e; 5) grau de dispersão-centralização econômica no interior de cada estado.

Em relação aos tipos de diversificação da economia e concentração, os dados do quadro 3 abaixo mostram que a maioria dos estados tem economias diversificadas⁵. O estado do Amazonas mostra uma economia mais concentrada, com presença forte da Indústria de Transformação e Extrativa, incentivada provavelmente pela relevância da Zona Franca de Manaus; assim como o Distrito Federal, pelo grande peso da máquina da Administração Pública; e o Pará, com peso forte da atividade extrativista.

Ao analisar os dados sobre os principais sub-setores econômicos e seu peso em cada setor, observa-se que há, como previsto, variação entre as subunidades em relação aos graus de especialização e complexidade – diversidade relacionada ou não relacionada - das economias estaduais. É interes-

sante observar que, onde as economias apresentam maior grau de relação entre seus setores produtivos, ou seja, um maior desenvolvimento tecnológico com derramamentos em outras áreas da economia regional, o estado tem uma presença que vai de fraca a moderada e um maior peso relativo da indústria de transformação. Por sua vez, nas subunidades com diversidade do tipo não relacionada, observa-se uma maior presença do setor de serviços, incluindo o setor público, e uma tendência ao maior desenvolvimento do setor agropecuário. A presença da indústria do tipo extrativa, no entanto, parece gerar incentivos diferentes de acordo com o subsetor que predomina no estado. A Indústria de petróleo e gás natural ou de mineração *se relacionam* com o setor de transformação e o de serviços. A indústria extrativista de recursos florestais, por exemplo a extração de madeira, parece incentivar uma maior presença do estado na economia e um maior desenvolvimento do comércio e de serviços.

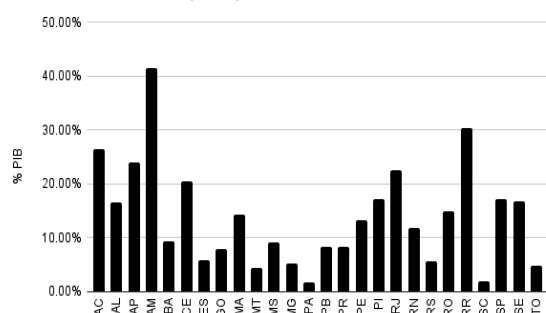
Por sua vez, se o desenvolvimento do setor de comércio e serviços pode ser um indicador de uma economia mais urbana ou dinâmica, as diferenças no peso de determinadas atividades (subsetores), podem ser indicadores valiosos sobre as externalidades geradas por outros setores econômicos com maior peso no estado, com consequências diretas na vida das pessoas de uma região. Por exemplo, o maior ou menor crescimento do setor financeiro, do comércio de alimentos, ou na venda e reparação de motos e automóveis, podem ter implicações nos níveis de formalidade e informalidade no emprego e da relevância que adquire a mão de obra especializada.

No que tange a última dimensão, a distribuição da riqueza no interior dos estados, ou seja, o quanto a economia encontra-se concentrada ou dispersa entre os municípios, o gráfico 6 mostra que há significativa variação na distância entre a primeira cidade com maior PIB e a segunda e a terceira. Manaus, Capital do estado do Amazonas, produz 43.2% da riqueza do estado, enquanto que a segunda cidade que a segue representa um 1.72% do PIB estadual, uma diferença de 41.5% entre as duas cidades. Acre e Roraima, também na região norte do país, mostram uma diferença de 26.4 e 30.5 pp, respectivamente, entre a primeira e a segunda cidade com maior PIB do estado. Já, o Pará, Tocantins e Santa Catarina apresentam menores diferenças, sugerindo uma maior distribuição da riqueza entre os municípios. A diferença entre Belém e Paraupébas, no Pará, é de 1.8% do PIB e de Joinville para Florianópolis, em

5 Para mais informação ver a Tabela com a distribuição dos subsetores econômicos e seu peso na economia do estado no Anexo deste trabalho.

Santa Catarina, é de 2%.

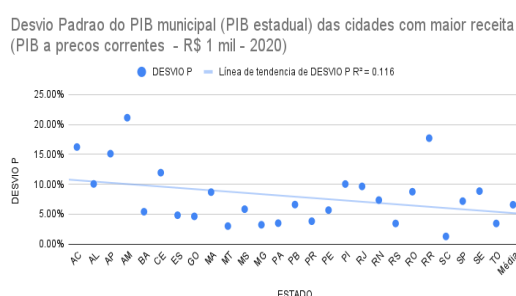
Gráfico 6: Distância entre a primeira e segunda cidade com maior PIB do estado (2020).



Fonte: Elaboração própria em base aos dados do IBGE (2020).

O gráfico a seguir aprofunda a análise usando a medida de desvio padrão (DP) de cada subunidade com o objetivo de indagar se o pertencimento a uma determinada região influi na dispersão das atividades econômicas. O Desvio Padrão busca avaliar a distância do PIB de todos os municípios em relação as três cidades com maior receita do estado.

Gráfico 7:



Fonte: Elaboração própria em base aos dados do IBGE (2020).

A primeira observação a se fazer é os estados com maior centralização econômica são aqueles apresentam uma economia concentrada ou forte presença do estado na economia, Amazonas e Amapá e Roraima. No sentido contrário, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Santa Catarina e Rio Grande do Sul são os estados com maior dispersão econômica entre os municípios (um menor desvio padrão) e que comportam um setor agropecuário extensivo mais desenvolvido; na região Norte, se destacam o Tocantins e o Pará, com maior presença de estabelecimentos de agricultura do tipo familiar.

O quadro 3 a seguir, sistematiza todas as informações expostas até aqui.

Quadro 3: Perfis Econômicos dos Estados brasileiros.

UF	Agropecuária	Indústria	Serviços s/ Setor Público	Serviços Totais	Tipo de Diversificação (DR-DnR) -Especialização econômica/ Peso do Estado / Fortaleza do Setor Privado / Principais setores econômicos	Nº de Mun.	Dispersão (D)/ Dispersão Média (DM) / Centralização (CE) Econômica.
AC	10%	8%	40%	80%	DnR Estado Forte Setor Privado Moderado (Agricultura Familiar, Pecuária e Serviços)	22	CE
AL	17%	13%	42%	68%	DnR Estado Moderado Setor Privado Moderado (Agricultura Familiar, Ind. Construção e Transformação)	102	DM
AM	7%	33%	38%	59%	Concentrada Estado Moderado Setor Privado Forte (Indústria Transformação – Zona Franca)	16	CE
AP	2%	11%	40%	86%	DnR Estado Forte Setor Privado Fraco (Agricultura Familiar, Serviços)	62	CE
BA	6%	20%	43%	61%	DnR Estado Moderado Setor Privado Moderado (Ind. Transformação e Extrativa)	417	DM
CE	6%	18%	52%	77%	DnR Estado Moderado Setor Privado Moderado (Ind. Transformação e Serviços)	184	DM
DF	0%	3.5%	44%	84%	Concentrada Estado Forte Setor Privado Moderado (Administração e Serviços)	1	CE
ES	4%	19%	46%	60%	DR Estado Moderado Setor Privado Forte (Ind. Extrativa e Transformação)	78	DM
GO	11%	19%	43%	58%	DR Estado Fraco Setor Privado Forte (Agric. Extensiva, Ind. Transformação e Construção)	246	DM
MA	10%	17%	45%	73%	DnR Estado Forte Setor Privado Moderado (Ind. Extrativa e de Transformação, Prod. Florestal, Agricultura Familiar)	217	DM
MG	5%	24%	43%	57%	DR Estado Fraco Setor Privado Forte (Ind. Transformação, construção, Extrativas e Agricultura)	141	D
MS	18%	23%	35%	49%	DR Estado Fraco Setor Privado Moderado (Agric. Extensiva, Ind. Transformação)	79	DM
MT	25%	15%	35%	48%	DnR Estado Fraco Setor Privado Moderado (Agric. Extensiva)	853	D
PA	9%	39%	34%	56%	Concentrada Estado Moderado Setor Privado Fraco (Ind. Extrativa, Agricultura Familiar)	144	D

UF	Agropecuária	Indústria	Serviços s/ Setor Público	Serviços Totais	Tipo de Diversificação (DR-DnR) -Especialização econômica/ Peso do Estado / Fortaleza do Setor Privado / Principais setores econômicos	Nº de Mun.	Dispersão (D)/ Dispersão Média (DM) / Centralização (CE) Econômica.
PB	2	14%	46%	79%	DnR Estado Moderado Setor Privado Moderado (Serviços, Ind. Construção)	223	DM
PE	4%	17%	50%	74%	DnR Estado Moderado Setor Privado Forte (Ind. Transformação, comércio e serviços)	185	DM
PI	9%	12%	44%	77%	DnR Estado Forte Setor Privado Moderado (Serviços, Ind. Construção, Agricultura Familiar)	224	DM
PR	9%	22%	43%	56%	DR Estado Fraco Setor Privado Forte (Ind. Transformação, Comércio, Agricultura)	399	D
RJ	0.5%	16%	48%	66%	DR Estado Fraco Setor Privado Forte (Ind. Extrativa, de Transformação)	92	DM
RN	4%	19%	47%	76%	DnR Estado Forte Setor Privado Moderado (Ind. de Construção, Transformação, Prod. Florestal, pesca e aquicultura)	167	DM
RO	15%	21%	36%	63%	DnR Estado Forte Setor Privado Moderado (Pecuária, Agricultura Familiar, Ind. Construção, Transformação)	52	DM
RR	5.5%	7.3%	35.2%	84.7%	DnR Estado Forte Setor Privado Fraco (Serviços, Administração Pública,	15	CE
RS	8%	19%	46%	58%	DR Estado Fraco Setor Privado Forte (Agric. Extensiva, Ind. Transformação)	497	D
SC	5%	23%	43%	55%	DR Estado Fraco Setor Privado Forte (IND. Transformação, Construção, Agricultura).	295	D
SE	5%	19%	47%	76%	DnR Estado Moderado Setor Privado Moderado (Ind. Serviços Públicos, Transformação, Agricultura Familiar) ,	75	DM
SP	2%	19%	53%	61%	DR Estado Fraco Setor Público Forte (Ind. Transformação e Serviços)	645	DM
TO	14%	15%	40%	65%	DnR Estado Forte Setor Privado Moderado (Ind. de Serviços Públicos e Construção, Agricultura Familiar)	139	D

Fonte: Elaboração própria em base aos dados do IBGE (2017; 2019; 2020); IPEA (2019).

Tendo exposto uma descrição geral e proposto uma classificação dos estados no que tange à estrutura de sua economia, a seção a seguir expõe as conclusões.

Conclusões e Agenda Futura

O argumento central que percorreu o presente trabalho foi que, para alcançar uma compreensão integral acerca do funcionamento do estado é preciso considerar a relação entre ele e a estrutura econômica que o rodeia. Estas diferenças, principalmente em sistemas federais, onde estados subnacionais detêm autonomia em diferentes áreas de políticas públicas, geram sistemas específicos de incentivos com impactos nas condições de desenvolvimento de cada região.

Este trabalho buscou, nesse sentido, preencher uma lacuna existente na literatura, a partir da proposta de 5 dimensões de classificação da estrutura econômica dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal. As dimensões são: 1) Peso relativo do estado na economia subnacional; 2) Fortaleza do setor privado na economia subnacional; 3) Classificação Nacional de Atividades Econômicas do Brasil (CNAE); 4) Tipo de Atividade que predomina na subunidade; 5) Perfis econômicos de cada subunidade e; 5) Grau de dispersão-centralização econômica no interior de cada estado.

Os resultados mostraram, primeiramente, a existência de uma significativa heterogeneidade econômica e em relação ao peso do estado como ator economicamente relevante nas subunidades brasileiras. O setor de serviços e do comércio estão fortemente presentes em todos os estados da federação, contudo, e é importante ressaltar, há variação importante no grau de especialização e no tipo de serviços com maior peso. Em segundo lugar, os dados sistematizados permitiram levantar supostos sobre os incentivos que permeiam a relação entre os diferentes setores e subsetores econômicos com os estados dos três níveis de governo. Esta questão sinaliza a existência de interesses diferenciados em torno aos vínculos que, tanto os atores políticos como econômicos, buscarão ter com os demais níveis governamentais.

Em terceiro lugar, e posto que é ainda uma primeira aproximação à complexidade da geografia econômica subnacional brasileira, a classificação proposta tornou evidente a necessidade de observar o

caráter relacional da estrutura de incentivos que modela cada sistema estadual de governança. Assim, um maior aprofundamento do estudo sobre o impacto da geografia econômica nos estados, deve apontar para a análise dos incentivos produzidos pelos subsetores econômicos *em sua relação* com outros subsetores e destes com o estado. Para isso é preciso olhá-los com um menor nível de agregação. Isso permite pensar que a existência de uma economia diversificada, como pondera o argumento inicial, não é garantia suficiente para um maior desenvolvimento econômico e social. Faz-se necessária uma *relação* entre setores ou subsetores econômicos específicos para que essa confluência gere externalidades positivas na região.

Por último, e em relação ao segundo aspecto mencionado, o trabalho assinala a importância das características do federalismo como variável explicativa dos incentivos que guiam os interesses dos atores econômicos e políticos e que, finalmente, explicam os tipos de estruturas dos estados subnacionais. Esta questão central da análise é também um convite para explorar o potencial comparativo dos argumentos em outros sistemas federais como a Argentina e o México.

Nesse sentido, em um futuro próximo, espera-se poder estudar a relação entre as variáveis econômicas sistematizadas e as estruturas políticas e partidárias dos estados subnacionais e seus indicadores sociais, com o auxílio de ferramentas de análise estatístico.

Esta agenda de pesquisa aponta para isso.

Bibliografia

- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown, 2012. 546p.
- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. *Economic Origins of Democracy and Dictatorship*. Cambridge: University Press, 2006. 180p.
- AGUIRRE, J.; LO VUOLO, R. Variedades de Capitalismo. Una aproximación al estudio comparado del capitalismo y sus aplicaciones para América Latina. *Documentos de Trabajo CIEPP*, Argentina, n. 85, p. 1-57, mayo. 2013.
- BEHREND, J.; BIANCHI, M. Estructura Económica y Política Subnacional En Argentina. *Cuaderno CRH*, Salvador, Centro de Recursos Humanos de la

- UFBA, n. 30(80), p. 217-235, mayo/agosto. 2017.
- BIANCHI, M. The Political Economy of Sub-National Democracy. Fiscal rentierism and geography in Argentina. *PhD Thesis. Centre d'études et de recherches internationales [CERI]. Institut d'Études Politiques de Paris, École Doctorale De Sciences Po*. 2013.
- BOSCHMA, R.; MINONDO, A.; NAVARRO, M. Related variety, and regional growth in Spain. *Papers in Regional Science*. United States, n. 91, p. 241-256, August. 2012.
- BUNKER, S. Barreiras Burocráticas e Institucionais à modernização: o caso da Amazônia. *Revista Pesquisa. Planejamento Econômico*, 10(2), Rio de Janeiro: Agosto, 1980.
- CEPAL. Cambios Estructurales y tendencias en el Comercio mundial y Regional. 2023.
- CEPAL. Cambio Estructural para la Igualdad. 2012.
- CONSTANTINO, A. ¿Gatopardismo Sojero? Los efectos de la bonanza sojera sobre el cambio estructural en Argentina y Brasil. *Nueva Sociedad*, 244, marzo-abril 2013.
- FERREIRA DE LIMA, J. O espaço e a difusão do desenvolvimento econômico regional. Em: Piacenti, Lima e Eberhardt (Org.) *Economia & Desenvolvimento Regional*. Paraná, Foz do Iguaçu: Editora Parque Itaipú. 2016. p. 15-40.
- GIRAUDY, A.; MONCADA, E.; SNYDER, R. *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics*. Cambridge University Press, 2019. 374p
- GIRAUDY, A.; MONCADA, E.; SNYDER, R. Subnational Research in Comparative Politics: Substantive, Theoretical, and Methodological Contributions. In *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics*. Cambridge University Press, 2019. p. 2-54.
- GONZALEZ, L.I.; LODOLA, G. The Impact of Oil Rents on Subnational Development: Evidence from Argentina. *Studies in Comparative International Development*, n. 54, p. 550-570. 2019.
- IMBS, J.; WACZIARG, R. Stages of Diversification. *Centre for Economic Policy Research Discussion Papers*, n. 1(93), p. 63-86, March. 2003.
- JUNQUEIRA, G.; ORAIR, R. Despesas com Pessoal Ativo na Federação Brasileira (2002-2022). *Nota Técnica 58. DIEST: IPEA, Brasil*. 2022.
- MANCINI, J.; JELINSKY, F.; LAVARELLO, P. Diversidad productiva, sectores difusos de progreso técnico y desempeño regional en Argentina entre 2008 y 2018. *Desarrollo y Sociedad*, n. 90, p. 207-263, abril. 2022.
- MIGDAL, J. S. *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute one Another*. New York: Cambridge University Press, 2001. 292p.
- PEZZOLA, A. Cooperación diacrónica para intereses diversos Intereses y lealtades provinciales en la formulación de políticas en Argentina. *Política y Gobierno*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C, n. 1, p. 125-156, enero-junio. 2017
- PORTER, M.E. The Economic Performance of Regions. *Regional Studies*, n. 37(6&7), p. 549-578, August. 2003.
- RODRIGUES SILVEIRA, R. Élités y Democracia local: marcos institucionales comunes, resultados distintos en los municipios brasileños”. En *X Congreso Nacional de la Asociación Española de Ciencia Política*. Murcia. 2001. <https://www.recp.es/files/view/pdf/congress-papers/10-0/304/>
- SAMUELS, D. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. Suffragium. *Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*, Fortaleza n. 4(3), p.11-28, junho/julho. 2007.
- SANTOS, R.D. Segmentos econômicos e determinantes do financiamento político no Brasil. Em: *Colombia Internacional* [online]. 2020. Disponível em <https://www.openedition.org/>. Consultado el 10.04.2023
- SCHNEIDER, B.R.; SOSKICE, D. Inequality in developed countries and Latin America: coordinated, liberal and hierarchical systems. *Economy and Society*, n. 1(38), p. 17-52, January. 2002.
- SCHNEIDER, B.R. Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, n. 3(41), p. 553-575, August. 2009.
- SCHNEIDER, B.R. Hierarchical Market Economies

and Varieties of Capitalism in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, Cambridge, n. 41, p. 553-575, August. 2009.

SIMPSON, X. Dinâmicas Federalistas no Brasil e Argentina. O impacto do Conflito Intergovernamental nas Políticas Públicas. Em: *Instituições, Política e Desenvolvimento. América Latina frente ao século XXI*. Curitiba: CVR Editora, 2013. p. 402

SOIFER, H. State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*, n. 3(43), p. 231–251, January. 2008.

SOKOLOFF, K.L.; ENGERMAN, S.L.; STANLEY, L.; ACEMOGLU, D. Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development Among New World Economies [with Comments]. *Latin American and Caribbean Economic Association*, n. 1(3), p. 41-109, October. 2002.

SOSKICE, D.; HALL, P. Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage: In Peter Hall and David Soskice (eds). Soskice, David & Hall, Peter. (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. in Peter Hall and David Soskice (eds): Oxford University Press, 2001. p.560

SPINK, P.K.; WARD, P.M.; WILSON, R.H. *Metropolitan Governance in the Federalist Americas: Strategies for Equitable and Integrated Development*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2012.

THISSE, J.F. *Geographical Economics: A Historical Perspective*. Recherches Economiques de Louvain, Université catholique de Louvain, Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES), n. 2-3(77), p. 141-168, 2011.

Sites:

GLOBAL DATA LAB: <https://globaldatalab.org/>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE - <https://cidades.ibge.gov.br/>

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA – IPEA - : <https://www.ipea.gov.br/>

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO A MICRO E PEQUENA EMPRESA – SEBRAE - <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae>

SOCIEDADE BRASILEIRA DE VAREJO E CONSUMO – SBVC - <https://sbvc.com.br/>

ANEXO					
UF	Agropecuária	Indústria	Serviços s/ Setor Público	Serviços Totais	Principais Subsetores Econômicos e seu peso em cada Setor
AC	10%	8%	40%	80%	Agropecuária: Agricultura 51%; Pecuária 39%; P florestal, pesca e Aquicultura 10% / Indústria: Construção 59%; Eletricidade e gás, água, esgoto; resíduos e descontaminação (setor público) 7%, Extrativas 0%; Transformação 35% / Serviços: Estado 48%; Atividades Imobiliárias 12%; Comércio e reparação de veículos e motos 19%; Atividades Profissionais, científicas e técnicas, administrativas e complementares 5%.
AL	17%	13%	42%	68%	Agropecuária: Agricultura 87%; Pecuária 12%; P florestal, pesca e Aquicultura 1% / Indústria: Construção 40%; Eletricidade e gás, água, esgoto; resíduos e descontaminação (setor público) 9%, Extrativas 12%; Transformação 39% / Serviços: Estado 39%; Atividades Imobiliárias 13%; Comércio e reparação de veículos e motos 21%; Atividades Profissionais, científicas e técnicas, administrativas e complementares 6%.
AM	7%	33%	38%	59%	Agropecuária: Agricultura 56%; Pecuária 11%; P florestal, pesca e Aquicultura 34% / Indústria: Construção 17%; Eletricidade e gás, água, esgoto; resíduos e descontaminação (setor público) 7%, Extrativas 13%; Transformação 63% / Serviços: Estado 33%; Atividades Imobiliárias 12%; Comércio e reparação de veículos e motos 22%; Atividades Profissionais, científicas e técnicas, administrativas e complementares 8%.
AP	2%	11%	40%	86%	Agropecuária: Agricultura 32%; Pecuária 27%; P florestal, pesca e Aquicultura 40% / Indústria: Construção 47%; Eletricidade e gás, água, esgoto; resíduos e descontaminação (setor público) 4%, Extrativas 14%; Transformação 35% / Serviços: Estado 52%; Atividades Imobiliárias 12%; Comércio e reparação de veículos e motos 16%; Atividades Profissionais, científicas e técnicas, administrativas e complementares 4%.
BA	6%	20%	43%	61%	Agropecuária: Agricultura 66%; Pecuária 26%; P florestal, pesca e Aquicultura 8% / Indústria: Construção 41%; Eletricidade e gás, água, esgoto; resíduos e descontaminação (setor público) 8%, Extrativas 15%; Transformação 35% / Serviços: Estado 29%; Atividades Imobiliárias 14%; Comércio e reparação de veículos e motos 20%; Atividades Profissionais, científicas e técnicas, administrativas e complementares 9%.
CE	6%	18%	52%	77%	Agropecuária: Agricultura 56%; Pecuária 30%; P florestal, pesca e Aquicultura 14% / Indústria: Construção 37%; Eletricidade e gás, água, esgoto; resíduos e descontaminação (setor público) 10%, Extrativas 3%; Transformação 51% / Serviços: Estado 31%; Atividades Imobiliárias 13%; Comércio e reparação de veículos e motos 21%; Atividades Profissionais, científicas e técnicas, administrativas e complementares 10%.
DF	0%	3.5%	44%	84%	Agropecuária: Agricultura 0%; Pecuária 37%; P florestal, pesca e Aquicultura 38% / Indústria: Construção 65%; Eletricidade e gás, água, esgoto; resíduos e descontaminação (setor público) 13%, Extrativas 0%; Transformação 21% / Serviços: Estado 48%; Atividades Imobiliárias 8%; Comércio e reparação de veículos e motos 8%; Atividades Profissionais, científicas e técnicas, administrativas e complementares 8%; Atividades Financeiras, seguros e relacionados 13%; Atividades Profissionais, científicas e Técnicas, administrativas, e complementares 8% .
ES	4%	19%	46%	60%	Agropecuária: Agricultura 63%; Pecuária 32%; P florestal, pesca e Aquicultura 5% / Indústria: Construção 16%; Eletricidade e gás, água, esgoto; resíduos e descontaminação (setor público) 4%, Extrativas 36% ; Transformação 33% / Serviços: Estado 27%; Atividades Imobiliárias 14%; Comércio e reparação de veículos e motos 21%; Atividades Profissionais, científicas e técnicas, administrativas e complementares 8%; Atividades Financeiras, seguros e relacionados 13%; Atividades Profissionais, científicas e Técnicas, administrativas, e complementares 9%; Transporte, Armazenagem e Correio 10% .
GO	11%	19%	43%	58%	Agropecuária: Agricultura 63%; Pecuária 36%; P florestal, pesca e Aquicultura 1% / Indústria: Construção 30%; Eletricidade e gás, água, esgoto; resíduos e descontaminação (setor público) 14%, Extrativas 4%; Transformação 52% / Serviços: Estado 25%; Atividades Imobiliárias 16%; Comércio e reparação de veículos e motos 25%; Atividades Profissionais, científicas e técnicas, administrativas e complementares 8%; Atividades Financeiras, seguros e relacionados 13%; Atividades Profissionais, científicas e Técnicas, administrativas, e complementares 9%; Transporte, Armazenagem e Correio 5% .
MA	10%	17%	45%	73%	Agropecuária: Agricultura 61%; Pecuária 25%; P florestal, pesca e Aquicultura 13% / Indústria: Construção 46%; Eletricidade e gás, água, esgoto; resíduos e descontaminação (setor público) 15%, Extrativas 11%; Transformação 27% / Serviços: Estado 35%; Atividades Imobiliárias 16%; Comércio e reparação de veículos e motos 22%; Atividades Profissionais, científicas e técnicas, administrativas e complementares 6%; Transporte, Armazenagem e Correio 6%.

ANEXO					
UF	Agropecuária	Indústria	Serviços s/ Setor Público	Serviços Totais	Principais Subsetores Econômicos e seu peso em cada Setor
MG	5%	24%	43%	57%	Agropecuária Agricultura 51%; Pecuária 31%; P florestal, pesca e Aquicultura 4% / Indústria: Construção 24%; Eletricidade e gás, água, esgoto; resíduos e descontaminação (setor público) 8%, Extrativas 25%; Transformação 44% / Serviços: Estado 24%; Atividades Imobiliárias 15%; Comércio e reparação de veículos e motos 19%; Atividades Profissionais, científicas e técnicas, administrativas e complementares 12%; Atividades Financeiras, seguros e relacionados 5%; Transporte, Armazenagem e Correio 7%; Educação e Saúde Privadas 5%; Informação e Comunicação 4%.
MS	18%	23%	35%	49%	Agropecuária Agricultura 58%; Pecuária 23%; P florestal, pesca e Aquicultura 13% / Indústria: Construção 24%; Eletricidade e gás, água, esgoto; resíduos e descontaminação (setor público) 24%, Extrativas 5%; Transformação 47% / Serviços: Estado 26%; Atividades Imobiliárias 11%; Comércio e reparação de veículos e motos 18%; Atividades Profissionais, científicas e técnicas, administrativas e complementares 7%; Transporte; Correio e Armazenagem 4%; Atividades Financeiras, seguros e relacionados 4%.
MT	25%	15%	35%	48%	Agropecuária Agricultura 82%; Pecuária 14%; P florestal, pesca e Aquicultura 3% / Indústria: Construção 39%; Eletricidade e gás, água, esgoto; resíduos e descontaminação (setor público) 11%, Extrativas 2%; Transformação 48% / Serviços: Estado 28%; Atividades Imobiliárias 13%; Comércio e reparação de veículos e motos 29%; Atividades Profissionais, científicas e técnicas, administrativas e complementares 7%; Transporte, Armazenagem e Correio 7%; Atividades Financeiras, Seguros e Relacionados 4% .
PA	9%	39%	34%	56%	Agropecuária Agricultura 61%; Pecuária 9%; P florestal, pesca e Aquicultura 16% / Indústria: Construção 24%; Eletricidade e gás, água, esgoto; resíduos e descontaminação (setor público) 9%, Extrativas 54%; Transformação 13% / Serviços: Estado 36%; Atividades Imobiliárias 16%; Comércio e reparação de veículos e motos 21%; Atividades Profissionais, científicas e técnicas, administrativas e complementares 6%; Transporte, Armazenagem e Correio 6%.
PB	2	14%	46%	79%	Agropecuária Agricultura 52%; Pecuária 35%; P florestal, pesca e Aquicultura 14% / Indústria: Construção 37%; Eletricidade e gás, água, esgoto; resíduos e descontaminação (setor público) 14%, Extrativas 3%; Transformação 11% / Serviços: Estado 45%; Atividades Imobiliárias 13%; Comércio e reparação de veículos e motos 18%; Atividades Profissionais, científicas e técnicas, administrativas e complementares 5%.
PE	4%	17%	50%	74%	Agropecuária Agricultura 57%; Pecuária 40%; P florestal, pesca e Aquicultura 4% / Indústria: Construção 43%; Eletricidade e gás, água, esgoto; resíduos e descontaminação (setor público) 7%, Extrativas 1%; Transformação 49% / Serviços: Estado 30%; Atividades Imobiliárias 15%; Comércio e reparação de veículos e motos 19%; Atividades Profissionais, científicas e técnicas, administrativas e complementares 12%; Transporte, Armazenagem e Correio 5%.
PI	9%	12%	44%	77%	Agropecuária Agricultura 62%; Pecuária 26%; P florestal, pesca e Aquicultura 12% / Indústria: Construção 63%; Eletricidade e gás, água, esgoto; resíduos e descontaminação (setor público) 5%, Extrativas 2%; Transformação 29% / Serviços: Estado 42%; Atividades Imobiliárias 10%; Comércio e reparação de veículos e motos 23%; Atividades Profissionais, científicas e técnicas, administrativas e complementares 6%; Transporte, Armazenagem e Correio 3%.
PR	9%	22%	43%	56%	Agropecuária Agricultura 73%; Pecuária 22%; P florestal, pesca e Aquicultura 6% / Indústria: Construção 22%; Eletricidade e gás, água, esgoto; resíduos e descontaminação (setor público) 15%, Extrativas 0%; Transformação 63% / Serviços: Estado 20%; Atividades Imobiliárias 14%; Comércio e reparação de veículos e motos 25%; Atividades Profissionais, científicas e técnicas, administrativas e complementares 11%; Atividades Financeiras, seguros e relacionados 7%; Transporte, Armazenagem e Correio 7%; Informação e Comunicação 4%.
RJ	0.5%	16%	48%	66%	Agropecuária Agricultura 47%; Pecuária 35%; P florestal, pesca e Aquicultura 17% / Indústria: Construção 24%; Eletricidade e gás, água, esgoto; resíduos e descontaminação (setor público) 10%, Extrativas 37%; Transformação 29% / Serviços: Estado 26%; Atividades Imobiliárias 12%; Comércio e reparação de veículos e motos 14%; Atividades Profissionais, científicas e técnicas, administrativas e complementares 13%; Atividades Financeiras, seguros e relacionados 7%; Transporte, Armazenagem e Correio 8%; Informação e Comunicação 6%; Atividades Financeiras, seguros e relacionados 7%; Educação e Saúde Privadas 6% .

ANEXO					
UF	Agropecuária	Indústria	Serviços s/ Setor Público	Serviços Totais	Principais Subsetores Econômicos e seu peso em cada Setor
RN	4%	19%	47%	76%	Agropecuária Agricultura 26%; Pecuária 34%; P florestal, pesca e Aquicultura 40% / Indústria: Construção 37%; Eletricidade e gás, água, esgoto; resíduos e descontaminação (setor público) 14%, Extrativas 20%; Transformação 30% / Serviços: Estado 38%; Atividades Imobiliárias 13%; Comércio e reparação de veículos e motos 18%; Atividades Profissionais, científicas e técnicas, administrativas e complementares 8%; Educação e Saúde Privadas 5%; Alojamento e Alimentação 5% ; Atividades Financeiras, seguros e relacionados 4% ; Transporte, Armazenagem e Correio 3%.
RO	15%	21%	36%	63%	Agropecuária Agricultura 16%; Pecuária 75%; P florestal, pesca e Aquicultura 6% / Indústria: Construção 43%; Eletricidade e gás, água, esgoto; resíduos e descontaminação (setor público) 25%, Extrativas 2%; Transformação 31% / Serviços: Estado 41%; Atividades Imobiliárias 23%; Comércio e reparação de veículos e motos 21%; Atividades Profissionais, científicas e técnicas, administrativas e complementares 5%; Atividades Financeiras, seguros e relacionados 4% ; Transporte, Armazenagem e Correio 4%.
RR	5.5%	7.3%	35.2%	84.7%	Agropecuária Agricultura 61%; Pecuária 31%; P florestal, pesca e Aquicultura 7.3% / Indústria: Construção 77%; Eletricidade e gás, água, esgoto; resíduos e descontaminação (setor público) 18%, Extrativas 31%; Transformação 31% / Serviços: Estado 49.5%; Atividades Imobiliárias 9%; Comércio e reparação de veículos e motos 14%; Atividades Profissionais, científicas e técnicas, administrativas e complementares 8%; Atividades Financeiras, seguros e relacionados 3.5% ; Transporte, Armazenagem e Correio 2.5%.
RS	8%	19%	46%	58%	Agropecuária Agricultura 72%; Pecuária 23%; P florestal, pesca e Aquicultura 5% / Indústria: Construção 22%; Eletricidade e gás, água, esgoto; resíduos e descontaminação (setor público) 5%, Extrativas 1%; Transformação 72% / Serviços: Estado 22%; Atividades Imobiliárias 14%; Comércio e reparação de veículos e motos 24%; Transporte, Armazenagem e Correio 6%; Informação e Comunicação 6%; Atividades Financeiras, seguros e relacionados 7%; Educação e Saúde Privadas 7%; Atividades Profissionais, científicas e técnicas, administrativas e complementares 10% .
SC	5%	23%	43%	55%	Agropecuária Agricultura 52%; Pecuária 33%; P florestal, pesca e Aquicultura 15% / Indústria: Construção 20%; Eletricidade e gás, água, esgoto; resíduos e descontaminação (setor público) 7%, Extrativas 2%; Transformação 71% / Serviços: Estado 21%; Atividades Imobiliárias 16%; Comércio e reparação de veículos e motos 24%; Atividades Profissionais, científicas e técnicas, administrativas e complementares 10%; Transporte, Armazenagem, Correios 7%; Atividades Financeiras, seguros e relacionados 5%; Educação e Saúde Privadas 5%.
SE	5%	19%	47%	76%	Agropecuária Agricultura 73%; Pecuária 2%; P florestal, pesca e Aquicultura 0% / Indústria: Construção 32%; Eletricidade e gás, água, esgoto; resíduos e descontaminação (setor público) 11%, Extrativas 11%; Transformação 10% / Serviços: Estado 38%; Atividades Imobiliárias 13%; Comércio e reparação de veículos e motos 18%; Atividades Profissionais, científicas e técnicas, administrativas e complementares 8%; Transporte, Armazenagem, Correios 5%; Educação e Saúde Privadas 7%.
SP	2%	19%	53%	61%	Agropecuária Agricultura 78%; Pecuária 18%; P florestal, pesca e Aquicultura 3% / Indústria: Construção 23%; Eletricidade e gás, água, esgoto; resíduos e descontaminação (setor público) 7%, Extrativas 2%; Transformação 67% / Serviços: Estado 13%; Atividades Imobiliárias 13%; Comércio e reparação de veículos e motos 18%; Atividades Profissionais, científicas e técnicas, administrativas e complementares 14%; Atividades Financeiras, Seguros e relacionados 16%; Educação e Saúde Privadas 6%; Informação e Comunicação 7%; Alojamento e Alimentação 3%; Transporte, Armazenagem e Correio 6%.
TO	14%	15%	40%	65%	Agropecuária Agricultura 50%; Pecuária 46%; P florestal, pesca e Aquicultura 4% / Indústria: Construção 41%; Eletricidade e gás, água, esgoto; resíduos e descontaminação (setor público) 35%, Extrativas 3%; Transformação 25% / Serviços: Estado 41%; Atividades Imobiliárias 12%; Comércio e reparação de veículos e motos 24%; Atividades Profissionais, científicas e técnicas, administrativas e complementares 5%; Atividades Financeiras, Seguros e relacionados 4%; Educação e Saúde Privadas 3%; Alojamento e Alimentação 3%; Transporte, Armazenagem e Correio 2%.

Para além da economia: analisando as dinâmicas políticas do Regime de Recuperação Fiscal dos estados brasileiros

Juliana Aparecida Sousa Carvalho¹

Resumo

O Regime de Recuperação Fiscal (RRF), instrumento de socorro da União aos estados em grave crise fiscal, foi implementado pela primeira vez no estado do Rio de Janeiro em 2017. Após sua modificação em 2021, aderiram ao RRF, além do RJ, os estados de Goiás, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Alguns autores se dedicaram até o momento a compreender as implicações econômicas do RRF para a autonomia fiscal dos estados e alertaram para a complexidade das medidas exigidas. Entretanto, o argumento deste texto parte do princípio de que falta entender melhor os fatores políticos envolvidos no processo que vai da negociação à implementação do RRF. Questões como as relações intergovernamentais, a organização das instituições e dos partidos políticos, bem como a dinâmica dos processos decisórios a nível subnacional, mostram que ainda há muito para conhecer quando observamos as tentativas de ajuste para controlar as dívidas estaduais. Para tanto, foram analisados os projetos e discussões empreendidas no Congresso Nacional e nas assembleias estaduais, bem como declarações e dados sobre a execução dos planos. Os resultados mostram que a atuação dos principais atores, como presidente da República e governadores, foi essencial para o estabelecimento do Regime, mas outras figuras também foram importantes, como o Supremo Tribunal Federal (STF). Além disso, as informações nos ajudam a entender também as modificações pelas quais passou o RRF e o que podemos esperar dos próximos anos de sua execução.

Palavras-chave: Regime de Recuperação Fiscal; entes subnacionais; federalismo; política fiscal; política subnacional.

Beyond economics: analyzing the political dynamics of the Fiscal Recovery Regime of Brazilian states

Abstract

The Fiscal Recovery Regime (RRF), a federal bailout instrument for states in serious fiscal crisis, was first implemented in the state of Rio de Janeiro in 2017. After its modification in 2021, the states of Goiás, Minas Gerais, and Rio Grande do Sul joined the RRF, in addition to Rio de Janeiro. Some authors have so far dedicated themselves to understanding the economic implications of the RRF for the fiscal autonomy of the states and have warned of the complexity of the measures required. However, the argument of this text is based on the premise that there is a lack of better understanding of the political factors involved in the process that goes from negotiation to implementation of the RRF. Issues such as intergovernmental relations, the organization of institutions and political parties, as well as the dynamics of decision-making processes at the subnational level show that there is still much to learn when we observe adjustment attempts to control state debts. To this end, the projects and discussions undertaken in the National Congress and state assemblies were analyzed, as well as statements and data on the implementation of the plans. The results show that the actions of the main actors, such as the President of the Republic and governors, were essential for the establishment of the Regime, but other figures were also important, such as the Federal Supreme Court (STF). In addition, the information helps us understand the changes that the RRF has undergone and what we can expect in the coming years of its implementation.

Key-words: Fiscal Recovery Regime; subnational entities; federalism; fiscal policy; subnational politics.

Introdução

Aprovado pela primeira vez no Congresso Nacional em 2017 e posteriormente modificado em 2021, o Regime de Recuperação (RRF) se trata da medida mais recente destinada a resolver o problema do endividamento dos estados brasileiros, em especial, do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Goiás. O objetivo do Regime, através da suspensão da cobrança das dívidas com a União por um período determinado e de medidas de ajuste que implementam cortes de despesas nos estados, é que, ao longo de

¹ Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), bacharel e mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Bolsista do CNPq e membro da REPSAL. E-mail: carvalho.juliana@usp.br

dez anos, estes entes subnacionais tenham recuperado suas capacidades administrativas. O assunto tem sido abordado nos últimos sete anos, essencialmente pelos estudiosos do direito administrativo e econômico, com a intenção de analisar o impacto das medidas requeridas pelo Regime no orçamento dos estados, bem como a efetividade da implementação deste. Entretanto, pouco se tem discutido os fatores políticos envolvidos desde o processo de criação da política, à sua modificação e implementação, de modo que, ainda que todas essas etapas dependam da atuação do presidente da República, dos governadores, deputados federais e estaduais e até, como veremos, do Poder Judiciário, ainda sabemos pouco sobre isso.

Sendo assim, o objetivo deste artigo é contribuir com a discussão sobre o Regime de Recuperação Fiscal ao incorporar ao debate a importância desses atores e instituições para a concepção do RRF e toda a sua execução. Além disso, o artigo contribui também para a pesquisa subnacional, área em crescimento nos últimos anos, e com a Ciência Política de forma geral, enquanto analisa um exemplo da dinâmica entre poderes sob a ótica de um objeto específico.

Para tanto, o texto está dividido em quatro seções, para além desta introdução e das considerações finais. Na primeira delas, desenvolvemos uma breve recuperação de como o Regime de Recuperação Fiscal foi desenvolvido, sua alteração e os processos de adesão dos estados participantes até o momento. O segundo tópico traz uma revisão dos textos escritos sobre o RRF nos últimos anos, numa tentativa de apresentar os argumentos elaborados pelos autores, suas concordâncias e diferenças. A terceira seção apresenta a metodologia utilizada para analisar os processos de discussão e adesão ao Regime. Por fim, o último ponto traz a contribuição deste texto, ao elencar como e em que situações se apresentam os fatores políticos do Regime de Recuperação, ressaltando que não é possível analisá-lo sem considerar adequadamente esses fatores.

O que é o Regime de Recuperação Fiscal?

Embora o foco deste artigo seja o Regime de Recuperação Fiscal, consideramos fundamental recuperar brevemente o histórico de tentativas de ajuste fiscal dos estados realizado ao longo dos anos 1990 e 2000. Esse panorama histórico não apenas aponta para a necessidade do Regime, como também indica possíveis explicações para a maneira através da qual ele foi concebido.

É possível dizer que, ainda que existam dife-

rentes formas de analisar o tema da crise fiscal dos estados brasileiros nos últimos anos, há certa unanimidade ao apontar a origem do problema para o período anterior à Constituição Federal de 1988, causado principalmente pela necessidade, no período da ditadura militar, de lidar com a falta de recursos ocasionada pela centralização tributária. Para resolver esse problema, os estados precisaram recorrer aos bancos públicos e às empresas públicas, de modo que os problemas fiscais dos estados não tiveram início somente a partir da mudança no regime político (LOPREATO, 2002). A dívida dos estados, que já era considerável antes do novo arranjo constitucional, acabou crescendo ainda mais nos anos seguintes à sua promulgação, e isso se deve principalmente ao descompasso entre a descentralização fiscal e a necessidade de uma responsabilização dos estados que, além de não contarem com autonomia arrecadatória, também não foram dotados de medidas e instituições de controle fiscal (ECHEVERRIA E RIBEIRO, 2018).

Desse modo, nos anos seguintes à nova ordem constitucional, os estados e seus dirigentes gozaram de liberdade econômica e política para levar à frente seus respectivos projetos de desenvolvimento, sem que a União tivesse um forte controle sobre eles. Pelo contrário, essa oferecia recorrentemente a possibilidade de socorro financeiro. Entretanto, não demorou para que os *soft budget constraints* adquiridos pelos estados pós-88, associados à autonomia para emprestar e à possibilidade de socorro iminente do governo central, levassem os entes subnacionais a adquirirem dívidas muito altas, que não foram capazes de liquidar. Além disso, o custo de auxiliar esses estados passou a pesar cada vez mais nas contas da União (RODDEN, 2002), de forma que essa não poderia continuar arcando com os dividendos dos estados sem prejudicar os seus próprios resultados econômicos. Isto posto, passava a ganhar força a ideia de que, de alguma forma, a autonomia alcançada pelos entes subnacionais deveria ser restringida, de modo que a urgência da estabilização da moeda e da economia se sobressai aos apelos das virtudes da descentralização (ALMEIDA, 2005).

O cenário que se apresentava, portanto, logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 era tal que: os estados, que recém haviam adquirido autonomia para reger suas contas, não foram capazes de, ao mesmo tempo, controlar suas dívidas, incorrendo no não pagamento dos débitos e na necessidade constante de ajuda do governo federal. Dado esse desenho, entre 1988 e 1998 foram realizadas sete rodadas de negociação das dívidas. No quadro abaixo

são apresentadas as principais medidas adotadas para regulamentar a dívida dos estados brasileiros e resolver a questão da responsabilidade fiscal. Elas demonstram, em primeiro lugar, o esforço da União para controlar as dívidas dos Estados, e também, porque não, o insucesso dessas tentativas, haja visto que nenhuma medida foi suficiente para sanar o problema.

Quadro 1 - Principais medidas de auxílio/controlar da dívida dos Estados (1988-2022)²

Ano	Medida	Presidente
1989	Lei Federal nº 7976 - Estabeleceu o refinanciamento pela União da dívida externa de responsabilidade dos Estados e dos Municípios pelo prazo de vinte anos.	José Sarney (PMDB)
1991	Lei Federal nº 8388 - Associada à lei anterior, estabeleceu novas diretrizes para que a União possa realizar a consolidação e o reescalonamento de dívidas das administrações direta e indireta dos Estados, os Municípios.	Fernando Collor (PRN)
1993	Lei Federal nº 8727 - A partir das diretrizes da Lei nº 8388, as condições foram alteradas para facilitar a regularização do pagamento de débitos dos Estados e municípios.	Itamar Franco (S/PART)
1994	Medida Provisória nº 434 (Plano Real) - O objetivo era controlar a hiperinflação que assolava o país e alcançar a estabilização da economia. É uma medida lateral, mas que afetou diretamente os estados. Seu sucesso forçou os governadores e prefeitos a aderirem a propostas posteriores de controle fiscal.	Itamar Franco (S/PART)
1996	Medida Provisória nº 1514 - Estabeleceu mecanismos para incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária. Dispôs sobre a privatização dos bancos estaduais..	Fernando Henrique Cardoso (PSDB)
1996	Medida Provisória nº 1560 - Estabeleceu critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal	Fernando Henrique Cardoso (PSDB)
1997	Lei nº 9496 - No âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, a União foi autorizada a assumir a dívida de 23 estados e 182 municípios, até maio de 2000 .	Fernando Henrique Cardoso (PSDB)
1999	Lei nº 96 - “Lei Camata”. Considerada um embrião da Lei de Responsabilidade Fiscal que, entre outras coisas, estabelecia limites para os gastos em pessoal.	Fernando Henrique Cardoso (PSDB)
2000	Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal) - A LRF estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, indicando para o Estados e municípios os parâmetros a serem considerados nos seus gastos com o objetivo de equilibrar as dívidas e as receitas.	Fernando Henrique Cardoso (PSDB)
2001	Medida Provisória nº 2192 - Semelhante à MP nº 1514 de 1996, o objetivo foi novamente regulamentar a existência e funcionamento dos bancos estaduais, como foco principalmente na sua privatização ou extinção, adotadas sob os termos da MP.	Fernando Henrique Cardoso (PSDB)
2014	Lei Complementar nº 148 - Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, e Municípios.	Dilma Rousseff (PT)
2016	Lei Complementar nº 156 - Estabeleceu o Plano de Auxílio aos Estados e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Primeira tentativa de implementação do Regime de Recuperação Fiscal.	Dilma Rousseff (PT)
2016	Emenda Constitucional nº 95 (PEC do Teto de Gastos) - Em um acordo com o STF, as dívidas foram postergadas com a inserção dos estados na PEC do Teto.	Michel Temer (PMDB)
2017	Lei Complementar nº 159 (Regime de Recuperação Fiscal) - instituiu o Regime de Recuperação Fiscal para os Estados com desequilíbrio fiscal acentuado, e alterou as Leis Complementares nº 101, de 2000, e nº 156, de 28 de dezembro de 2016.	Michel Temer (PMDB)
2021	Lei Complementar nº 178 - O “novo” RRF foi instituído, para incluir municípios e alterar o tempo de vigência, que passou a ser de dez anos.	Jair Bolsonaro (PL)

Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

A partir de 1994, o sucesso do Plano Real na busca pela estabilização econômica, abriu um novo caminho para as medidas de controle do endividamento (LOUREIRO, 2001) no qual teve início um movimento para deter o ciclo de deterioração econômica experimentado pelos entes subnacionais desde meados dos anos 80 e que se intensificou na década seguinte.

Sendo assim, o papel de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) enquanto Ministro da Fazenda a frente do Plano Real, possibilitou não só a sua eleição para Presidente da República, mas também o fortaleceu na busca pela aprovação de medidas de controle fiscal, de modo que não é coincidência a concentração maior dessas medidas durante o seu governo. Por isso, durante o seu governo, FHC também foi capaz de modificar significativamente os termos da negociação da dívida dos estados, impondo medidas mais restritivas. Entre elas, a perda do controle dos bancos estaduais (ALMEIDA, 2005).

No conjunto das medidas elencadas na tabela acima, além do destaque para a privatização dos bancos estaduais, merece nota também a Lei 9.496, de 1997, que, pela primeira vez, insere uma lógi-

² Uma série de outras medidas laterais concernentes à dívida dos Estados foram promulgadas no período analisado, inclusive resoluções no Senado Federal. Entretanto, optei por destacar as principais delas para ilustrar o movimento ocorrido desde os anos 1990.

ca de mercado na organização das contas estaduais, estabelecendo parcelas fixas, benefícios para quem privatizasse empresas públicas, entre outros pontos. Entretanto, ainda se fazia necessária uma medida que pudesse consolidar a reestruturação fiscal a longo prazo, principalmente através da responsabilização dos atores encarregados pelo orçamento dos estados.

Para cumprir essa função, foi promulgada em 4 de maio de 2000 a Lei de Responsabilidade Fiscal. Seu objetivo foi estabelecer orientações de boa gestão ao mesmo tempo em que impunha sanções aos servidores e gestores que descumprissem os critérios estabelecidos, em todos os níveis da federação. Foram determinados, por meio dessa lei, os conceitos e limites para a dívida pública, a despesa de pessoal, as operações de créditos e também foram instaurados demonstrativos padronizados para as prestações de contas. (MENDES, 2020)

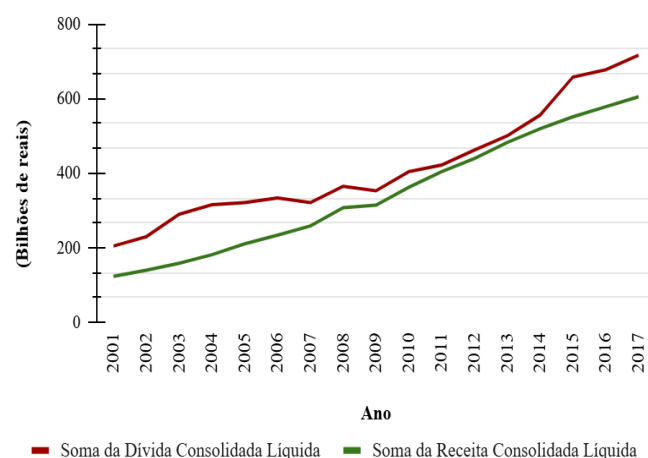
A LRF parecia representar um novo capítulo no ordenamento fiscal brasileiro e as medidas passaram a valer não somente para os estados, mas para os municípios e também para a União. Entretanto, tão logo a Lei entrou em vigência, não só a sua constitucionalidade foi questionada — através da ADI 2.238 — como os estados e municípios começaram a encontrar brechas principalmente no conceito de despesa de pessoal, de modo que, aos poucos, foram conseguindo aumentá-la. A Lei também foi enfraquecida em seus propósitos iniciais por meio de uma série de medidas adotadas posteriormente, nas quais destaca-se principalmente a atuação do Supremo Tribunal Federal. Desde a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, este tem sido acionado pelos estados para receberem repasses da União ainda que não tenham cumprido as condições estabelecidas pela Lei. Nas ACOs que lidam com o tema da transferência de recursos da União para os Estados, o STF deferiu mais de 90% das ações, determinando o repasse da verba mesmo para os estados que possuíam pendências legais (ECHEVERRIA E RIBEIRO, 2018).

Somam-se às medidas que enfraqueceram a Lei de Responsabilidade Fiscal ao longo dos últimos anos um novo ciclo de crise fiscal dos estados e de constante judicialização das dívidas, iniciado no meio da primeira década dos anos 2000 (FONSECA, 2021). As oscilações na capacidade fiscal dos estados, associadas à crise econômica de 2008 e à posterior dificuldade em colocar novamente as contas no lugar, fizeram necessária mais uma rodada de resgate dos estados, proporcionada pela União. É nesse

contexto que surge o Regime de Recuperação Fiscal.

Antes de avançarmos em direção ao RRF propriamente dito, é importante ilustrar o problema fiscal no nível subnacional a partir de alguns dados, de modo a demonstrar como as medidas anteriores não foram capazes de resolver o problema do endividamento dos estados e porque uma nova tentativa de solução para essa questão foi necessária. O gráfico abaixo apresenta dados até 2017, ano em que o RRF foi implementado pela primeira vez, a partir de dois indicadores importantes: a soma da Dívida Consolidada Líquida (DCL) e a soma da Receita Consolidada Líquida (RCL)³.

Gráfico 1 - Soma da DCL e da RCL dos estados em bilhões de reais.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria.

Acima, podemos ver que, assim como discutido anteriormente com a literatura, a dívida dos entes subnacionais no Brasil vem se agravando ao longo dos anos. Em contrapartida, os mecanismos de obtenção de receitas não acompanharam o mesmo ritmo, fazendo com que a situação ficasse insustentável a longo prazo sem uma medida de ajuste eficiente. Uma das maneiras utilizadas pelo Ministério da Fazenda, através da Secretaria do Tesouro Nacional, para medir o endividamento dos estados, é a relação entre a DCL e a RCL, que permite que se possa observar a porcentagem da renda dos estados que estaria comprometida pelo pagamento das dívidas. Para os casos aqui analisados, o Rio de Janeiro e o Rio Grande do Sul ultrapassavam os 200% recomendados pela STN em 2017, alcançando, respectivamente, 269% e 218% de endividamento. Minas Gerais tinha 186% de seu orçamento comprometido com a dívida, enquanto Goiás apresentava a menor taxa, com 92%.

Dessa forma, os dados acima, apresentados

3 A Dívida Consolidada Líquida pode ser definida, segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, pelo montante da Dívida Consolidada (DC) sem o saldo relativo aos deveres financeiros. Conforme o mesmo documento, a Receita Corrente Líquida (RCL) diz respeito à soma das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes.

de maneira resumida a título de ilustração, demonstram que, para além do problema do endividamento ser uma questão para a qual não foram encontradas soluções satisfatórias através das medidas anteriores, para alguns estados o auxílio era ainda mais urgente. Foi neste contexto que surgiu o Regime de Recuperação Fiscal.

Entendida como um complemento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), a Lei Complementar nº 159 de 19 de maio de 2017 foi responsável por instituir, pela primeira vez, o Regime de Recuperação Fiscal no Brasil⁴. Logo no começo do texto da lei, apresentam-se as condições para que um Estado possa aderir ao RRF. São necessários três requisitos cumulativos:

dívida consolidada superior à receita corrente líquida anual; somatório de despesa com pessoal e serviço da dívida superior a 70% da receita corrente líquida; e disponibilidade de caixa, sem vinculação, inferior às obrigações a pagar. (BRASIL, LC 159/2017)

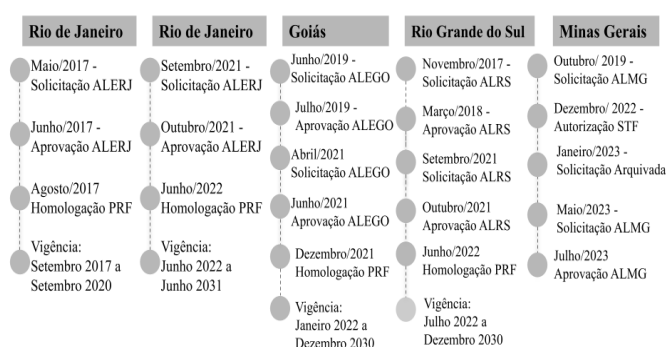
O objetivo por trás do programa é que esses estados possam organizar suas contas, com a ajuda da União, desde que se comprometam a cumprir com as exigências estabelecidas pelo programa. A primeira delas trata da autorização da assembleia legislativa estadual para a adesão do ente subnacional ao Regime, de modo que o governador não pode iniciar o processo sem o devido aval. Além disso, a assembleia precisa aprovar também uma lei estadual contendo o Plano de Recuperação Fiscal (PRF), que indica as medidas de ajuste de receitas e despesas necessárias para o cumprimento do Regime.

Quando da tramitação do projeto, em 2017, os deputados federais argumentaram sobre sua urgência principalmente para os estados do Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Entretanto, apenas o estado do Rio de Janeiro obteve a aprovação de seu PRF na primeira versão do Regime. Enquanto os outros estados pleiteavam sua adesão, o Regime de Recuperação Fiscal foi modificado entre o fim de 2020 e o começo de 2021, instituindo o que ficou conhecido como Novo Regime de Recuperação Fiscal (NRRF). Essas mudanças incluíram: a) possibilidade de adesão de novos estados e municípios, desde que cumpram determinados requisitos como a existência de dívidas com a União e a apresentação de um plano de recuperação fiscal; b) o prazo para a renegociação das dívidas dos estados que aderirem ao RRF foi ampliado de 36 meses para até 10 anos, com carência de 4 anos para o pagamento

das parcelas; c) flexibilização das vedações exigidas aos estados, desde que isso seja previsto pelo Plano de Recuperação Fiscal; d) inclusão de empresas estatais nos planos de recuperação fiscal dos estados, desde que isso seja necessário para a reestruturação da dívida.

Convém apresentar, de maneira breve, os processos através dos quais os estados do Rio de Janeiro, Goiás, Rio Grande do Sul e Minas Gerais alcançaram a adesão ao RRF, pois isso nos ajuda também a compreender como estes aconteceram e as possíveis diferenças e semelhanças entre eles. A figura abaixo traz uma cronologia dos processos, e abaixo dela, um resumo de como cada um dos estados buscou sua inserção no Regime de Recuperação Fiscal.

Figura 1 - Processos de adesão de GO, MG, RJ e RS.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaborado pela autora.

O Estado do Rio de Janeiro foi o primeiro a aderir ao RRF. Tão logo a proposta foi aprovada pela Câmara dos Deputados e sancionada por Michel Temer, Luiz Fernando Pezão (PMDB) enviou à ALERJ, no fim de maio de 2017, a solicitação para adesão ao Regime. Após o término do primeiro ciclo do Rio de Janeiro no RRF, o estado tentou renovar o acordo. Entretanto, como não havia conseguido cumprir com todas as metas estabelecidas pela primeira versão do Regime, o pedido foi recusado em 2020 pelo Ministério da Economia. Em 2021 teve início uma nova rodada de negociações, que envolveu o Superior Tribunal Federal, o Presidente da Câmara Arthur Lira (PP) e o então Presidente da República Jair Bolsonaro (PL). O Estado se comprometeu a cumprir as metas, e pôde então solicitar a nova adesão, que acabou sendo aprovada pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Goiás foi o segundo estado a solicitar a ade-

⁴ Uma tentativa anterior de implementação do RRF foi realizada em 2016. Entretanto, o capítulo que versava sobre o Regime foi modificado completamente pelos deputados, retirando praticamente todas as contrapartidas referentes aos estados. O presidente Michel Temer, descontente com o resultado, vetou da redação final todo o excerto que falava sobre o RRF.

são ao Regime para sua respectiva assembleia legislativa. É preciso ressaltar que a adesão, iniciada em 2019, mas só efetivada definitivamente em 2022, contou com uma liminar do Superior Tribunal Federal, que reinterpreto um dos três requisitos obrigatórios e suspendeu a execução da dívida do estado por seis meses, orientando, portanto, a STN a aceitar a adesão. A despeito das ressalvas, a autorização foi aprovada rapidamente, em menos de um mês após o envio do governo. Na tramitação do novo pedido, os parlamentares criticaram principalmente o fato de, no primeiro processo, o governo ter prometido à Casa mais abertura para discussão e isso não ter se concretizado. Este segundo processo durou um pouco mais do que o outro — cerca de dois meses até a votação — mas também terminou com a aprovação por parte da assembleia legislativa.

Assim como em Goiás, o Rio Grande do Sul passou por dois processos de autorização: um em 2018 e outro em 2021. Além disso, o estado também possuía uma liminar concedida pelo STF de suspensão da dívida com a União, liminar essa que foi sendo postergada até a adesão definitiva do Estado ao RRF. Ainda que a oposição tenha se manifestado contra a adesão através de diversos discursos, e que tenha até conseguido uma liminar do Judiciário estadual impedindo a votação do projeto pela ALRS, o projeto foi aprovado. Entretanto, a negociação do Estado com a STN não avançou, e em 2021, após a modificação do Regime, foi necessária uma nova autorização da Assembleia. Enviada no começo de agosto de 2021 pelo governador Eduardo Leite (PSDB), a aprovação veio no dia 14 de setembro, ainda que a Comissão Especial para adesão ao Regime tenha declarado voto contrário à medida, por acreditar que ela não seria a única opção disponível para o ajuste fiscal e porque, segundo eles, as contrapartidas solicitadas seriam prejudiciais para o estado.

O caso de Minas Gerais é emblemático por uma série de motivos. O primeiro deles é que a ALMG foi a única assembleia que, no primeiro pedido de adesão ao Regime, se recusou a votar a matéria. Em segundo lugar, porque através da Arguição de Descumprimento Fundamental (ADPF) nº 983, o Estado foi autorizado pelo STF, no fim de 2022, a iniciar as negociações da adesão ao Regime com a STN, ainda que sem a prévia autorização do Legislativo estadual. O Supremo fundamentou sua decisão no que chamou de omissão da ALMG. Em maio de 2022, a assembleia aprovou um projeto de lei (PL 3.711/2022) cujo objetivo era o acerto das contas do Estado através do refinanciamento das dívidas da União, de modo que, para os deputados estaduais, a

aprovação do RRF não fazia sentido naquele contexto. Entretanto, a decisão favorável do STF ao governo Zema forçou a ALMG a discutir e votar a adesão ao Regime, ainda que isso tenha ocorrido com um espaço de tempo de pelo menos seis meses. Entre junho e julho de 2023, o projeto passou pela pauta da assembleia, sofrendo duras críticas pela maneira através da qual o governador buscou sua aprovação. De todo modo, assim como nos outros estados, o governador de Minas Gerais também foi bem sucedido ao aprovar o Regime de Recuperação Fiscal. Neste momento, o Estado precisa entregar o Plano de Recuperação Fiscal para ser avaliado pela Secretaria do Tesouro Nacional, para que só então a homologação do Regime seja realizada e o RRF entre em vigência.

De forma geral, o que o breve retrospecto das tentativas de ajuste fiscal ao longo dos últimos anos e a criação e implementação do Regime de Recuperação Fiscal mostram é que, a despeito de ser um problema econômico, encontrar uma solução para o impasse da responsabilidade fiscal dos estados também é um problema político, enquanto demanda a participação e atuação dos diversos níveis de governo e de seus atores, baseada na negociação dos termos e do cumprimento dos objetivos, tanto do governo federal, quanto dos estados. Além disso, não podemos esquecer que presidentes, governadores e deputados estaduais também têm aspirações políticas, seja no que diz respeito à execução de suas agendas, ao fornecimento de benefícios ao seu eleitorado e, principalmente, no que se refere à eleição. Sendo assim, qualquer mudança no ordenamento fiscal que possa afetar essas intenções, também é assunto de interesse desses atores. Entretanto, como veremos a seguir, o Regime de Recuperação Fiscal tem sido majoritariamente analisado sob a perspectiva da economia e do direito administrativo, tendo como pano de fundo as prerrogativas do RRF, os dados econômicos dos estados e a projeção a longo prazo da execução dos planos de recuperação fiscal. Sem ignorar as contribuições dessas áreas, o argumento deste artigo é que falta examinar o Regime também com o olhar da Ciência Política, e, após uma breve exposição dos estudos já realizados sobre o tema, é que demonstraremos como não é possível compreender as complexidades desse ajuste sem levar em conta os atores e instituições envolvidos no processo.

O que a economia e o direito administrativo têm a dizer?

Como apontado na introdução deste texto, o nosso objetivo é apresentar um olhar diferente para o Regime de Recuperação Fiscal, qual seja, a partir de

suas implicações políticas, desde o momento da concepção do Regime enquanto medida de ajuste, até a sua adesão e execução pelos estados. Para tanto, é preciso ressaltar que a intenção não é o completo afastamento das contribuições já desenvolvidas pela economia e pelo direito administrativo, mas, incorporar informações importantes que não podem ser desconsideradas ao analisarmos processos como esses. Dito isso, o tópico que segue intenta abordar o que já foi desenvolvido e escrito sobre o Regime de Recuperação Fiscal sob a perspectiva daqueles que buscaram compreender, principalmente, quais são os seus efeitos práticos sobre a economia dos estados.

Uma pesquisa em repositórios acadêmicos como *Google Scholar* e outros, mostrou que poucos trabalhos foram realizados especificamente sobre o tema até o momento, e todos eles nas áreas supracitadas. De maneira geral, os principais pontos por eles abordados dizem respeito à ineficiência das medidas de ajuste anteriores, à execução do Regime e às possíveis dificuldades encontradas pelos estados e à perda de autonomia fiscal dos entes subnacionais em favor da União, mostrando assim a fraqueza do pacto federativo e a necessidade de uma nova pactuação. Além disso, o estado do Rio de Janeiro, primeiro a aderir ao RRF e o único na primeira versão, foi objeto privilegiado dos textos. De todo modo, por se tratar de fenômeno recente, além do fato de que a maioria dos estados aderiu ao NRRF apenas a partir de meados de 2022, a escassez de trabalhos é justificada, e as contribuições já realizadas são importantes também para indicar os possíveis caminhos para novas pesquisas.

Tão logo o Rio de Janeiro aderiu ao RRF, em 2017, Buissa, Bevilacqua e Morais (2017) realizaram uma das primeiras análises de como adotar as medidas de ajustes requeridas pelo Regime afetariam o estado. Com foco na renúncia de receitas através da limitação dos incentivos de ICMS, alegam que é possível interpretar essas medidas como instrumentos legais capazes de induzir o comportamento dos atores, conduzindo-os a não incorrer em condutas consideradas inadequadas fiscalmente, e que esses instrumentos devem ser utilizados com parcimônia, uma vez que podem afetar a arrecadação dos entes subnacionais. No que se refere ao RRF, segundo os autores, impor a renúncia de receitas não violaria as autonomias do ERJ, de modo que a limitação dos incentivos de ICMS configuraria importante medida de reequilíbrio fiscal.

Para Pimenta (2019), a questão central está no fato de que, ao longo dos anos, o governo federal estaria utilizando o endividamento dos estados como

instrumento de negociação, colocando assim os estados em posição desfavorável nos acordos entre eles firmados. O Regime de Recuperação Fiscal seria, segundo a autora, “o ápice da chantagem institucional realizada pela União” (Pimenta, 2019, p.67), e a proibição da judicialização das dívidas, como tem acontecido nos últimos anos, representa um mecanismo adicional de enfraquecimento dos estados e da falta de diálogo federativo. Além disso, tendo como base o caso do Rio de Janeiro, o argumento da autora é que tanto o governo estadual quanto o governo federal não buscaram uma solução condizente com a realidade do estado fluminense, de modo que a própria execução do RRF estaria em risco.

Analisando a primeira adesão do ERJ ao RRF e o pedido de adesão ao Novo Regime, Passos, Portugal e Filho (2020) observam que, a despeito do primeiro Plano ter representado certo respiro ao cenário econômico, ainda que não tenha sido plenamente cumprido, a continuidade do estado sob as restrições orçamentárias requeridas pelo RRF poderia representar uma ameaça principalmente para os serviços públicos como a saúde, a segurança pública, a educação e a mobilidade urbana, incorrendo o risco de afetar principalmente a população mais necessitada desses serviços. Os autores destacam também a possibilidade de que os ajustes oferecidos pela União aos estados sejam cada vez mais draconianos, tendo como base não somente os dois projetos que versaram sobre o RRF, mas também através das medidas impostas em virtude da pandemia de Covid-19 iniciada em 2020.

Em um estudo sobre as tentativas de ajuste fiscal ao longo dos últimos 40 anos, que culminam na primeira Regime de Recuperação Fiscal, Mendes (2020) sinaliza para as dificuldades práticas enfrentadas pelo RRF. A principal delas seria que a penalidade para o descumprimento do ajuste - a exclusão do estado do Regime e execução imediata dos valores não pagos - não é crível, uma vez que o Rio de Janeiro não teria condições de pagar a dívida suspensa. Sabendo dessa impossibilidade, o estado frequentemente estaria violando as regras do Regime e descumprindo metas, o que, como foi visto, causou o não cumprimento de todas as medidas sugeridas pelo primeiro PRF do ERJ. Além disso, figuraria também como um problema o frequente apelo à judicialização das dívidas via STF, uma vez que este tem um histórico favorável aos estados nas decisões sobre endividamento.

Entender o que o RRF representa em termos do pacto federativo e as consequências dele para a autonomia dos estados foi o objetivo de Torrezan e

Paiva em texto de 2021. O principal argumento dos autores é que o Regime viola o federalismo cooperativo entre a União e os estados ao obrigar estes a cumprir com as medidas restritivas impostas. Além disso, a incapacidade do estado do Rio de Janeiro de executar seu PRF plenamente seria mais um indício de que as tentativas de ajustes são “socialmente dramáticas”, afetando os setores mais necessitados dos serviços públicos (Torrezan e Paiva, 2021, p. 732). Isso posto, estaria colocada, portanto, a necessidade de um novo pacto federativo, que possa ser mais cooperativo entre as partes, sem prejuízo para os estados e para a população destes.

Com foco nos efeitos do Regime de Recuperação Fiscal para a autonomia das universidades públicas fluminenses, devido ao dispositivo do Plano que versa diretamente sobre a realização de concursos públicos, Ribeiro e Nóbrega (2017) chamam a atenção para o fato de que, permitir que o governador do Estado, o governo federal, ou o Conselho de Supervisão do Regime determinem quais cargos das instituições educacionais podem ser preenchido viola a autonomia interna, e principalmente financeira, dessas unidades, incorrendo assim em mecanismo inconstitucional. Os autores sugerem, portanto, que a lei que rege o RRF seja interpretada de modo a manter a execução do Regime e a liberdade das universidades públicas para se organizarem internamente.

O trabalho de Nazareth e Araújo se dedicou a analisar o percurso ERJ desde o agravamento de sua crise fiscal, à adesão ao RRF e à implementação do Regime, de modo a compreender os impactos deste nas finanças estaduais. Segundo os autores, apesar de alguns aspectos da execução do plano terem se mostrado positivos ao reequilíbrio das contas, a longo prazo a tendência é que o equilíbrio pleno não seria alcançado, principalmente porque o esforço para cumprir as medidas necessárias exigiria “um esforço de governança que extrapola o alcance estadual” (Nazareth e Araújo, 2021, p. 50). Sendo assim, os autores concluem apontando que ainda é dúbio se o ajuste requerido pelo Regime realmente ajudará o estado do Rio de Janeiro, ou se só agrava ainda mais a sua situação fiscal.

Na busca por uma solução para os problemas de responsabilidade fiscal dos estados, Rocha (2022), discute qual seria o meio mais adequado de aumentar as receitas sem que isso venha acompanhado de austeridade fiscal e perda de autonomia. Segundo o autor, a melhor saída seria uma política de recuperação que desse prioridade aos investimentos, no lugar de apenas impor a redução indiscriminada das des-

pesas desse governo. Isso porque, medidas como o Regime de Recuperação Fiscal não representariam apenas um “remédio amargo”, mas também poderiam levar a “prejuízos desnecessários irreversíveis” (Rocha, 2022, p.63).

O argumento de Damasceno (2022) vai no mesmo caminho ao apontar que a adesão e a implementação do RRF no estado do Rio de Janeiro mostraram não somente a necessidade de aderir ao programa para evitar a possível insolvência financeira e a execução dos serviços públicos necessários, mas também as contradições do próprio RRF, uma vez que este não teria se preocupado com soluções que repensassem o pacto federativo, nem em medidas que gerassem receitas, centralizando as medidas, portanto, no controle das despesas.

Em uma análise mais atualizada do RRF, e, especificamente, sobre o caso do Rio de Janeiro, Mendes (2022) traz interpretação importante ao apontar que o ERJ não quis fazer os ajustes necessários para o cumprimento do RRF, contrariando, portanto, os argumentos de que o estado não poderia executar as medidas por uma série de motivos. Segundo o autor, o estado fez uso de todas as medidas possíveis para driblar a execução do plano: judicializou as dívidas, encontrou brechas na interpretação da legislação referente ao Regime, não quitou as dívidas sinalizadas no plano, entre outros. Desse modo, o texto aponta para o risco assumido pela União ao permitir que o ERJ aderisse ao Novo Regime, tendo que cobrir seus déficits sem receber as devidas contrapartidas.

As conclusões de Moreira (2023), o estudo mais recente realizado a respeito da execução do RRF pelo estado do Rio de Janeiro são interessantes, pois assim como as de Mendes (2022), destoam das previsões anteriores ao destacar que, com base na análise de cinco pontos que poderiam comprometer o pacto federativo, a perda de autonomia do estado só foi observada no que se refere à venda da Companhia Estadual de Água e Esgoto (CEDAE), de modo que, sua autonomia administrativa não foi afetada, nem tão pouco foram violados o pacto federativo e nem a estrutura do federalismo fiscal instituídos no Brasil.

A breve revisão acima elencada, cujo foco esteve apenas nos trabalhos que abordam de maneira central o Regime de Recuperação Fiscal, sua concepção, implementação e consequências mostra que, de maneira geral, há algum consenso entre os autores, ainda que trabalhos mais recentes questionem alguns desses argumentos. De todo modo, podemos dizer que há, sem dúvidas, uma preocupação constante com a real execução do Regime, e, mais do que isso,

sobre como essa execução poderia influenciar a capacidade dos estados aderentes - com especial destaque ao Rio de Janeiro, por ser o primeiro a entrar no Regime - em executar suas políticas públicas, bem como um alerta para a possível perda de autonomia que aderir ao RRF poderia gerar para os estados. Alguns autores chegam a advertir para a possibilidade de que as consequências negativas do Regime sejam irreversíveis, afetando assim a relação entre as esferas estadual e federal no Brasil e, portanto, o próprio pacto federativo instituído pela Constituição Federal de 1988.

Do ponto de vista mais geral, todas essas preocupações são legítimas e endereçam questões importantes para a discussão sobre o Regime de Recuperação Fiscal. Entretanto, o argumento defendido por este texto é que o debate sobre o RRF não pode desconsiderar o fato de que ele é uma política de ajuste fiscal, feita por atores políticos - o governo federal, a STN, o Ministério da Economia - direcionada a outros atores políticos - governadores, deputados estaduais e prefeitos - que decidem, após avaliação racional dos custos e benefícios dessa política, se irão ou não aderir a ela. É claro que não podemos perder de vista os argumentos que alegam que o Regime foi a única opção deixada pela União para os estados com risco de insolvência financeira, e que essa possuiria, portanto, papel privilegiado na negociação por dispor dos recursos necessários aos estados. Todavia, como a própria trajetória do endividamento dos entes subnacionais no Brasil mostra, estes têm sido bem sucedidos em encontrar brechas nas tentativas de ajustes, de modo que, como tentaremos demonstrar a seguir, não é possível compreender o Regime de Recuperação Fiscal sem levar em conta os atores, fatores e instituições políticas envolvidos ao longo do processo.

Metodologia

Partindo da revisão bibliográfica apresentada anteriormente, o presente artigo faz uso de uma metodologia majoritariamente qualitativa para verificar como variáveis como a relação entre níveis de governo, a relação entre executivo e legislativo no âmbito subnacional, a capacidade legislativa dos governadores, etc, se manifestam nas discussões sobre o Regime de Recuperação Fiscal.

Partimos, portanto, de um estudo de caso de todos os processos de adesão dos estados que entraram no RRF, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, com foco principalmente nas manifestações dos atores envolvidos. Desse modo, a coleta dos dados se deu a partir de pesquisas nos

sites das respectivas assembleias legislativas estaduais, no portal da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal e em veículos de notícias.

Com base em documentos, decisões, projetos e discursos de atores envolvidos no desenvolvimento e implementação do RRF, foram adotadas duas perspectivas de análise para os dados. A primeira delas foi uma análise documental, orientada a compreender principalmente a legislação e as mudanças normativas relativas ao RRF e como elas poderiam impactar o posicionamento dos atores em relação à proposta. A segunda compreendeu principalmente a análise dos discursos, utilizada para investigar as declarações de atores políticos, como presidentes, governadores e parlamentares na busca por padrões discursivos como justificativas para adesão ou rejeição ao RRF, a construção de narrativas sobre os impactos políticos e econômicos do regime, bem como identificar aspirações eleitorais subjacentes a essas declarações.

O RRF sob a ótica das instituições e atores políticos envolvidos

Como ressaltado anteriormente, a ideia deste artigo é demonstrar, a partir de uma análise dos documentos, decisões, projetos e discursos envolvidos no desenvolvimento e na implementação do Regime de Recuperação Fiscal, como além de um projeto de ajuste econômico, é preciso que passemos a discutir o RRF sob a ótica também de seus fatores políticos. Um ponto importante a ser considerado é que, como foi apontado na introdução, não seria correto dizer que a Ciência Política brasileira não se ocupou dos ajustes fiscais direcionados ao endividamento dos estados. Entretanto, ainda não há trabalhos específicos sobre o RRF, de modo que é importante inserir o Regime nesse debate, até mesmo para comparar com os ajustes anteriores.

Em primeiro lugar, é preciso considerar que a coordenação entre os três níveis de governo, federal, estadual e municipal, é importante para a implementação de qualquer política e especialmente para as políticas de ajuste macroeconômico. No caso do Brasil, que adotou o federalismo desde a Constituição de 1988 e concedeu o título de ente federativo aos estados e municípios, isso significa que estes detêm autonomia em diversas áreas, com especial ênfase para a área orçamentária, e, portanto, qualquer medida que influencie nas suas despesas e receitas mexe diretamente com seus interesses. Nesse sentido, a teoria dos jogos aninhados desenvolvida por Tsebelis (1998) é uma importante abordagem teórica e analítica para o que estamos discutindo. Em pri-

meiro lugar, precisamos considerar que a negociação entre a União e os estados não se dá em um único plano, mas acontece em diversos níveis nos quais os interesses de atores individuais e coletivos podem estar em conflito, e que a decisão em um desses planos pode influenciar as decisões subsequentes. Em segundo lugar, não estão apenas envolvidos nos processos de adesão os governadores e o Executivo nacional, mas também as assembleias estaduais e seus respectivos parlamentares, o Senado, instituição importante na questão do endividamento dos estados, o Poder Judiciário, na figura do STF, sem contar as pessoas diretamente afetadas pelas medidas, como por exemplo, servidores públicos.

Isso posto, não é possível compreender o RRF sem analisar como esses níveis de governo interagiram na busca do melhor cenário para conciliar seus interesses particulares⁵. O que as tentativas de ajuste realizadas anteriormente ao RRF mostram é que essas medidas sempre passaram por algum tipo de negociação entre a União e os Estados, em que esses, na maioria das vezes, se viam beneficiados pela renegociação de suas dívidas e por outros modos de socorro fornecidos pelo governo federal. Inicialmente, alguns governadores até se negavam a aceitar as medidas que visavam cercear sua autonomia financeira (Eaton & Dickovick, 2004). Entretanto, como a situação econômica dos estados nos primeiros anos da década de 90 já apresentava sinais de deterioração, não sobrou a eles muito espaço para a barganha junto ao governo federal (Kugelmas, 2001; Samuels e Mainwaring, 2004).

Com o Regime de Recuperação Fiscal não foi diferente. Como vimos, uma primeira tentativa de implantá-lo foi realizada enquanto Dilma Rousseff ainda era presidente do Brasil. Entretanto, a medida foi descaracterizada pelo Congresso Nacional, e os trechos referentes ao RRF foram modificados para retirar todas as contrapartidas requeridas dos estados. Já tendo assumido a presidência após o *impeachment*, e descontente com as emendas aprovadas pelos deputados, Michel Temer vetou da LC nº 156/2016 todos os dispositivos referentes ao RRF. Pressionado pelos governadores do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul⁶ e também pelos deputados federais desses estados, o governo Temer enviou nova tentativa de aprovação do RRF em meados de 2017. À época da discussão da matéria na Câmara dos Deputados, Pedro Paulo, deputado do PMDB do Rio

de Janeiro e membro do governo Temer, destacou os esforços realizados pelos atores em discurso no plenário, ressaltando principalmente o papel dos governadores nas negociações.

O Governador do Estado do Rio de Janeiro estava aqui ontem trabalhando para que fosse aprovado porque deseja, e é sua última alternativa, o instrumento da recuperação fiscal. O Governador do Rio Grande do Sul, Ivo Sartori, estava aqui também militando para que se possa ter esse instrumento à disposição. Mas nós sabemos que em Minas Gerais, por exemplo, o Governador não acredita nas propostas e não quer se valer da recuperação fiscal. É justo. Ele acredita que, com outros mecanismos, com mais investimentos, com mais gasto público, é possível reencontrar o caminho do equilíbrio a partir de um desenvolvimento. (Diário da Câmara dos Deputados, 07/04/2017)

O trecho acima mostra que, para além de se tratar do interesse do governo federal ajustar as contas dos estados, os chefes dos executivos desses estados também estavam interessados em aprovar a medida, de modo que dizer que o RRF foi uma ação unilateral imposta aos estados pela União talvez esconda algumas características importantes da elaboração da política. Outro ponto importante diz respeito à mobilização de suas respectivas bancadas junto à Câmara dos Deputados. Na leitura dos diários da Câmara no ato da discussão do RRF, é possível ver como alguns deputados dos estados acima mencionados defendem a matéria como a solução para os problemas fiscais por ele enfrentados, bem como apontam a gravidade da situação em que se encontravam, que se traduzir em atrasos no pagamento de servidores, entre outras coisas. A posterior modificação do RRF, em 2021, também adveio da necessidade de adaptação das medidas, seja para viabilizar sua execução plena, seja para atender à demanda de outros estados que também buscavam a adesão. Sendo assim, em uma nova rodada na Câmara, o projeto foi modificado, simplificando o processo de adesão, alongando o período de vigência e relaxando os pré-requisitos, de modo que isso permitiu que mais estados pudessem aderir ao Regime.

Aprovado na Câmara dos Deputados e sancionado pelo então presidente Michel Temer, o RRF passou então a estar disponível para adesão, e os governadores interessados precisaram buscar junto às suas respectivas assembleias estaduais a aprovação para tal. A maneira através da qual essa aprovação

5 No caso do RRF, como os responsáveis pela concepção e implementação do Regime são, respectivamente, o governo federal e os governos estaduais, sua atuação será privilegiada neste texto. Entretanto, é importante não perder de vista que todas as decisões orçamentárias tomadas pelos governos estaduais impactam diretamente no caráter financeiro de suas relações com os municípios.

6 Quando foi instaurado o RRF pela primeira vez, o governador de Minas Gerais era Fernando Pimentel, do PT. Este não concordava com as medidas impostas pelo Regime, de modo que, a despeito do seu estado também estar em grave crise financeira, não foi de seu interesse buscar a adesão.

foi alcançada nas assembleias foi apresentada resumidamente na figura e no tópico anteriores, mas no quadro abaixo, é possível observar mais detidamente as características de cada um dos processos.

Quadro 1 — Características dos processos de adesão dos estados ao RRF.

	Governador	Vigência	Aprovação			
RJ	Luiz Fernando Pezão (MDB)	2017/2021	1 mês	N	N	S
RJ	Cláudio Castro (PL)	2022/2031	1 mês	S	S	S
GO	Ronaldo Caiado (União Brasil)	2022/2030	1 mês/ 2 meses	S	N	S
RS	José Ivo Sartori (MDB)	2022/2031	3 meses*/ 1 mês	S	N	S
MG	Romeu Zema (Partido Novo)	-	2 meses**	S	S	N

Fonte: ALEGO, ALERJ, ALMG, ALRS,. Elaborado pela autora.

*: o projeto foi enviado no fim de novembro de 2017, e, sem a urgência, só foi discutido ao começo da nova sessão legislativa.

**: dado referente ao segundo pedido de aprovação, uma vez que o primeiro não foi discutido e foi arquivado ao fim da legislatura.

***: a coluna se refere à presença de base suficiente na assembleia legislativa estadual para aprovar a adesão.

De maneira geral, o que pudemos observar através dessas informações é que os processos caminharam de forma rápida, com exceção de Minas Gerais. Entretanto, aqui cabe detalhar um pouco mais como se manifestaram os deputados estaduais a respeito da adesão de seus estados ao RRF. Isso porque a literatura sobre as assembleias legislativas estaduais nos informa que, ainda que os governadores tenham certa predominância na aprovação de suas agendas, não é possível ignorar a capacidade legislativa dos deputados estaduais (Tomio e Ricci, 2012). Além disso, outros pontos importantes referentes à adesão dos estados ao RRF, dizem respeito à organização das assembleias (Santos, 2001) e à maneira através da qual estão organizadas as coalizões e os arranjos partidários nessas casas (Silame, 2021), uma vez que é partir de como estão constituídos os legislativos estaduais que os governadores mobilizarão os recursos necessários, sejam eles a distribuição de cargos e/ou benefícios, entre outras coisas.

Sendo assim, cabe analisar o que os deputados estaduais discutiram quando estavam sendo votados os projetos de adesão em suas respectivas assembleias. De modo geral, os principais pontos por eles levantados foram a preocupação com a au-

tonomia da assembleia, uma possível perda de direitos da população, críticas aos governadores, seja por buscarem a adesão ou por deixarem os estados chegarem ao estado de crise econômica, a alegação de que sua posição, favorável ou contrária ao Regime, se dá por estar representando a vontade do povo e, por fim, o receio de que o RRF não resolva os problemas, acarretando mais dívidas no futuro. Esses pontos, além de indicarem as possíveis intenções dos parlamentares ao se pronunciarem, podem ajudar também a compreender melhor alguns fatores de sua atuação. Paulo Trabalho, deputado do PSL de Goiás e membro do governo, argumentou que

Sem olhar lado partidário, temos que tomar o povo como partido e ajudar o Estado de Goiás, deixando de lado as picuinhas, as disputas políticas, porque o povo está acima disso e se o Estado de Goiás não conseguir aderir a esse Regime de Recuperação Fiscal vai entrar, vai mergulhar numa crise ainda muito mais profunda do que aquela que já estamos vivendo. [...] Nós não estamos aqui para votar cegamente tudo que chega à Casa, mas o Regime de Recuperação Fiscal é extremamente importante para que o nosso Governo possa ter acesso ao crédito. (Diário da ALEGO, 27/06/2019)

No Rio Grande do Sul, Sérgio Turra, do PP, chegou a parafrasear Winston Churchill

Sem dúvida alguma, a adesão ao regime de recuperação fiscal [...] é a pior solução que temos para os problemas do Estado. À exceção de todas as outras, não há alternativas. O parcelamento dos salários, que é uma situação constrangedora e vexatória, precisa imediatamente ser estancado. Precisamos visualizar o hoje e o amanhã, e para isso fomos eleitos aqui, para representar, deliberar, propor, debater e, acima de tudo, para aceitar a decisão da maioria, porque a maioria representa a totalidade dos gaúchos. (Diário da ALRS, 02/03/2018)

Em Minas Gerais, como assinalado anteriormente, Romeu Zema enfrentou resistência da Assembleia Legislativa para discutir e aprovar a adesão, tendo que apelar ao STF para fazer com que a proposta andasse. Isso gerou reações na ALMG, como a de Sargento Rodrigues, do PL

E é assim que ele [o governador] está tocando, porque, quando ele encontra algum obstáculo no Legislativo, ele vai para o Judiciário, como tem feito constantemente, porque agora o PL nº 1.202, que permitiria a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, não precisa mais ser votado. O governador não precisa mais da Assembleia. Ele não precisa mais dessa autorização, porque ele foi ao Judiciário, e o Judiciário, diga-se de passagem, o STF, os deuses do Supremo têm feito coisas que até Deus duvida. Passou por cima do Legislativo. Mas e o plano, nós vamos ficar esperando? Até quando? (ALMG, 11/07/2023)

Os exemplos elencados acima, além de demonstrarem o nível de conflito que uma política como o RRF suscita entre os governadores e os deputados estaduais, indicam também a importância que esses atores enxergam em marcar suas posições⁷. Isso porque, pronunciar um discurso, se posicionando sobre determinada matéria em discussão, pode ter suas consequências para os parlamentares, seja entre o seu público, seja entre aqueles que não compõem necessariamente o seu eleitorado (ARNOLD, 1990).

No que se refere à discussão com a literatura já empreendida na Ciência Política brasileira sobre a atuação das assembleias legislativas e sua relação com os governadores, os casos aqui analisados vão ao encontro da ideia de diversidade de experiências políticas apontada por Santos (2001). Ainda que os processos tenham sido parecidos em alguns pontos, não é possível identificar um padrão claro de comportamento das assembleias em relação ao Regime. Como exemplos, estão a variação no padrão de manifestação dos partidos de oposição e situação e no modo de discussão da adesão pelos deputados estaduais. Os casos aqui analisados são importantes também pela possibilidade de observar a tramitação dos processos de adesão a partir da tipologia desenvolvida por Silame e Silva (2022), segundo a qual as assembleias poderiam ser caracterizadas por governistas, autônomas e politizadas. Ainda que o período entre o pedido e a aprovação da adesão por parte das assembleias tenha sido curto para a maioria dos casos, argumentamos que não é possível apontar que isso se deva única e exclusivamente à fraqueza institucional das assembleias ou à dominância do Executivo. Isso porque assembleias como a do Rio de Janeiro e de Minas Gerais têm sido frequentemente consideradas pela literatura como autônomas, o que significa que conseguem impor certos vetos às vontades do governador. No caso do RRF mineiro, isso ficou muito claro. Para o Rio Grande do Sul, que é colocado como um exemplo de assembleia politizada no qual o conflito ideológico molda a relação entre os poderes, os discursos mostram as diversas tentativas dos deputados do governo em convencerem a oposição da necessidade do RRF, ainda que reconhecendo que este talvez não fosse a melhor opção, além da importante decisão do Judiciário, que, provocado pela oposição, suspendeu temporariamente a votação do projeto casa estadual. A assembleia goiana foi pouco analisada pela literatura, de modo que não há sobre sua atuação algum consenso. Entretanto, as discussões mostram que, especialmente no segundo

pedido de adesão, o governo teve que empreender um importante trabalho de convencimento para alcançar a maioria necessária para a aprovação, além de ter recebido votos contrários de parlamentares considerados como membros do governo.

Sendo assim, não é possível não considerar também os possíveis desdobramentos da implementação do Regime para as aspirações eleitorais dos governadores e deputados estaduais. Dado que ele impõe medidas restritivas aos estados, e que esses inevitavelmente terão de cortar gastos que possivelmente terão impacto direto sobre a vida das pessoas que neles residem, é importante analisar de que modo esses atores tentam driblar os efeitos do Regime, seja repassando a responsabilidade para a União, seja “vendendo” a imagem de que essa é a única solução possível, etc. Um ponto importante sobre essa questão diz respeito ao fato de que, dado que a adesão ao leva ao imediato respiro financeiro através da suspensão do pagamento da dívida, os efeitos não são percebidos de maneira instantânea, invertendo a lógica apontada por Remmer e Wibbels (2000). Segundo os autores, políticas de ajuste econômico seriam especialmente problemáticas, pois seus custos tenderiam a ser colocados a curto prazo, enquanto os benefícios só seriam sentidos a longo prazo. Entretanto, o que o RRF apresenta é a possibilidade de dinheiro em caixa disponível a curto prazo, com a dívida sendo postergada para o pagamento após certo tempo de adesão, de modo que muitos atores talvez nem estejam mais na disputa por cargos políticos quando os custos chegarem. Governadores e deputados têm como um de seus principais objetivos maximizar poderes e recursos, e nesse sentido, o RRF pode se apresentar como uma medida de retorno imediato, como um meio para alcançar esses fins.

Um último ponto a ser ressaltado diz respeito à atuação de um ator que vem ganhando proeminência nos últimos anos no Brasil, e que, no caso do Regime de Recuperação Fiscal, atuou diretamente em todos os pedidos de adesão: o Poder Judiciário. Como vimos anteriormente, o Supremo Tribunal Federal tem sido acionado em diversas situações que envolvem o endividamento dos estados brasileiros, e tem, majoritariamente, decidido a favor desses estados. No caso do RRF especificamente, o STF atuou concedendo liminares de suspensão da dívida dos estados até que estes aderissem ao Regime, reinterpretaram pré-requisitos para permitir a entrada do estado de Goiás, e até mesmo ultrapassaram uma das principais características necessárias para a adesão: a aprovação da assembleia legislativa, no caso

⁷ É preciso ressaltar que as manifestações dos partidos e parlamentares de oposição foram muito mais proeminentes do que as dos membros do governo, de modo que isso é um dado importante quando discutimos posicionamento e sinalização de preferências.

de Minas Gerais. Compreender como o STF atuou no que tange ao RRF é importante pois a literatura tem discutido, ao longo dos últimos anos, se a postura do STF é mais centralizadora (OLIVEIRA, 2009) ou descentralizadora (FERREIRA, MENEGUIN E BUGARIN, 2018). Além disso, há uma discussão sobre a possibilidade dessas decisões estarem incentivando o comportamento irresponsável dos governadores e um desequilíbrio no que se refere ao governo federal, de modo que isso também afeta, de certa forma, a relação entre os poderes no Brasil.

Os pontos acima elencados demonstram que, para além de percebermos o RRF como medida de ajuste econômico e analisarmos sua capacidade efetiva de resolver o problema do endividamento dos estados brasileiros, não é possível fazê-lo sem considerar os fatores políticos por ele suscitados. Podemos analisar aqui um exemplo de *policy*, nesse caso o Regime de Recuperação, que pode vir influenciar a política, entendida como os incentivos, restrições, custos e benefícios enfrentados pelos atores nela envolvidos. Por outro lado, ao analisar os processos através dos quais as medidas de ajuste foram criadas desde os anos 1990, é possível observar também que, de certo modo, a política - aqui representada pela pressão dos governadores, deputados federais e outros - também pode influenciar a criação de políticas específicas. Sendo assim, ainda que os esforços realizados pelos autores das áreas de economia e direito administrativo sejam louváveis por analisar o que chamamos aqui de parte “fiscal” do problema, a análise não está completa quando não se considera, como pano de fundo, que a própria execução do RRF é política. Os autores propõem também, em alguns dos textos supracitados, a necessidade de um novo pacto federativo, uma vez que, através das medidas implementadas, os estados estariam perdendo sua autonomia fiscal, e, conseqüentemente, os poderes por eles adquiridos na Constituição de 1988. Entretanto, faltou considerar que um esforço deste tipo significaria alterar a Constituição em um de seus preceitos fundamentais, e esta é uma tarefa que demanda muita discussão, além dos procedimentos burocráticos de uma PEC. O custo político de uma mudança como esta e os precedentes que ela abre são demasiado arriscados. Além disso, os autores são quase unânimes em apontar que os únicos prejudicados com o RRF seriam os estados, uma vez que a proposta seria draconiana, a dívida dos estados continuaria crescendo, e os prejuízos, em muitos casos, irreversíveis. O que este texto argumenta é que, ainda que se possa criticar as medidas requeridas pelo ajuste, os governadores dos estados buscaram

a adesão, inclusive acionando outros atores e instituições para ajudá-los nessa função, e que, ao longo dos anos de vigência, estes têm encontrado algumas brechas para não executar plenamente o acordado com a União ainda que estejam gozando dos benefícios por ela oferecidos, de modo que não é possível tratar o RRF como um jogo de soma zero para os estados, mas sim, como um processo de negociação constante entre atores políticos com interesses que hora convergem e hora são divergentes.

Considerações finais

O objetivo deste artigo foi demonstrar que, a despeito da necessidade de compreendermos os princípios econômicos do Regime de Recuperação Fiscal e sua capacidade de resolver o problema do endividamento dos estados, só teremos uma compreensão completa deste fenômeno quando levarmos em conta as variáveis políticas nele envolvidas. Sendo assim, esperamos ter demonstrado também que as análises da economia, do direito administrativo e de outras áreas correlatas podem se beneficiar do tipo de análise aqui empreendida. Isso porque essa abordagem pode ajudar a entender aspectos que, se observados apenas no âmbito da economia, talvez não fiquem tão claros, como, por exemplo, a decisão do Rio de Janeiro em aderir novamente ao RRF, sendo que não havia conseguido cumprir com as exigências da primeira versão além do fato de que a dívida continuou crescendo ao longo dos anos.

Entretanto, ainda falta conhecermos muitos aspectos do RRF e de sua execução nos estados. Como se trata de fenômeno recente, ainda não é possível avaliar com clareza se os entes subnacionais realmente têm conseguido efetuar as medidas, ou se têm encontrado brechas para não executá-las como o acordado com a União. Outro ponto diz respeito a acontecimentos recentes que indicam mais uma vez não só o caráter político do RRF, mas também a importância de outros atores nesses processos. No final do ano passado, o STF foi acionado pela Mesa Diretora da ALERJ, através da ADI 6892 para questionar as disposições do RRF. O Supremo negou a ação, alegando que as medidas eram adequadas ao Regime. Já no ano de 2024, o STF decidiu favoravelmente a um novo pedido do estado de Minas pela prorrogação do prazo na apresentação do seu Plano de Recuperação Fiscal. Por fim, Fernando Haddad, Ministro da Economia, anunciou recentemente um novo plano para auxiliar os estados, oferecendo benefícios fiscais em troca de investimentos em educação. Estes episódios mostram que, para além do RRF ser uma medida dinâmica, os atores políticos nela

envolvidos estão a todo momento buscando modificações, cada um baseado em seus interesses, o que ressalta ainda mais a importância de olharmos com cuidado para cada um desses movimentos.

Referências

- ALMEIDA, M. H. T. D. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 23, p. 29-40, 2005.
- ARNOLD, R. D. *The logic of congressional action**. New Haven: Yale University Press, 1990.
- BUISSA, L.; BEVILACQUA, L.; MORAIS, P. H. Incentivos fiscais de ICMS e renúncia de receita com o Regime de Recuperação Fiscal (RRF). *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, Belo Horizonte, v. 6, n. 11, p. 127-143, 2017.
- DAMACENO, L. G. Crise e gestão das finanças públicas estaduais: a implementação do novo Regime de Recuperação Fiscal no estado do Rio de Janeiro. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, Rio de Janeiro, n. 23, p. 181-212, 2022.
- DE PAIVA NAZARETH, P. A. C.; ARAÚJO, N. Q. O Rio de Janeiro no Regime de Recuperação Fiscal. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, Rio de Janeiro, n. 21, p. 18-53, 2021.
- EATON, K.; DICKOVICK, J. T. The politics of re-centralization in Argentina and Brazil. *Latin American Research Review*, Pittsburgh, v. 39, n. 1, p. 90-122, 2004.
- ECHEVERRIA, A. D. Q. D.; RIBEIRO, G. F. O Supremo Tribunal Federal como árbitro ou jogador? As crises fiscais dos estados brasileiros e o jogo do resgate. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 642-671, 2018.
- FERREIRA, D. C.; MENEGUIN, F. B.; BUGARIN, M. S. Responsabilidade fiscal, a atuação do Poder Judiciário e o comportamento estratégico dos governantes. *Economic Analysis of Law Review*, Brasília, v. 9, n. 3, p. 30-51, 2018.
- FONSECA, R. C. S. D. Judicialização da dívida pública federativa no Supremo Tribunal Federal. 2021. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.
- KUGELMAS, E. A evolução recente do regime federativo no Brasil. In: *Federalismo na Alemanha e no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2001.
- LOPREATO, F. L. C. O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Unesp, 2002.
- LOUREIRO, M. R. Instituições, política e ajuste fiscal: o Brasil em perspectiva comparada. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 16, p. 75-96, 2001.
- MENDES, M. Crise Fiscal dos Estados: 40 Anos de Socorros Financeiros e Suas Causas*. São Paulo: Insper, 2020.
- MENDES, M. O Rio de Janeiro e o Regime de Recuperação Fiscal: mais nove anos de socorro sem ajuste? São Paulo: Insper, 2022.
- MOREIRA, M. H. T. A aplicação do Regime de Recuperação Fiscal (RRF) no estado do Rio de Janeiro sob a ótica do pacto federativo. *Revista de Economia da UEG, Anápolis*, v. 19, n. 2, 2023.
- OLIVEIRA, V. E. D. Poder judiciário: árbitro dos conflitos constitucionais entre estados e união. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, p. 223-250, 2009.
- PASSOS, W. S.; PORTUGAL, R.; AGUIAR FILHO, J. C. O Regime de Recuperação Fiscal e o Futuro do Estado do Rio de Janeiro. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, Rio de Janeiro, n. 19, p. 70-91, 2020.
- PIMENTA, J. S. Crise fiscal do estado do Rio de Janeiro: desequilíbrio financeiro, efetividade do plano de recuperação fiscal e tensões federativas. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.
- REMMER, K. L.; WIBBELS, E. The subnational politics of economic adjustment: Provincial politics and fiscal performance in Argentina. *Comparative Political Studies*, Thousand Oaks, v. 33, n. 4, p. 419-451, 2000.
- RIBEIRO, R. L.; DA NÓBREGA, H. C. Aplicação

do Regime de Recuperação Fiscal em face da autonomia constitucional das universidades públicas: uma leitura constitucional. *Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, Rio de Janeiro, n. 39, p. 1-31, 2021.

ROCHA, F. V. Impactos do ajuste fiscal sobre a economia do Estado do Rio de Janeiro a partir do Regime de Recuperação Fiscal. 2022. Dissertação (Mestrado em Economia Regional e Desenvolvimento) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2022.

RODDEN, J. The dilemma of fiscal federalism: Grants and fiscal performance around the world. *American Journal of Political Science*, v. 46, n. 3, p. 670-687, 2002.

SAMUELS, D.; MAINWARING, S. Strong federalism, constraints on the central government, and economic reform in Brazil. In: *Federalism and democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004. p. 85-130.

SANTOS, F. O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

SILAME, T. R. Policy conditions in the legislative success of Brazilian governors: a qualitative comparative analysis (QCA). *E-Legis*, Brasília, n. 35, p. 131-156, 2021.

SILAME, T.; SILVA, D. Diálogos em torno do “ultrapresidencialismo” estadual. *Revista Agenda Política*, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 191–227, 2022.

TOMIO, F. R.; RICCI, P. Seis décadas de processo legislativo estadual: processo decisório e relações Executivo/Legislativo nos Estados (1951-2010). *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 13, n. 21, p. 59-107, 2012.

TORREZAN, R. G.; DE PAIVA, C. C. A crise fiscal dos estados e o Regime de Recuperação Fiscal: o déjà vu federativo. *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 3, 2021.

TSEBELIS, George. *Jogo Ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: Edusp, 1998.

Capacidades estatales para la gestión de políticas públicas en las intendencias de Uruguay: los desafíos de la gobernanza local (2005-2020).

José Raúl Rodríguez¹

Resumen

El presente trabajo tiene por objetivo estudiar los tipos de capacidades estatales con que cuentan las intendencias departamentales de Uruguay para diseñar e implementar políticas públicas en el marco de sus competencias. Para ello se realiza una conceptualización de capacidades estatales subnacionales que arroja diversos modelos de gestión predominantes a nivel de la organización gubernamental: 1) Discrecional, 2) Burocrático y 3) Gobernanza Local. A nivel empírico se realiza una medición de los atributos del modelo de gobernanza local a través del índice de gobernanza departamental (IGD), el que es aplicado para todas las intendencias (19) en los tres períodos de gobierno comprendidos entre 2005 y 2020. Los principales resultados arrojan una alta heterogeneidad entre los modelos de gestión predominantes en las intendencias, así como también entre las distintas dimensiones y atributos de capacidades. Se considera que el IGD es una contribución para el estudio de los modelos de gestión de las intendencias de Uruguay que puede ser replicable en otros países, principalmente en sistemas unitarios y centralizados de América Latina.

Palabras clave: capacidades estatales subnacionales – políticas públicas – gobernanza local

Capacidades estatais para a gestão de políticas públicas nos governos departamentais do Uruguai: os desafios da governança local (2005-2020).

Resumo

O objetivo deste trabalho é estudar os tipos de capacidades estatais que os municípios departamentais do Uruguai possuem para desenhar e implementar políticas públicas no âmbito de suas competências. Para tanto, é realizada uma conceituação das capacidades estatais subnacionais que revela vários modelos de gestão predominantes ao nível da organização governamental: 1) Discricionário, 2) Burocrático e 3) Governança Local. A nível empírico, é realizada uma medição dos atributos do modelo de governança local através do Índice de Governança Departamental (IGD), que é aplicado a todos os departamentos (19) nos três períodos de governação entre 2005 e 2020. Os principais resultados mostram uma elevada heterogeneidade entre os modelos de gestão predominantes nos governos departamentais, bem como entre as diferentes dimensões e atributos de capacidades. Considera-se que o IGD é uma contribuição ao estudo dos modelos de gestão dos governos departamentais do Uruguai que podem ser replicados em outros países, principalmente em sistemas unitários e centralizados na América Latina.

Palavras-chave: capacidades estatais subnacionais - políticas públicas - governança local

Introducción

Uruguay es un caso distinguido por su democracia estable de la mano de un sistema de partidos fuertemente institucionalizado y nacionalizado (Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998; Buquet y Piñeiro, 2014; Chasquetti y Buquet, 2004; Jones y Mainwaring, 2003; Mainwaring y Scully, 1995). Su estructura jurídica y organizacional es unitaria y centralizada (Arocena, 2008; Eaton, 2004). Cuenta con 19 departamentos y 125 municipios². A pesar del proceso de municipalización producido durante la última década, los gobiernos departamentales continúan siendo la principal unidad subnacional, en el marco de una distribución competencial y fiscal centralizada, donde el gasto subnacional representa un 10% del gasto público total y los ingresos el 3% del PIB aproximadamente (Lalanne y Brun, 2015; Muñoz, Pineda y Radics, 2017). Ello es porque el Estado central concentra la mayoría de los recursos y servicios públicos, incluida la educación, la salud y la seguridad pública.

¹ Doctor en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. Es docente en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de la República. Asimismo, es miembro del equipo técnico de la División de Cohesión Social de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República de Uruguay.

² En 2009 se sancionó la primera ley de descentralización y participación ciudadana que creó 89 municipios (tercer nivel de gobierno). En 2014 se amplió a 112, y en 2019 a 125 municipios.

No obstante, en los últimos años el país ha impulsado una agenda de descentralización que requiere del desarrollo de nuevas capacidades estatales en las unidades subnacionales de gobierno, incluido los gobiernos departamentales (segundo nivel en Uruguay). En este contexto, el presente trabajo intenta responder la siguiente pregunta: ¿con qué tipo de capacidades estatales cuentan las intendencias departamentales de Uruguay para diseñar e implementar políticas públicas en el marco de sus competencias?

En concreto el presente artículo estudia las capacidades estatales para las políticas públicas de las intendencias departamentales de Uruguay durante la “era progresista” (Garcé y Yaffe, 2014)³ entre 2005 y 2020⁴. La intendencia es el órgano ejecutivo del gobierno departamental cuyo vértice es el intendente. Además, existe un órgano legislativo que es la Junta departamental integrada por 31 ediles⁵. Las intendencias llevan a cabo las competencias típicamente municipales (servicios de alumbrado, vialidad, espacios públicos, recolección de residuos). Aun así, desde la reapertura democrática y en el marco de la reforma constitucional de 1996, estas incrementaron sus funciones en diversas áreas de políticas, lo que ha requerido de mecanismos de transferencias centrales para su financiación, así como el desarrollo de nuevas capacidades de gestión (Freigedo, Milanesi y Rodríguez, 2019).

El problema de la gestión de las intendencias ha sido recurrentemente señalado (Carneiro, 2009; Ponce, 2017; Rodríguez, 2002; Cardarello y Nieto, 2023; Freigedo y Rodríguez, 2019; Lorenzo, Viñales, Jiménez, Carbajal y Mosteiro, 2022). Se identifica a las intendencias como ámbitos con bajo desarrollo de capacidades, y los intendentes son visualizados como actores super poderosos y con bajos niveles de control. Esta situación es señalada como riesgosa por la literatura en la medida que favorece prácticas personalistas o caudillistas que deterioran la calidad democrática (Došek, 2024; Giraudy, Hartlyn, Dunn y Carty, 2020).

Sin embargo, este debate no ha sido acompasado por estudios que midan en forma sistemática estos déficits, y mucho menos reparen en el análisis de sus

causas. Por otra parte, se reconocen innovaciones en la gestión (Lauraga y Guerrini, 1994; Magri, 2003; Rodríguez, 2014). Por ejemplo, nuevos mecanismos de financiamiento público-privados, variadas formas de participación ciudadana, sistemas de planificación estratégica, diversos esquemas de colaboración y tercerizaciones, entre otros arreglos que son típicos de los modelos de gestión orientados por lógicas de gobernanza (i Martínez 2006; Freigedo, 2017; Freigedo y Rodríguez, 2019; Midaglia, Freigedo y Castillo, 2011). Este trabajo busca contribuir tanto conceptualmente como empíricamente al análisis de estas capacidades estatales de las intendencias en el marco de la agenda de descentralización implementada en Uruguay.

El artículo repasa en primer lugar los principales hitos de la agenda de descentralización implementada por los gobiernos del FA. Seguidamente, se realiza un trabajo de conceptualización cuyo principal resultado arroja los distintos modelos de gestión subnacional, incluido el modelo de gobernanza local (MGL). Luego se presenta el índice de gobernanza departamental (IGD) como medida del grado en que las intendencias aplican los atributos del MGL, y sus resultados a nivel de los 19 departamentos en el período analizado. Finalmente, se exhiben los principales hallazgos y desafíos a futuro.

1. Agenda de Descentralización e Implicancias Sobre Las Capacidades Estatales de Las Intendencias

Los tres mandatos del FA⁶, se caracterizaron por la asunción de un modelo de desarrollo de inspiración neodesarrollista y nekeynesiano, que impulsó el intervencionismo estatal aun en el marco de un Estado orientado hacia el mercado, con algunos pilares fundamentales (Bidegain, Freigedo y Zurbriggen, 2021; Lanzaro, 2010; Narbondo, 2014).

En primer lugar, el impulso de un sistema de protección social de vocación universalista, con amplio despliegue territorial y conducción centralizada en el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) creado en 2005. El MIDES generó efectos sobre la capacidad del Estado con incidencia directa sobre el territorio

3 Este es un hito en la historia política del país porque produjo el ascenso por primera vez de la centro-izquierda al gobierno nacional a través del Frente Amplio (FA). El ciclo se extiende hasta 2019 cuando el Partido Nacional (PN) (partido tradicional de centro-derecha) gana las elecciones.

4 Debe tenerse en cuenta que el período estudiado es previo a la pandemia del COVID-19.

5 Mientras a nivel nacional existe una relación de equilibrio del tipo check and balance en el marco de un sistema de gobierno presidencialista (Lanzaro, 2001), a nivel departamental hay una marcada supremacía del ejecutivo sobre el legislativo caracterizado como hiperpresidencialista (Cardarello et al., 2007; Koolhaas y Rodríguez, 2006).

6 Se refiere a los periodos 2005-2010 (Presidente Tabaré Vázquez), 2010-2015 (Presidente José Mujica) y 2015-2020 (Presidente Tabaré Vázquez).

nacional y los departamentos en particular. Durante los gobiernos del FA la pobreza per cápita se redujo del 32% al 9%⁷ y la desigualdad pasó de 0,459 a 0,397 medida por índice de Gini⁸. Estos resultados respondieron también a una tendencia alcista de la economía que creció una vez y media en el período, a una tasa anual promedio cercana al 4% en términos per cápita⁹.

Dentro de las políticas de desarrollo social cabe incluir algunas reformas importantes como la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) (Fuentes y Rodríguez, 2021, p. 589), el Plan de Equidad y la agenda de derechos sociales (matrimonio igualitario, interrupción voluntaria del embarazo, entre otros).

Esta nueva agenda se sumó a otros dispositivos que venían de larga data, como por ejemplo las asignaciones familiares, y supuso la proliferación de programas nacionales con diversa incidencia, complementariedad y coordinación con los gobiernos subnacionales (Milanesi, Mirza y Zeballos, 2018; Carneiro, Freigedo, Milanesi y Rodríguez, 2019).

En segundo lugar, se destacan las políticas orientadas al desarrollo económico y territorial, de la mano de la promoción de la inversión extranjera directa (IED)¹⁰. Cabe mencionar como contexto el boom de los commodities, que posibilitó la radicación de emprendimientos productivos de gran porte en el interior del país. Todo ello impactó sobre la demanda de servicios municipales como la caminería rural y los servicios urbanos, lo que obligó a las intendencias a buscar nuevas formas de financiamiento para acompañar estos cambios¹¹.

El crecimiento económico ambientó los procesos de planificación estratégica con enfoque territorial en la búsqueda de identificar oportunidades de empleo, favorecer la formación de capital humano, a la vez

que mitigar los efectos sobre el medio ambiente¹². En 2008 se aprueba la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTyDS) que crea un repertorio de instrumentos de planificación y gestión a distintas escalas (nacional, regional, departamental y local) y propicia la dotación de recursos técnicos para las intendencias¹³.

Paralelamente el gobierno central buscó fortalecer la capacidad fiscal a través de una reforma tributaria cuyo buque insignia fue el impuesto a la renta de la persona física (IRPF). Este fue uno de los pilares de un conjunto de políticas orientadas a reducir la desigualdad y la pobreza, junto a la restitución de los consejos de salarios, la instauración del Fondo Nacional de Salud (FONASA) y la “ampliación de la cobertura y el valor de las prestaciones no contributivas” a través de programas como el PANES¹⁴ y el Plan de Equidad (Vigorito, 2021, p. 634).

Por último, uno de los cambios más relevantes en la ingeniería institucional del Estado uruguayo es la creación del tercer nivel de gobierno a partir de 2009. Este fue un paso significativo en la dimensión política de la descentralización (Falleti, 2005) abriendo paso a la elección de autoridades locales a través del voto. Aunque el cambio fue significativo en materia política, la descentralización fue muy baja en materia administrativa y prácticamente nula en la dimensión fiscal (Freigedo, Milanesi y Rodríguez, 2021).

En este contexto, los gobiernos departamentales deben adaptar sus capacidades a los desafíos que impone la agenda de descentralización en marcha. La Constitución de 1996 formalizó dos ámbitos intergubernamentales como el Congreso de Intendentes (CI) y la Comisión Sectorial de Descentralización (CSD) (Artículos 230 y 262 respectivamente), e institucionalizó las transferencias financieras nacionales hacia las intendencias (Art. 214 y Art. 298). Asimismo, habilitó la creación de autoridades locales electivas, lo

7 Fuente: <https://www.ine.gub.uy/web/guest/linea-de-pobreza>.

8 Fuente: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/indice-gini/uruguay>.

9 Durante el primer quinquenio Uruguay creció a tasas cercanas al 6% anual. En el segundo período las tasas fueron del 4,5%, bajando el ritmo de crecimiento en el tercer período al 0,5% anual. Basado en <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD.ZG?locations=UY>.

10 La IED fue del entorno del 1% anual como porcentaje del PIB entre 1970 y 2004, y pasó al 6% anual entre 2005 y 2015. En el tercer mandato del FA la IED se reduce a menos del 2% anual. Fuente: <https://datos.bancomundial.org/indicador/BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS?locations=UY>.

11 No debe perderse de vista la emergencia del cambio climático como issue de política durante el período y la necesidad de generar capacidades estatales para mitigar sus efectos.

12 Ver Estrategia Uruguay III Siglo. En particular el análisis sobre la dimensión territorial y la regionalización de los escenarios prospectivos nacionales (Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2009).

13 Desde la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) se establecieron convenios específicos con las 19 intendencias para diseñar los instrumentos de ordenamiento territorial.

14 Plan Nacional de Apoyo a la Emergencia Social. Fue uno de los principales planes de respuesta a la crisis social y cuya implementación estuvo a cargo del MIDES.

que devino en la creación de los municipios en 2009 (Art. 262).

Este nuevo marco supuso el diseño de ámbitos y normas (formales e informales) de relacionamiento intergubernamental (RIG), que convivieron en la práctica con las inercias de la gestión de las intendencias. El déficit y sobreendeudamiento que debieron afrontar durante los años de la crisis afectó negativamente sus capacidades de gestión, puesto que dejaron de orientarse por objetivos de políticas y pasaron a una lógica de apagar incendios (Rodríguez, 2002). Esta situación de crisis posibilitó también la oportunidad de innovar, en un contexto de retirada del Estado central y en que las intendencias pasaron a asumir nuevas funciones (Lauraga y Guerrini, 1994; Filgueira, Garcé, Ramos y Yaffé, 2003).

Innovaciones como el presupuesto participativo, planes estratégicos, agencias de desarrollo, parques industriales, modernización de las estructuras organizativas, servicios municipales tercerizados, nuevos mecanismos de financiamiento, entre otras, no solo se van a producir en los departamentos ricos y grandes, sino también en los de menor escala y desarrollo relativo. Todas estas innovaciones exigen cambios a nivel de la administración, modernización y profesionalización del cuerpo burocrático de las intendencias (Veneziano, 2009), que suponen la adopción de nuevas formas de gestión orientados por criterios de gobernanza (i Martínez, 2006; Villanueva, 2014).

2. Conceptualización de Capacidades Estatales Subnacionales Para Las Políticas Públicas

Las capacidades estatales subnacionales se definen aquí como los atributos políticos, administrativos y técnicos del gobierno subnacional, para diseñar e implementar políticas públicas en el marco de sus competencias. Esta definición recoge el concepto de capacidades estatales aplicadas en un nivel organizacional del Estado a escala del gobierno y del aparato administrativo (Mazzuca, 2012; Mizrahi, 2004; Repetto, 2007). En este nivel de análisis, las capacidades se entienden como atributos para actuar y no como desempeño de las políticas públicas (Rosas Huerta, 2008). Son capacidades entendidas como atributos de los sistemas de autoridad política, organización, recursos humanos y materiales, al servicio de la gestión de las políticas (Pereyra y Montes, 2022; Isuani, 2022; Bertanou, 2015; Casa y Narbondo, 2013).

Aunque las capacidades estatales suelen definirse a

nivel del Estado nacional o gobierno central (Mazzuca, 2012), la perspectiva subnacional posibilita observar más de cerca las dinámicas de interacción entre actores públicos y privados en los procesos de políticas públicas (Cunill-Grau, 2014; Huete García, 2010). Asimismo, el gobierno subnacional asume relevancia en los procesos de descentralización y reforma del Estado asociados a objetivos de desarrollo y mejora de la calidad de los servicios públicos, todo lo cual afecta la satisfacción de los ciudadanos con la democracia (Finot, 2001; Carrion, 2004). Por último, el análisis subnacional (ASN) tiene potencial en términos de política comparada debido a la posibilidad de ajustar las teorías y ampliar el número de casos observable (Snyder, 2001; Giraudy et al., 2021).

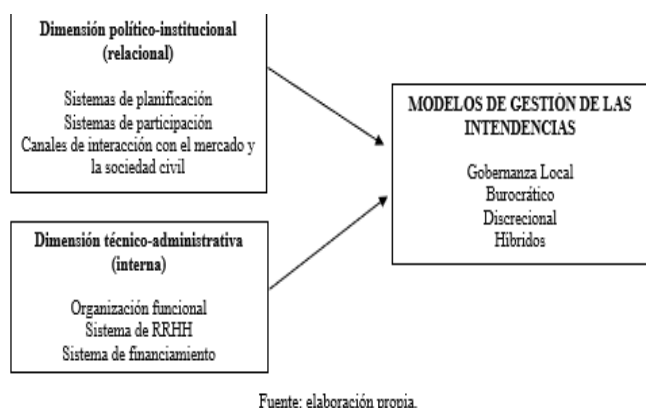
Se distinguen dos componentes principales: las capacidades político-institucionales (relacionales) por un lado, y las capacidades técnico-administrativas (internas) por otro. Ambas dimensiones actúan juntas (Narbondo, 2014) y la forma en que se combinan dan lugar a modalidades predominantes de gestión. Aunque estos atributos político-institucionales y técnico-administrativos son inherentes a toda organización estatal, en el caso de los gobiernos subnacionales estos dependerán del marco de competencias, funciones y autonomía que adquieren en una determinada división del trabajo estatal (Oszlak, Serafinoff y Rodríguez, 2011).

Los atributos político-institucionales guardan relación con los canales de interacción y toma de decisiones entre el Estado, los ciudadanos, la sociedad civil y el mercado. En particular, la medida en que la organización estatal es capaz de conducir las políticas con autonomía y evitar la captura por parte de los intereses particulares (Evans, 1995). A escala subnacional los indicadores político-institucionales pueden agruparse en torno a: i) los sistemas de planificación estratégica, ii) los sistemas de participación, y iii) los canales o ámbitos de interacción con la sociedad civil y el mercado.

Los atributos administrativos y técnicos se definen en relación a la capacidad del Estado para implementar las políticas públicas que han sido decididas, en particular atendiendo a la coherencia interna, eficacia y subordinamiento del cuerpo burocrático al gobierno representativo (Repetto, 2007; Villanueva, 2014; Narbondo, 2014). A escala subnacional los indicadores técnico-administrativos pueden agruparse en torno a: i) la organización funcional, ii) los sistemas de recursos humanos y iii) los esquemas de

financiamiento para llevar adelante las políticas públicas (ver figura 1).

Figura 1. Conceptualización de 'capacidades estatales subnacionales'



Como se observa en la figura 1, los modelos de gestión son consecuencia de la combinación entre los distintos atributos de capacidades estatales subnacionales existentes. Como se desarrolla más adelante, los modelos de Gobernanza Local, Burocrático, Discrecional y los modelos híbridos, expresan modalidades de gestión predominantes del gobierno subnacional en las dos dimensiones o componentes de capacidades.

A nivel de las capacidades político-institucionales, el gobierno subnacional puede asumir tres lógicas predominantes; a saber: i) particularistas; ii) jerárquicas; y iii) estratégicas. Las lógicas particularistas se caracterizan por altos niveles de discrecionalidad en la toma de decisiones. Las lógicas jerárquicas descansan en un mayor grado de formalización y verticalidad, en un contexto de mayor aislamiento con respecto a los actores externos. Por su parte, las lógicas estratégicas suponen una mayor horizontalidad, colaboración y negociación con los ciudadanos y actores del mercado y la sociedad civil (i Martínez, 2006; Villanueva, 2014).

A nivel de las capacidades técnico-administrativas, el gobierno subnacional puede asumir tres lógicas predominantes; a saber: i) informales; ii) procedimentales; y iii) orientadas por resultados. Las lógicas informales expresan ausencia de normas o incumplimiento de las mismas. Las lógicas procedimentales se apoyan en un extendido sistema de normas que regulan con precisión todas las interacciones entre los recursos organizativos, humanos y materiales de la organización. Por último, las lógicas orientadas por resultados se caracterizan por la flexibilidad de las pautas burocráticas para una mayor eficiencia y

adaptación del aparato técnico-administrativo, en consonancia con las prácticas de nueva gestión pública y gestión por resultados.

De la combinación entre ambas lógicas relacionales e internas pueden obtenerse tres modelos de gestión típicos: 1) Discrecional; 2) Burocrático; y 3) Gobernanza Local (ver figura 2).

Figura 2. Capacidades estatales subnacionales para la gestión de políticas públicas – Modelos de gestión típicos

		Dimensión técnico-administrativa		
		Informales	Procedimentales	Orientadas por resultados
Dimensión político-institucional	Estratégica/participativa	Neo-clientelar	Híbrido 3	III. Gobernanza Local
	Jerárquica	Híbrido 1	II. Burocrático	Híbrido 4
	Particularista	I. Discrecional	Híbrido 2	Neo-clientelar

Fuente: elaboración propia

Como se aprecia en la figura anterior, se trata de una tipología conceptual que arroja tres tipos ideales, con un polo negativo expresado por el modelo Discrecional (MD); un polo positivo que es el modelo de la Gobernanza Local (MGL), y un tipo intermedio que es el modelo Burocrático (MB).

Esta tipología permite ordenar la extensa discusión sobre los distintos tipos de capacidades estatales para las políticas públicas, desde los modelos de gestión pre-modernos y patrimonialistas (Weber, 1944; Giraudy, Hartlyn, Dunn y Carty, 2020), pasando por el modelo burocrático tradicional (Weber, 1944), hasta llegar a los tipos de nueva gestión pública y gobernanza (Niskanen, 1980; Gaebler y Osborne, 1994; Evans, 1995; Calame y Talmant 2001; Villanueva, 2015; Subirats, 2015). De este modo, el MGL definido como el polo positivo no es únicamente caracterizado por atributos estratégicos de concertación y participación público-privada, sino que también incluye atributos de eficacia administrativa orientados por resultados.

Caracterización de los modelos de gestión subnacional

El modelo Discrecional (I) combina lógicas político-institucionales particularistas con lógicas técnico-administrativas informales. No privilegia los sistemas de planificación, sino que la toma de decisiones y la interacción con los actores privados suele ser ad hoc. Los mecanismos formales seden ante las prácticas informales. Hay una tendencia al aumento del personal y del déficit presupuestal en la medida que no existen restricciones a la gestión discrecional.

El modelo Burocrático (II) combina lógicas político-institucionales jerárquicas con lógicas técnico-administrativas procedimentales. Aplica una planificación tradicional de tipo top-down, no promueve la participación ciudadana activa ni la vinculación con el mercado y la sociedad civil. Desde el punto de vista técnico-administrativo se basa en un aparato burocrático meritocrático, funcionalmente acotado a las competencias tradicionales del gobierno local y con equilibrio presupuestal.

El modelo de Gobernanza local (III) combina lógicas político-institucionales estratégicas con lógicas técnico-administrativas orientadas por resultados. Promueve la participación de la ciudadanía y de los actores privados mediante canales institucionalizados, por ejemplo, a través de la planificación estratégica y la colaboración público-privada. A nivel interno promueve una organización de base meritocrática con mecanismos de desempeño. Del mismo modo, promueve la reorganización orientada por nuevos problemas de políticas con mecanismos innovadores de financiamiento.

En la práctica estos modelos pueden coexistir aún dentro de un mismo gobierno subnacional. Por eso se consideran modelos de gestión predominantes, dependiendo del momento y de la política pública en cuestión. Aunque desde el punto de vista del 'buen gobierno' el MGL puede tener ventajas comparativas con respecto al MB y al MD, porque puede ofrecer mayores posibilidades de rendición de cuentas, transparencia, entre otros aspectos (i Martínez 2005, Rosales, 2004), sin embargo, los otros modelos pueden ser más eficaces para resolver diversos asuntos de políticas.

Por último, como se muestra en la figura 2, hay cuatro modelos híbridos que funcionan como subtipos disminuidos de los tipos ideales, ya que no reúnen

todos los atributos definidos para cada tipo ideal. Estos híbridos son conceptualmente relevantes en el entendido que los dos componentes de capacidades actúan conjuntamente, y además pueden variar tanto en el tiempo como a la interna del gobierno subnacional, dependiendo de los issues de políticas.

Asimismo, se incluyen dos modelos de gestión denominados "neo-clientelares" que expresan combinaciones opuestas en los dos componentes de capacidades estatales; por un lado, lógicas internas discrecionales con gestión institucional estratégica, y por otro, lógicas internas orientadas a resultados con gestión institucional particularista. Ambos tipos llaman la atención sobre el problema de la captura del Estado por parte de actores particulares (tanto internos como externos a la organización) en consonancia con prácticas neo-patrimonialistas o de patronazgo (Giraudy, Hartlyn, Dunn y Carty, 2020; Panizza, Peters y Ramos, 2022).

3. Metodología

Índice de Gobernanza Departamental (IGD)

La estrategia metodológica consiste en identificar a nivel de los casos observables los atributos del MGL. Estos atributos corresponden al gobierno subnacional y no al territorio o región donde este opera. Se trata de identificar la medida en que las intendencias promueven la gobernanza local y no de evaluar el grado de gobernanza existente en un territorio determinado considerado como sistema de actores¹⁵.

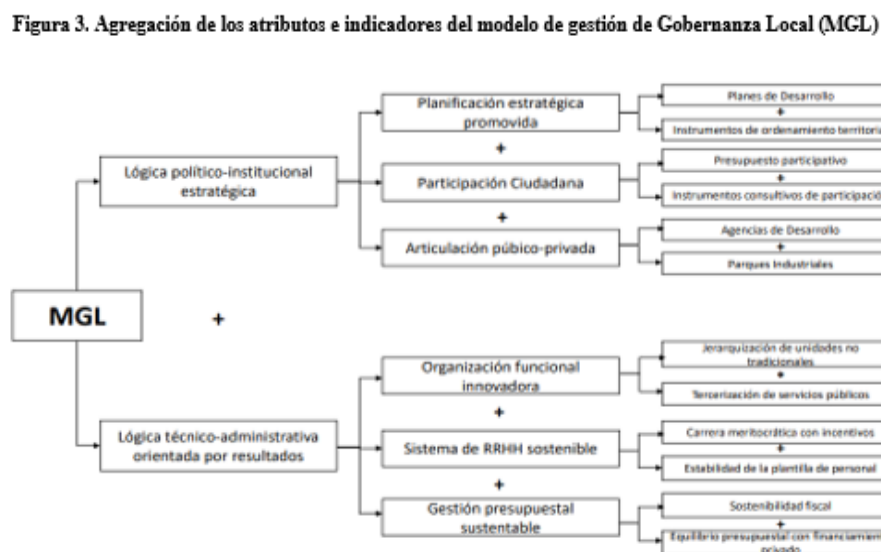
Como ha sido señalado, el MGL es definido como el polo positivo. El siguiente paso es construir indicadores que capten la presencia o ausencia de los principales atributos del modelo para aplicarlo a las intendencias de Uruguay en cada uno de los tres períodos de gobierno considerados. Para ello se crea el índice de gobernanza departamental (IGD), como medida de aproximación de las intendencias al MGL.

Se relevan los diferentes atributos definidos por los indicadores en cada una de las dimensiones operacionalizadas (ver figura 3) a través de variables dummy que asumen el valor 1 cuando el atributo está presente y 0 cuando hay ausencia de atributo. En varios indicadores se agrega un valor intermedio (0,5) cuando los atributos están presentes parcialmente.

¹⁵ Existen en la literatura múltiples indicadores de gobernanza (ej. desempeño ambiental, gobernanza económica, compromiso con el desarrollo, calidad del gobierno, etc.). Estos índices no solamente captan los atributos del gobierno (sub)nacional, sino que incluyen diversos indicadores de desempeño a nivel político, social y económico más allá de la esfera gubernamental. Para consultar ejemplos de diversos índices de gobernanza, su alcance y aplicación, véase Ares Castro-Conde (2023).

Finalmente se construyen diversos índices como forma de agregación para cada dimensión, resultando el IGD como el principal indicador de resultado.

Figura 3. Agregación de los atributos e indicadores del modelo de gestión de Gobernanza Local (MGL)



Fuente: elaboración propia.

El IGD varía entre 0 y 1, donde mayores valores indican una más alta incidencia de los atributos orientados por el MGL. Se considera que las seis dimensiones admiten una sustituibilidad intermedia, por lo tanto, los indicadores se agregan mediante el promedio simple. Esto quiere decir que bajos niveles de un atributo pueden compensarse por altos niveles en otros (Goertz, 2006) (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Indicadores del índice de gobernanza departamental (IGD)

Componentes	Dimensiones de análisis	Indicadores	Descripción	Valores/ categorías
Político-institucional	Planificación estratégica	Planes	Cobertura: Global = 1; Parcial = 0,5 Formalización: Aprobado por JD = 1	0 a 1
		Instrumentos de OT	Cobertura: Global = 1; Parcial = 0,5 Formalización: Aprobado por JD = 1	0 a 1
	Participación Ciudadana	Instrumentos vinculantes	Cobertura: Global = 1; Parcial = 0,5 Formalización: Reglamentado por JD o decreto del intendente = 1	0 a 1
		Instrumentos consultivos	Cobertura: Global = 1; Parcial = 0,5 Formalización: Aprobado por JD = 1	0 a 1
	Articulación público-privada	Agencia de desarrollo	Existe = 1	> 1 = 1 1 = 0,5
		Parques industriales/ otros	Existe = 1	
Técnico-administrativo	Organización funcional	Jerarquización de unidades no tradicionales (N = 7)	Alta (Asesoría del intendente, Dirección General o Departamento) = 1 Media (Divisiones/ Unidad) = 0,5	> 6 = 1 > 4 < 6 = 0,5
		% Medio de gasto en licitaciones y convenios	Alta (>10%) Media (>5%<10%) Baja (>0%<5%)	>10% = 1 > 5%<10% = 0,5 0,5
	Sistema de RRHH	Carrera administrativa	% Media de Funcionarios presupuestados (85%)	Alto (>60%) = 1 Medio (>40%<60%) = 0,5
		Mecanismos de incentivos	(15%)	Si = 1
		Variación de la plantilla en el periodo de gobierno	Variación $(t1-t2)/t1$ $t1$ = Media Ejercicios 2 y 3 $t2$ = Media Ejercicios 4 y 5	Disminuyen (<0%) = 1 Mantienen (0<5%) = 0,5
		Gestión presupuestal y financiera	Sostenibilidad fiscal	Media anual de Inversiones/ Media anual de ingresos nacionales (%) Alto (>50%) = 1 Medio (>15%<50%) = 0,5
		Déficit acumulado y tipo de financiamiento	Media anual de déficit acumulado en % sobre ingresos propios (85%)	Bajo (<15%) = 1 Medio (15%<50%) = 0,5
		Existencia de fideicomisos financieros	(15%)	Si = 1

Fuente: elaboración propia. Todos los indicadores son calculados para cada intendencia por periodo de gobierno lo que hace un total de 57 unidades observables.

En general se utilizaron fuentes de datos secundarias, como ser repositorios de normativa, observatorios de datos oficiales, memorias de organismos gubernamentales, diversos estudios e informes, y relevamiento de prensa en internet (ver Cuadro 3)¹⁶.

Cuadro 3. Fuentes utilizadas		
Dimensiones	Indicadores	Fuentes principales de datos
Planificación estratégica	Planes	Relevamiento de normativa departamental en digests departamentales y presupuestos quinquenales de los gobiernos departamentales; estudios y reportes de programas y proyectos (ver en particular https://otu.opp.gub.uy/biblioteca/). Asimismo, se consultaron los sitios web de las intendencias y prensa.
	Instrumentos de OT	Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial en https://sit.mvotma.gub.uy/observatorio/
Participación Ciudadana	Instrumentos vinculantes	Abraham, 2012; Echevarría, 2007; Veneziano y Suárez, 2020; Sánchez y Suárez, 2015; Rizzo, 2015. Relevamiento de la normativa departamental, sitios web de las intendencias y prensa. Catálogo de Participación Ciudadana en https://www.gub.uy/catalogo-participacion-ciudadana/ .
	Instrumentos consultivos	Relevamiento de normativa departamental, sitios web de las intendencias y prensa. Catálogo de Participación Ciudadana en https://www.gub.uy/catalogo-participacion-ciudadana/ .
Articulación público-privada	Agencia de desarrollo	Los datos correspondientes a Agencias de Desarrollo fueron extraídos de la Red de Agencias de Desarrollo Local en Uruguay en https://radeluruguay.wordpress.com/ . También se consideró la información extraída de Mapeo de la Sociedad Civil Uruguay – Repertorio de organizaciones en https://www.mapeosociedadcivil.uy/ y la información disponible en los sitios web de las intendencias.
	Parques industriales/ otros	Los datos sobre parques industriales fueron extraídos de diferentes documentos disponibles en <i>Uruguay XXI</i> en https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/ y Rodríguez Miranda, Troncoso, Gariazzo y Parada, 2014. Relevamiento de normativa departamental, sitios web de las intendencias y prensa.
Organización funcional	Jerarquización de unidades no tradicionales	Se analizan los organigramas de las intendencias a partir de documentación oficial incluida como anexos en los presupuestos quinquenales y rendiciones de cuentas. Cuando no es posible acceder al organigrama, se consideran las áreas y programas incluidas en los decretos departamentales y planillas del presupuesto quinquenal.
	% Medio de gasto en licitaciones y convenios	Memorias Anuales publicadas por el Tribunal de Cuentas de la República (TCR), en https://www.tcr.gub.uy/memoria.php
Sistema de RRHH	Carrera administrativa	Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC), en Informes Anuales sobre vínculos con el Estado. Ver datos abiertos en https://catalogodatos.gub.uy/dataset/onsc-vinculoslaborales
	Variación de la plantilla en el período	Estadísticos de funcionarios municipales, digests departamentales y decretos de presupuesto y rendición de cuentas de las intendencias. ONSC en Informes Anuales sobre vínculos con el Estado. Ver datos abiertos en https://catalogodatos.gub.uy/dataset/onsc-vinculoslaborales
Gestión presupuestal y financiera	Sostenibilidad fiscal	TCR y Observatorio Territorio Uruguay (OTU).
	Deficit acumulado y tipo de financiamiento	Elaboración propia en base a datos publicados en las Memorias Anuales del TCR. Barrios, De los Santos y Mallón, 2022; decretos de rendiciones de cuentas de las intendencias y prensa. Relevamiento de prensa.

Fuente: elaboración propia.

Descripción de los indicadores del IGD

Los indicadores de planificación y participación contemplan tanto la cobertura en términos de población, territorio y temática, como el grado de formalidad en función de si cuentan o no con aprobación legislativa o reglamentación. El valor 1 indica el máximo de cobertura (todo el departamento) y temática (global, no sectorial), al mismo tiempo que cuentan con aprobación legislativa o reglamentaria. La combinación entre los distintos niveles de cobertura y formalidad hace que el indicador asuma diversos valores intermedios entre 0 y 1 similar a una escala ordinal.

Para el caso de los indicadores de articulación público-privada hay una mayor parsimonia en el tratamiento de los indicadores, en el entendido que son instrumentos de más reciente aplicación y cuya identificación y análisis de formalización es más costosa. Además de las agencias de desarrollo y los parques industriales, existen “otros” instrumentos que deben considerarse en algunos departamentos. El valor 1 se obtiene cuando se registran al menos dos instrumentos o ámbitos de gestión público-privada convocados por la intendencia. Se otorga un valor de 0,5 si solo se observa un ámbito o instrumento y 0 cuando hay ausencia.

En la dimensión de la organización funcional se considera la medida en que las intendencias jerarquizan las unidades no tradicionales en el organigrama y promueven la tercerización de servicios u obras. Como unidades no tradicionales se consideran a) Desarrollo económico/ planificación estratégica, b) Ordenamiento territorial, c) Participación ciudadana, d) Descentralización; e) Desarrollo y promoción social, f) Medio ambiente y g) Planeación/ unidades de coordinación. Se establece valor de 1 cuando son direcciones ge-

¹⁶ En algunos casos fue necesario recurrir a informantes calificados para verificar que el atributo formalmente relevado estaba en funcionamiento en la realidad de cada departamento relevado.

nerales o departamentos y 0,5 cuando son unidades subordinadas. Por su parte el nivel de tercerización se mide promediando para cada período las tasas de gastos ejecutados a través de licitaciones y convenios. Ambos indicadores se agregan como producto ya que se consideran condiciones necesarias para la existencia de una organización funcional orientada por resultados.

En cuanto al sistema de recursos humanos se considera el grado de incorporación de los funcionarios al sistema de carrera y la existencia/inexistencia de incentivos por desempeño. El primer indicador es el porcentaje promedio anual de funcionarios presupuestados para cada período. En segundo lugar, se considera la existencia de mecanismos de desempeño que están incluidos en los estatutos de personal. Se le otorga una mayor ponderación en este indicador al porcentaje de funcionarios presupuestados (0,85) en relación al componente de incentivos (0,15), en la medida que el primero se considera un indicador más robusto en comparación con el segundo¹⁷. Como segundo indicador se incluye la variación de la plantilla entre el principio y el final del mandato como medida en que la intendencia favorece o no el ingreso de funcionarios en el período de gobierno.

Por último, en la dimensión del financiamiento se considera la sustentabilidad fiscal entendida como el cociente entre las tasas de inversión y las transferencias nacionales consideradas en promedio para cada mandato. Se entiende que aquellas intendencias cuyo nivel de inversiones supera a la tasa de transferencias nacionales tienen mayor autonomía y son más sustentables fiscalmente. En segundo lugar, se considera el déficit acumulado en relación a los ingresos propios en términos promedio para el mandato como proxy de la capacidad de endeudamiento sostenible. Asociado a este indicador, también se considera la existencia de mecanismos de financiamiento privado como los fideicomisos financieros, lo que se considera una innovación en términos de gestión financiera subnacional en Uruguay.

4. Resultados

En esta sección se analizan los resultados del IGD para las intendencias de Uruguay en el período 2005-2020. Se presentan en primer lugar los resultados del componente político-institucional, en segundo lugar,

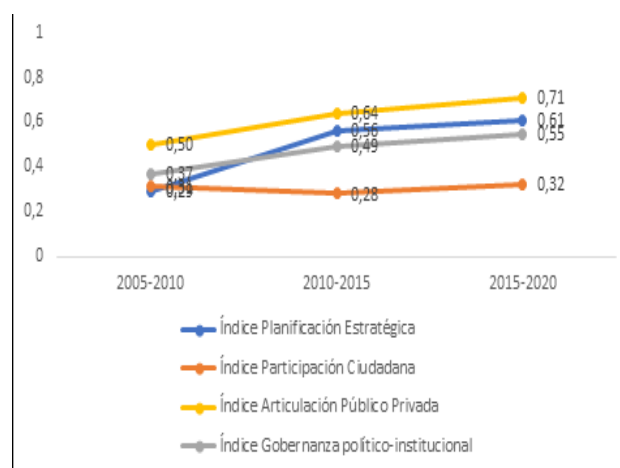
los resultados para el componente técnico-administrativo y finalmente se realiza el análisis agregado.

Índice de gobernanza político-institucional

Se construye un índice de gobernanza político-institucional (IGPI) que combina atributos de las tres dimensiones a través de un promedio simple: planificación estratégica, participación ciudadana y articulación público-privada. El IGPI varía entre 0 y 1 donde el máximo indica una alta orientación estratégica y participativa de la gestión. Asume el valor 0 cuando no hay ningún atributo observado en ninguno de los indicadores. Los valores intermedios surgen de la combinación entre los distintos niveles observados en los tres componentes del índice.

El comportamiento del IGPI en términos promedio para las 19 intendencias permite observar un incremento de la gobernanza política-institucional en el período estudiado. Este incremento se da principalmente de la mano de un aumento de la planificación estratégica y de la gestión público-privada, mientras que la participación ciudadana permanece estable durante el período (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Evolución del Índice de Gobernanza político-institucional y de los índices que lo componen (en promedio para las 19 intendencias según períodos de gobierno)



Fuente: elaboración propia en base a Anexo.

Índice de gobernanza técnico-administrativa

El índice de gobernanza técnico-administrativa (IGTA) combina las tres dimensiones a través de un

¹⁷ La proporción de funcionarios presupuestados no es suficiente para evaluar la existencia de carrera burocrática meritocrática, pero es un buen proxy de la extensión de la carrera administrativa en el total de la organización. Por su parte, el componente de incentivos sólo puede identificarse en términos formales y es más complejo calibrar su efectividad.

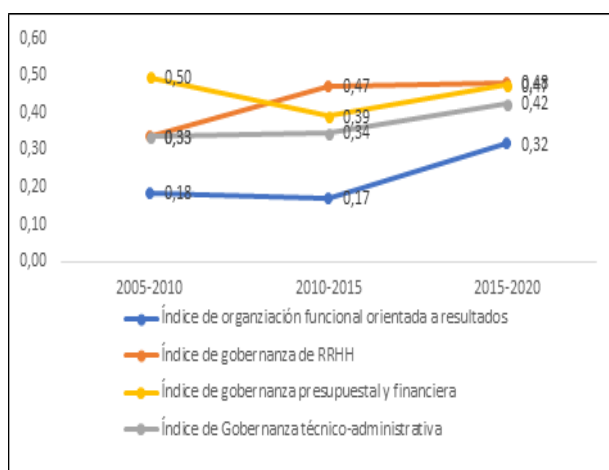
promedio simple: organización funcional, recursos humanos y gestión financiera. El IGTA varía entre 0 y 1 de modo análogo al IGPI.

Como se aprecia en el gráfico 2, los resultados del IGTA analizados en promedio son modestos. Se registra una variación positiva de 0,33 a 0,42 en todo el período. El índice de gobernanza presupuestal y financiera muestra una caída de 0,50 a 0,39 en 2010 y aumenta en 2015 a 0,46, mejora que no alcanza al valor inicial. Esto se debe al descenso generalizado de la sostenibilidad fiscal (inversiones sobre transferencias), derivado de que la inversión subnacional no acompasó el incremento de las transferencias centrales (Freigedo, Milanesi y Rodríguez, 2021).

En materia de recursos humanos, tras un moderado incremento de este índice en el segundo período, luego hay una estabilidad, lo que hace que los avances en la dirección del modelo orientado a resultados sean modestos. Esto guarda relación principalmente con la muy baja innovación observada a nivel de la carrera administrativa y de los sistemas de incentivos por resultados en este nivel.

Por último, se destaca en el tercer período de gobierno un aumento en términos promedio del índice de organización funcional orientado por resultados, derivado en gran medida de la jerarquización de unidades no tradicionales como el ordenamiento territorial y descentralización, aunque en relación al resto de las dimensiones es la que presenta menor desarrollo (ver gráfico 2).

Gráfico 2. Evolución del Índice de Gobernanza técnico-administrativa (IGTA) y de los índices que lo componen (en promedio para las 19 intendencias según períodos de gobierno)



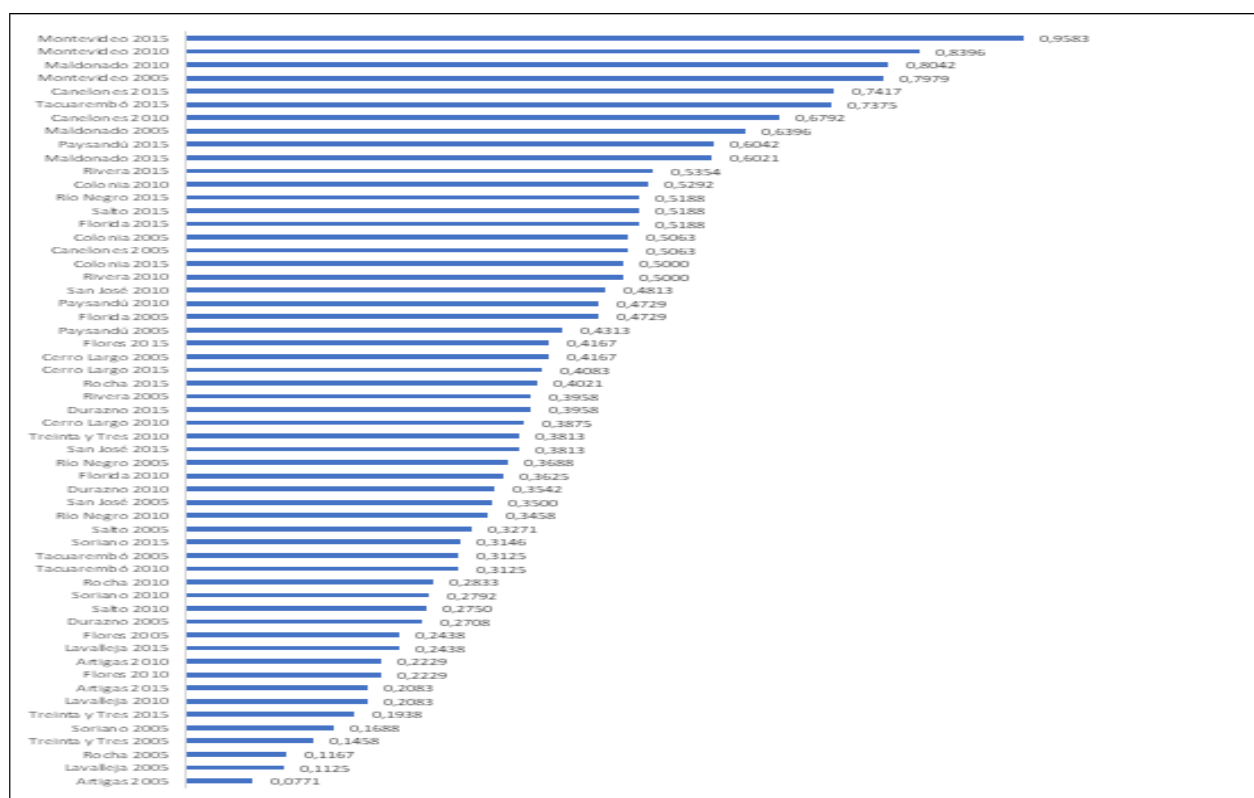
Fuente: elaboración propia en base a Anexo.

Índice de Gobernanza Departamental (IGD)

El MGL requiere de capacidades político-institucionales estratégicas y participativas conjuntamente con capacidades técnico-administrativas orientadas por resultados. Por lo tanto, el IGD resulta del promedio simple entre el IGPI y el IGTA. Valores más altos del índice indican mayor proximidad hacia el modelo teórico definido por la gobernanza local, mientras que menores valores indican una mayor distancia de este modelo de gestión.

El resultado del IGD por departamento y período de gobierno puede observarse en el siguiente gráfico.

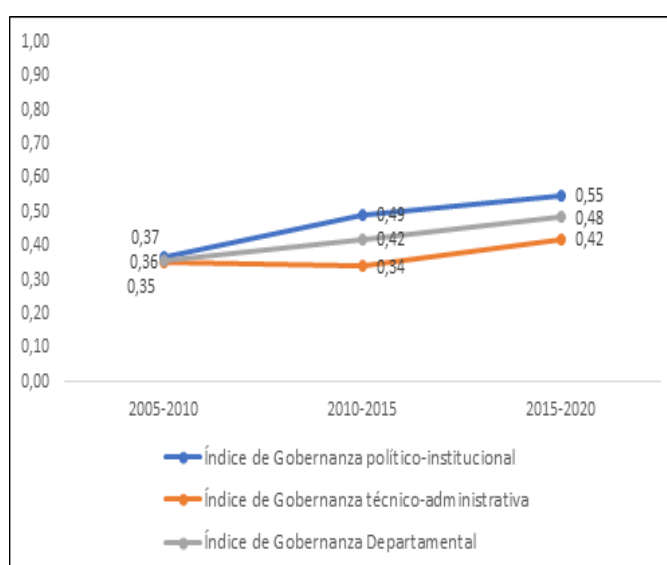
Gráfico 3. Casos según Índice de Nueva Gobernanza Departamental (en orden decreciente)



Fuente: elaboración propia en base a Anexo.

Los resultados del IGD indican una alta heterogeneidad entre las intendencias a la hora de aplicar los atributos del MGL. En promedio, se observa un aumento de 0,35 en 2005 a 0,42 en 2010 y alcanza 0,48 en 2020, lo que puede considerarse como un incremento sostenido, aunque moderado. Este incremento es liderado en 2010 por el IGPI que es el único que crece por oposición al IGTA que se mantiene estable. Finalmente, para 2015 ambos índices impulsan por igual el aumento del IGD (ver gráfico 4).

Gráfico 4. Índices promedio de Gobernanza político institucional, Gobernanza técnico administrativa, y Gobernanza Departamental según mandatos de gobierno (N=19)



Fuente: elaboración propia en base a Anexo.

En todos los casos, los crecimientos son moderados. Esto podría indicar dos cosas; la primera, que el cambio observado en la dirección de la gobernanza local se produce a raíz de cambios más importantes

en el componente político-institucional. En segundo lugar, que la mayor estabilidad observada en el componente técnico-administrativo sugiere una mayor rigidez en cuanto a las posibilidades de incorporar cambios en los sistemas de gestión interna de las intendencias.

Uno de los factores que podría incidir es el desarrollo de los sistemas de relaciones intergubernamentales multinivel (RIG). Los cambios en las RIG se producen durante el período fundamentalmente en la dimensión político-institucional, a través de un desarrollo normativo e institucional que impacta sobre las intendencias, fundamentalmente en el eje de la planificación estratégica, el ordenamiento territorial y la gestión público-privada.

En este sentido, cabe destacar el amplio desarrollo de la normativa y de la cooperación técnica en materia de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, impulsada por el gobierno central y acompañada en gran medida por el Congreso de Intendentes. Por oposición, en la dimensión técnico-administrativa no se observan cambios relevantes a nivel normativo ni a escala del desarrollo de instrumentos de RIG capaces de incidir sobre los modelos de gestión subnacionales.

Finalmente, cabe observar la evolución del IGD a través del tiempo. En general se observa que el IGD aumenta en la mayoría de las intendencias si se compara el valor del primero con el último mandato (16 de 19). Sin embargo, tanto los niveles en el punto de partida como la magnitud en que las intendencias incrementaron su índice son muy distintos en cada caso (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Variación del IGD entre el primero y el tercer período según intendencias

Intendencias	2005-2010	2010-2015	2015-2020	Variación 2005/2015
Tacuarembó	0,31	0,31	0,74	0,43
Rocha	0,11	0,28	0,40	0,29
Canelones	0,51	0,68	0,74	0,25
Salto	0,33	0,28	0,52	0,19
Flores	0,24	0,22	0,42	0,17
Paysandú	0,43	0,47	0,60	0,17
Montevideo	0,80	0,84	0,96	0,16
Río Negro	0,37	0,35	0,52	0,15
Soriano	0,17	0,28	0,31	0,15
Rivera	0,40	0,50	0,54	0,14
Artigas	0,08	0,22	0,21	0,13
Lavalleja	0,11	0,21	0,24	0,13
Durazno	0,27	0,35	0,40	0,13
Florida	0,47	0,36	0,52	0,05
San José	0,35	0,48	0,38	0,03
Treinta y Tres	0,15	0,38	0,19	0,04
Colonia	0,51	0,53	0,50	-0,01
Cerro Largo	0,42	0,39	0,41	-0,01
Maldonado	0,65	0,80	0,60	-0,05
Media	0,36	0,42	0,48	0,13

Fuente: elaboración propia en base a IGD. En gris oscuro se indica cuando el $IGD \geq 0,60$. Gris claro corresponde a valores que se encuentran entre el promedio de todo el período (0,42) y 0,60. En blanco se indican las intendencias con valores del índice inferiores a 0,42.

5. Consideraciones Finales

El IGD permite observar la medida en que las intendencias incorporan los atributos del MGL. Se destaca la capacidad del índice para captar los principales atributos en las seis dimensiones consideradas. Como resultado general se observa una gran heterogeneidad, tanto al observar el desempeño conjunto de las intendencias, como también en relación a cada una de las dimensiones consideradas.

Aun reconociendo esta heterogeneidad, este trabajo muestra que la gobernanza local como modelo de gestión no sería un fenómeno desconocido para las intendencias de Uruguay. La evaluación del IGD y de sus componentes indica que la mayoría de las intendencias ha dado pasos significativos en la dirección del MGL. Esto se observa principalmente en el componente político-institucional donde se verifica

un aumento en los índices de planificación en la mayoría de los casos analizados, fundamentalmente a partir de la aprobación en 2008 de la LOTyDS.

En cambio, el componente técnico-administrativo es el que avanza más lentamente. Entre varias dificultades que podrían enumerarse en este plano destaca las debilidades que ofrecen las intendencias a la hora de promover mecanismos de carrera administrativa de base meritocrática y orientados por resultados.

Al observar cómo se distribuyen los casos, Montevideo, Maldonado y Canelones aparecen como las intendencias que más se acercan al MGL. Las tres son intendencias cuyos departamentos tienen mayor escala, base fiscal y capital social, aspectos destacados como facilitadores de la gobernanza (Huete García, 2010). En 2015-2020 se suman otros casos con menor desarrollo relativo como Paysandú y Tacuarembó. Esto cuestiona el papel determinante de las variables estructurales y llama la atención sobre la necesidad de incluir otros factores como los políticos e institucionales.

Entre las limitaciones del estudio deben señalarse al menos las siguientes. En primer lugar, el IDG capta atributos formales que son considerados ex ante y no como desempeño. Estudios más específicos por áreas de políticas son necesarios para profundizar en cómo funcionan efectivamente estos arreglos de gobernanza en la realidad. En segundo lugar, el IGD dice muy poco sobre los restantes modelos de gestión que presenta la tipología. Estudios de caso permitirían conocer cómo funcionan estos modelos de gestión subnacional. Finalmente, queda planteado el desafío de avanzar en el diseño y la adaptabilidad de los indicadores para su replicabilidad en otros gobiernos subnacionales, principalmente en países unitarios de Latinoamérica.

Como ha sido señalado, la gobernanza local no asegura la eficacia de las políticas, pero ofrece oportunidades para el desarrollo de mayores grados de eficiencia, accountability y legitimidad de los gobiernos subnacionales. Ese es un aspecto que no debería soslayarse en procesos de reforma del Estado y descentralización, donde la ciudadanía exige más y mejores resultados de las políticas públicas.

Bibliografía

ABRAHAN, M. La hechura de la política subnacional: Los presupuestos participativos de Florida, Rivera y Paysandú (2005-2010) en la matriz de política pública. Udelar. FCS, 2012.

AROCENA, J. Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay. Cuadernos para el Desarrollo Local, v. Diálogos por la descentralización, n. 1, p. 17-34, 2008.

BARRIOS, G.; DE LOS SANTOS J.; MALLÓN, S. Gestión de deuda subnacional con énfasis en instrumentos financieros en Uruguay. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Udelar, 2022.

BIDEGAIN, G.; FREIGEDO, M.; ZURBRIGGEN, C. (EDS.). Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay. [s.l.] Udelar. FCS-DCP, 2021.

BUQUET, D.; CHASQUETTI, D.; MORAES, J. A. Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario? [s.l.] Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 1998.

BUQUET, D.; PIÑEIRO, R. La Consolidación de un Nuevo Sistema de Partidos en Uruguay. Revista Debates, v. 8, n. 1, p. 127-148, 2014.

CALAME, P; TALMANT, A. Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernanza. Montevideo: Ediciones Trilce-Instituto de Ciencias Políticas, 2001.

CARDARELLO, A. et al. Técnica y función legislativa en juntas departamentales. Em: CONGRESO DE INTENDENTES (Ed.). Función y producción legislativa de las juntas departamentales. Un estudio de tres casos. Montevideo: Congreso de Intendentes, 2007.

CARNEIRO, F. Patronazgo y estrategias de movilización partidaria: evidencia desde los gobiernos subnacionales de Uruguay. Revista Uruguaya de Ciencia Política, v. 18, n. 1, p. 139-161, 2009.

CARNEIRO, F.; FREIGEDO, M.; MILANESI, A.; RODRÍGUEZ, J. Descentralización de políticas sociales en Uruguay: La llegada al territorio de los organismos nacionales. Em: CORREA, C.; NE

GRIN, R.; CASTILLO, N.; LOPERA, D. (EDS.)

Intervención y política social en Colombia, Cuba, México y Uruguay. Universidad de la República del Uruguay, 2019.

CARRIÓN, Fernando. La descentralización: una perspectiva comparada entre América Latina y Europa. *Quórum: revista de pensamiento iberoamericano*, n. 8, p. 19-33, 2004.

CASTRO-CONDE, C. Empleo de indicadores globales de gobernanza en el análisis comparativo de políticas públicas. *Gestión y análisis de políticas públicas*, n 31, p. 96-110, 2023.

CUNILL-GRAU, N. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-co-conceptual. *Gestión y política pública*, vol. 23, n. 1, p. 5-46, 2014.

CHASQUETTI, D.; BUQUET, D. La democracia en Uruguay: Una partidocracia de consenso. *Política. Revista de Ciencia Política*, v. 42, p. 221-247, 2004.

DOŠEK, T. The Persistence of Local Caudillos in Latin American: Informal Political Practices and Democracy in Unitary Countries. [s.l.] University of Pittsburgh Press, 2024.

EATON, K. Risky business: Decentralization from above in Chile and Uruguay. *Comparative Politics*, v. 37, n. 1, p. 1-22, 2004.

ECHEVARRÍA, E. Experiencias de presupuesto participativo en Uruguay. Montevideo: Congreso de Intendentes, OPP, AECI, PNUD, 2007.

EVANS, P. Embedded autonomy: States and industrial transformation. Em: *Embedded autonomy*. [s.l.] Princeton University Press, 2012.

FALLETI, T. G. A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *The American Political Science Review*, v. 99, n. 3, p. 327-346, 2005.

FILGUEIRA, F.; GARCÉ, A.; RAMOS, C.; YAFFÉ, J. Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX. Em: *El Uruguay del siglo XX: la Política*. Montevideo: Banda Oriental: Instituto de Ciencia Política, p. 173-204, 2003.

FINOT, I. Descentralización en América Latina:

Teoría y práctica. CEPAL, 2001.

FREIGEDO, M. Innovando en la gestión: Fideicomisos y Gobiernos Departamentales. *Razones y Personas*, 2017. Disponible em: <<http://www.razonesypersonas.com/2017/03/innovando-en-la-gestion-fideicomisos-y.html>>

FREIGEDO, M.; MILANESI, A.; RODRÍGUEZ, J. Los desafíos de las relaciones intergubernamentales en el marco de la descentralización en Uruguay. Em: *Descentralización en Uruguay. Propuestas para avanzar en la Agenda*. [s.l.] KAS, 2019.

FREIGEDO, M.; MILANESI, A.; RODRÍGUEZ, J. Las Políticas de descentralización en los gobiernos del Frente Amplio. Em: BIDEGAIN, G.; FREIGEDO, M.; ZURBRIGGEN, C. (EDS.). *Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay*. [s.l.] Udelar. FCS-DCP, 2021.

FREIGEDO, M.; RODRÍGUEZ, J. Las capacidades estatales de los Gobiernos Departamentales en Uruguay. Em: GRIN, E. J.; CARRERA HERNÁNDEZ, A.; ABRUCIO, F. (Eds.). *Capacidades estatales en gobiernos locales ibero-americanos: actualidad, brechas y perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV, 2019.

FUENTES, G.; RODRÍGUEZ, M. La reforma de la salud en los gobiernos del Frente Amplio (2005-2020: del cambio profundo al nuevo statu quo. Em: BIDEGAIN, G.; FREIGEDO, M.; ZURBRIGGEN, C. (Eds.). *Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay*. [s.l.] Udelar. FCS-DCP, 2021. p. 585-609.

GARCÉ, A.; YAFFÉ, J. La era progresista: hacia un nuevo modelo de desarrollo: tercer acto. 3a. ed. ed. [s.l.] FIN DE SIGLO, 2014.

GAEBLER, T.; OSBORNE, D. Un nuevo modelo de gobierno. *Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*, 1994.

GIRAUDY, A.; HARTLYN, J.; DUNN, C.; CARTY, E. The impact of neopatrimonialism on poverty in contemporary Latin America. *Latin American politics and society*, vol. 62, n. 1, p. 73-96, 2020.

GIRAUDY, A.; MONCADA, E.; SNYDER, R. El análisis subnacional: aportes teóricos y metodoló-

gicos a la política comparada. *Revista de ciencia política* (Santiago), vol. 41, n. 1, 1-34, 2021

GOERTZ, G. Assessing the trivialness, relevance, and relative importance of necessary or sufficient conditions in social science. *Studies in comparative international development*, vol. 41, p. 88-109, 2006.

HUETE GARCÍA, M. Nueva gobernanza y servicios municipales en Estados Unidos, Noruega y España. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2010.

MARTINEZ, A. La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2006.

ISUANI, F. Introducción. Em: ISUANI, F. (ED.), *Estudios sobre capacidades burocráticas*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, p. 9-11, 2022.

JONES, M. P.; MAINWARING, S. The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas. *Party Politics*, v. 9, n. 2, p. 139-166, 1 mar. 2003.

KOOLHAAS, M.; RODRÍGUEZ, J. Estrategias de conformación de gabinetes en las nuevas intenciones de izquierda. Em: *PRIMER CONGRESO URUGUAYO DE CIENCIA POLÍTICA*. Montevideo: 2006.

LALANNE, A.; BRUN, M. Los ingresos y egresos de los gobiernos departamentales entre 1990 y 2013. [s.l.] Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2015.

LANZARO, J. (ED.). Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

LANZARO, J. Uruguay: un gobierno social democrático en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 19, n. 1, p. 45-68, 2010.

LAURNAGA, M. E.; GUERRINI, A. U. Del “buen vecino” al “intendente emprendedor”: el rol de los Intendentes departamentales en la reforma del Estado. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n. 7, p. 83-97, 1994.

LORENZO, F.; VIÑALES, G.; JIMENEZ, J.; CARBAJAL, F.; MOSTEIRO, R. *Fiscalidad Inter-*

-gubernamental y Sistema de Transferencias Financieras entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales de Uruguay. Cinve (Laboratorio Fiscal y Tributario), 2022.

MAGRI, A. La capacidad de gestión y administración de los gobiernos departamentales en el Uruguay. Udelar. FCS-ICP, 2003.

MAINWARING, S.; SCULLY, T. (EDS.). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford, Calif: [s.n.].

MAZZUCA, S. Legitimidad, Autonomía y Capacidad: Conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado. *Revista de ciencia política* (Santiago), vol. 32, n. 3, p. 545-560, 2012.

MIDAGLIA, C.; FREIGEDO, M.; CASTILLO, M. Mapeo de iniciativas en clave de política pública: Reflexiones y Aportes para la Agenda Nacional de Descentralización. Montevideo: Programa Uruguay Integra OPP-UE, 2011.

MILANESI, A.; MIRZA, C.; ZEBALLOS, C. La construcción de la protección social en Uruguay: Desafíos y horizontes. *Revista MERCOSUR de Políticas Sociales*, vol. 2, p. 192-213, 2018.

MIZRAHI, Y. Capacity Enhancement Indicators: A review of the literature. World Bank Institute Working Papers, n. 37232, 2004.

MUÑOZ, A.; PINEDA, E.; RADICS, A. Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina: El potencial de las transferencias de igualación. IDB Publications, 7 dez. 2017.

NARBONDO, P. Estado neoliberal, Estado desarrollista y Estado de bienestar universalista. Definiciones conceptuales y aplicación a una caracterización preliminar de algunas de las reformas del Estado y del sector público de los gobiernos del Frente Amplio. Documento de Trabajo, 2014. Disponible em: <<https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/4575>>. Acesso em: 20 dez. 2023

NISKANEN, W. *Cara y Cruz de la burocracia*. Espasa-Calpe, 1980.

OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO. *Estrategia Uruguay III Siglo. Aspectos produc-*

tivos. Presidencia de la República, 2009.

OSZLAK, O., SERAFINOFF, V., y RODRÍGUEZ, J. R. (2011). Acerca del diseño institucional: apuntes para el caso uruguayo. Programa Uruguay Integra. Montevideo.

OSZLAK, O.; SERAFINOFF, V.; RODRÍGUEZ, J. Acerca del diseño institucional: apuntes para el caso uruguayo, 2011.

PANIZZA, F.; PETERS, G.; RAMOS, C. (EDS.). The politics of patronage appointments in Latin American central administrations. University of Pittsburgh Press, 2022.

PEREYRA, E.; MONTES, K. El desarrollo reciente de la burocracia de la ciencia y la tecnología en la Argentina. Continuidad y especialización. Isuani, Fernando (comp.) Estudios sobre Capacidades Burocráticas. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2022.

PONCE, M. Tan cerca y tan lejos: la transparencia en los gobiernos departamentales en Uruguay 2013-2016. Revista Uruguaya de Ciencia Política, v. 26, n. 2, p. 75-102, nov. 2017.

REPETTO, Fabián. Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas. Capacidades estatales, instituciones y política social. [s.l.] Prometeo, p. 41-84, 2007.

RISSO, F. Tensiones y reflexiones desde el polo hegemónico al contrahegemónico de participación ciudadana en un contexto globalizado. El caso del presupuesto participativo en Maldonado, nuevos y viejos debates. Revista de Ciencias Sociales (CI), n. 35, p. 1-18, 2015.

RODRÍGUEZ, J. Irracionalidad burocrática y déficit presupuestal en las intendencias del Uruguay. Consideraciones generales a partir de un análisis comparado entre las intendencias de Lavalleja y Treinta y Tres. Licenciatura en Ciencia Política—Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la república, 2002.

RODRÍGUEZ, J. Capacidades estatales para las políticas públicas en las intendencias de Uruguay (1995-2015). Em: V CONGRESO URUGUAYO DE CIENCIA POLÍTICA. Montevideo: 2014.

RODRÍGUEZ MIRANDA, A.; TRONCOSO C.;

GARIAZZO F.; PARADA, C. La herramienta” Parques Industriales” y el desarrollo territorial: algunas reflexiones sobre la iniciativa en Uruguay. Instituto de Economía-IECON, 2014.

ROSALES, M. El buen gobierno local. Editorial Universidad Bolivariana, Santiago de Chile, 2004.

SÁNCHEZ, I.; SUÁREZ, M. Los Presupuestos Participativos en Uruguay. Ensayo sobre un futuro. Em: SUÁREZ, M. (ED.), Pensar la Democracia Participativa. CENUR Litoral Norte. Departamento de Ciencias Sociales. UDELAR, 2015.

SNYDER, R. Scaling down: The subnational comparative method. Studies in comparative international development, v. 36, p. 93-110, 2001.

SUBIRATS, Joan. Políticas urbanas e innovación social. Entre la coproducción y la nueva institucionalidad. Criterios de significatividad. Innovación social y políticas urbanas en España, p. 95-111, 2015.

VENEZIANO, A. Descentralización, desarrollo local, participación ciudadana y reforma del Estado: una vinculación pendiente. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República-Comisión Sectorial de Investigación Científica-Editiones ORBE, 2009.

VENEZIANO, A.; SUÁREZ, M. Dados do orçamento participativo, Uruguai. Em: DIAS, N.; ENRÍQUEZ, S.; SIMONE, J. (EDS.), Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos 2019. Epopeia, 2020.

VIGORITO, A. Tributación personal a la renta y desigualdad en Uruguay: la experiencia reciente. Em: BIDEGAIN, G.; FREIGEDO, M.; ZURBRIGGEN, C. (EDS.). Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay. [s.l.] Udelar. FCS-DCP, 2021. p. 633-660.

VILLANUEVA, L. Las dimensiones y los niveles de gobernanza. Cuadernos de gobierno y administración pública, vol. 1, n. 1, p. 11, 2014.

VILLANUEVA, L. Gobernanza y gestión pública. Fondo de cultura Económica, 2015.

WEBER, M. Economía y Sociedad. Fondo de Cul-

O Executivo do Pará em foco: Quais as agendas legislativas dos Governos Paraenses?

Raimunda Eliene Sousa Silva¹

Jonatas Nogueiras Aguiar de Souza e Silva²

Bruno de Castro Rubiatti³

RESUMO

Este artigo analisa as agendas legislativas dos Executivos do Estado do Pará no período de 2007 a 2022, que correspondem os governos de Ana Júlia Carepa (PT), Simão Jatene II e III (PSDB) e Helder Barbalho (MDB). A análise dos governos subnacionais é importante para compreender as prioridades políticas e a capacidade de sucesso legislativo destes atores. O objetivo do artigo é comparar as agendas dos governadores do Estado do Pará, desde o primeiro mandato de Ana Júlia até o primeiro mandato de Helder Barbalho. A pesquisa se baseia na seguinte pergunta: quais são as agendas dos governos paraenses na produção legislativa estadual? Para responder a essa pergunta, serão analisadas as medidas legislativas iniciadas pelos governadores, incluindo Projetos de Lei Ordinária (PL), Projetos de Lei Complementar (PLP) e Propostas de Emenda à Constituição (PEC). A pesquisa adota uma perspectiva exploratória e descritiva a partir da base de dados do Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal (LEGAL). Os resultados sugerem que a despeito da composição partidária, os governadores eleitos apresentam variações significativas em suas agendas legislativas. Além disso, nota-se que todos os governos analisados apresentam uma taxa de sucesso superior a 70%, posicionando-os como atores fortes no processo legislativo estadual.

Palavras-chave: Governo Subnacional; Agenda Legislativa; Executivo; Pará.

The Para excutive agenda in focus: Wich are the legislative agendas from Para´s government

ABSTRACT

This article analyzes the legislative agendas of the Executives of the State of Pará between 2007 and 2022, which correspond to the governments of Ana Júlia Carepa (PT), Simão Jatene II and III (PSDB), and Helder Barbalho (MDB). Analyzing subnational governments is important to understanding their political priorities and legislative success. The article aims to compare the agendas of the governors of Pará from Ana Júlia's first term to Helder Barbalho's first term. The research is guided by the question: What are the agendas of the Pará governments in state legislative production? To answer this question, the study analyzes legislative measures initiated by the governors, including Ordinary Bills (PL), Complementary Bills (PLP), and Constitutional Amendment Proposals (PEC). The research adopts an exploratory and descriptive approach based on data from the Laboratory of Geopolitical Studies of Legal Amazon (LEGAL). The findings suggest that despite party composition, elected governors exhibit significant variations in their legislative agendas. Furthermore, all the administrations studied have a success rate exceeding 70%, positioning them as strong players in the state legislative process.

Keywords: Subnational Government; Legislative Agenda; Executive; Pará

Introdução

O artigo analisa a produção legislativa dos governadores do Estado do Pará no período de 2007 a 2022, abrangendo quatro contextos políticos distintos. O objetivo é comparar as agendas legislativas dos mandatos de Ana Júlia Carepa (PT), Simão Jatene II e III (PSDB) e o governo de Helder Barbalho I (MDB). A proposta é compreender as agendas dos governos paraenses na produção legislativa estadual. Os estudos sobre legislativo subnacional têm ganhado destaque com contribuições importantes, como a coletânea or-

¹ Doutoranda em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (DCP/UFMG), mestra em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP/UFPA) e Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Pará (2018). Pesquisadora do Executivos, Presidentes e Gabinetes Políticos (PEX), e no Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal (LEGAL). Bolsista CNPQ.

² Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará (PPGCP – UFPA). Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Pesquisador do grupo de pesquisa “Instituições Políticas: Processo Legislativo e Controle (IPPLC)”. Pesquisador do Laboratório de estudos Geopolíticos da Amazônia Legal (LEGAL). Bolsista CNPQ -167326/2023-6..

³ Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal do Pará. Coordenador do grupo de Pesquisa “Instituições Políticas: Processo Legislativo e Controle” (IPPLC) e pesquisador do Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal (LEGAL). Doutor em Ciência Política pela Unicamp, com pós-doutorado junto à UFMG (2022) e UFPI (2015).

ganizada por Santos (2001), e os trabalhos de Tomio e Ricci (2018), além das contribuições de Silame e Silva (2022). Essa iniciativa se soma a esses trabalhos e visa explorar a participação dos governos paraenses na produção de leis. A maioria dos estudos legislativos sobre o Executivo tem se dedicado, em grande medida, à análise da agenda legislativa do Poder Executivo, com ênfase especial no Congresso Nacional (Figueiredo; Limongi, 2001). No entanto, essa abordagem deixa em aberto questões de pesquisa sobre os governos locais e sua produção legislativa. Apesar da concentração de pesquisas voltadas para o cenário nacional, é importante reconhecer a relevância dos Legislativos subnacionais, que possuem características distintas e oferecem aos legisladores oportunidades para se envolverem e atuarem no processo decisório. Um dos primeiros estudos a tratar da dinâmica subnacional pós-redemocratização do país foi desenvolvido por Abrucio (1998), cujo trabalho analisa o governo de São Paulo no contexto de 1991 e 1994. O autor apresenta o conceito de “ultrapresidencialismo estadual”, que se refere às amplas competências dos governadores, as quais colocavam em risco a autonomia da União e geravam grandes desafios para a formulação de uma política nacional coesa (Abrucio, 1998).

Após esse período, o país passou por uma série de reformas políticas e fiscais que diminuiu a centralidade dos governos subnacionais e reorganizou a estrutura federativa do Brasil. A Lei de Responsabilidade Fiscal foi uma das mudanças mais notáveis nesse processo. Outro fator determinante para essa mudança foi à combinação das eleições presidenciais com as eleições para governadores, deputados estaduais e federais, estabelecendo uma hierarquia nas eleições a partir das lideranças nacionais, em vez das estaduais (Arretche, 2012). Essas alterações contribuíram para a redefinição das relações de poder no âmbito federativo e para o fortalecimento da influência nacional sobre as esferas estaduais.

Além disso, durante o governo de FHC, a coalizão partidária estabelecida esteve articulada em torno dos partidos com representação no Congresso Nacional, promovendo uma governabilidade no país, baseada na formação de coalizões partidárias de governo. Essas mudanças favoreceram uma maior coordenação partidária dentro do Congresso. O padrão de comportamento dominante nas votações do Legislativo Nacional era partidário, evidenciando que os governadores não exerciam controle sobre os deputados federais de seus estados (ibidem).

Em suma, as mudanças ocorridas no arranjo federativo brasileiro acabaram por gerar um sistema

que centraliza os recursos financeiros e capacidade de tomada de decisão na esfera nacional, ao mesmo tempo em que descentraliza a administração e a implementação das políticas públicas para os estados (e municípios), tornando essencial uma coordenação federativa (Pessoa júnior; Rubiatti, 2020).

Em linhas gerais, no início da década de 1990, acreditava-se que os governos subnacionais possuíam grande autonomia em relação à União. No entanto, dados empíricos posteriores revelaram que esse controle, caso existisse, era residual. A partir desses estudos novas agendas de pesquisa se abriram focadas nos governos estaduais. Algumas dessas iniciativas têm sido empreendidas por Tomio e Ricci (2012) que destacam aspectos importantes ao privilegiar estudos envolvendo a dinâmica subnacional. Para esses autores, essa agenda é central para mensurar o papel dos Executivos e dos Legislativos estaduais. Os desempenhos legislativos das Assembleias Estaduais oferecem indicativos sobre qual agenda predomina no âmbito subnacional, especialmente ao se observar a dinâmica interna dessas Casas legislativas. O livro organizado por Santos (2001) aborda o funcionamento das Assembleias Estaduais e a relação entre os poderes Executivo e Legislativo, a partir da realidade institucional de seis estados brasileiros. Nele, os autores examinam as dinâmicas das disputas políticas, a construção de apoio à agenda de interesse dos governadores e o protagonismo do Legislativo na produção de leis. Ou seja, a partir desse cenário, percebe-se uma mudança no padrão de atuação do legislativo subnacional, que deixa de atuar meramente como um carimbador das leis propostas pelo Executivo (Anastasia, 2001; Santos, 2001a; Grohmann, 2001).

No que se refere aos governadores é relevante destacar que estes possuem diversas ferramentas institucionais para influenciar as ações dos parlamentares, enquanto estes podem usar suas prerrogativas para participar ativamente do processo legislativo, seja propondo medidas legislativas ou negociando com o governador para obter cargos e recursos políticos, visando aumentar sua visibilidade e impulsionar suas carreiras políticas (Abrucio; Teixeira; Costa, 2001). No entanto, a hipótese de controle exercido pelo governador sobre os deputados estaduais não deve ser interpretada como se o legislativo fosse simplesmente um órgão que carimba as propostas do governador do Estado.

Nessa dinâmica, é importante considerar a construção de acordos partidários, em especial, as alianças pré-eleitorais como estratégias políticas que tem implicações importantes para a natureza repre-

sentativa e as políticas dos governos (Golder, 2005), de modo que a distribuição de recursos e a construção de apoio político são moldadas pelos acordos pré-eleitorais entre os partidos (Carrol e Cox, 2007). Nessa direção, Nunes (2012) analisou as coalizões legislativas nos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul e constatou que, por meio de coligações eleitorais, os governadores ampliam seu apoio legislativo com base em acordos partidários firmados ainda na fase eleitoral, sendo concluída com a formação de coalizões após as eleições.

Dado o contexto multipartidário, governos minoritários são comuns na América Latina, no entanto, os presidentes ou governadores tendem a buscar aliados políticos para ampliar sua base de apoio (Figueiredo, Canello, Vieira (2012). Em termos de formação de gabinetes, em alguns estados da federação, dependendo do contexto político e do tamanho da Assembleia, os governadores tendem a negociar com os parlamentares individualmente ou construir alianças multipartidárias, distribuindo secretarias a aliados políticos com filiações partidárias para garantir apoio legislativo em sua agenda de políticas (Tomio; Ricci, 2018). Embora essa estratégia não leve necessariamente a um apoio consistente, tal aliança permite que os governadores aumentem suas chances de sucesso. No caso do estado do Piauí, por exemplo, por meio da distribuição de secretarias, o governador conseguiu maior apoio dos partidos com assentos na casa legislativa (Sandes-Freitas; Santana, 2023).

Estudos recentes mostram que, dependendo das regras institucionais em que estão inseridos, os governos subnacionais exercem seus poderes constitucionais de maneiras distintas (Silame; Silva, 2022). É o caso o contexto da tramitação do Projeto de Lei 114/2019, sobre o sistema estadual de cultura na Assembleia Legislativa do Pará (Alepa), devido os limites constitucionais e regimentais dispostos nas regras da Casa, o processo de condução da proposição aumentou o poder de barganha do Governador permitindo que os interesses do Executivo prevalecessem (Polaro; Rubiatti, 2023).

Os estados brasileiros possuem poderes exclusivos e concorrentes variando seus métodos de trabalhar com as agendas legislativas (Soares, 2018). Assim, diferentes graus de autonomia, politização e governismo gera diferenças na relação entre governador e os representantes das Casas legislativas, tornando necessário investigar a atuação das Assembleias e suas agendas temáticas (Silame, Silva, 2022). Ao analisar a produção legislativa relacionada à saúde em três assembleias legislativas, Silva,

Silva e Sales (2021) demonstraram que, independentemente do tamanho e do grau de institucionalização dessas casas legislativas, houve variações na produção de leis relacionadas a essa temática. Os incrementos de medidas legislativas relacionada à saúde indicam que, apesar da centralização desta política na esfera federal com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), os deputados estaduais ocupam-se em propor medidas que impactam a saúde pública nos seus respectivos estados. Adicionalmente, a variação no volume de iniciativas dos legisladores estaduais sugere a possibilidade de uma maior autonomia do Legislativo em relação aos governadores dos Estados (Silva; Silva; Sales, 2021).

Dessa forma, esse artigo busca contribuir com os estudos sobre a relação entre o Executivo e o Legislativo subnacional, focando no estado do Pará e nas proposições legislativas do Executivo, sua taxa de sucesso e as temáticas de suas propostas legislativas.

Para tanto, o artigo está dividido da seguinte forma: além da introdução, a primeira seção discute os poderes legislativos do Executivo paraense, com foco nas regras estabelecidas pela Constituição do Estado. A segunda seção apresenta o contexto político das eleições para governador do Pará entre 2006 e 2018. A terceira seção consiste na exposição das matérias e métodos utilizados no artigo. Na quarta seção, discutimos as agendas dos executivos paraenses analisando as proposições iniciadas pelos governadores, buscando identificar padrões e variações nos tipos de matérias legislativas submetidas e aprovadas por esses atores políticos durante seus mandatos. Por fim, na última seção, apresentamos os achados da pesquisa, destacando claras diferenças entre os governos paraenses nos contextos investigados. Em especial, na produção legislativa, os governos do PT e do MDB foram os que mais encaminharam propostas à Alepa, enquanto os governos do PSDB foram os que menos apresentaram proposições, evidenciando uma diferença significativa no tamanho das agendas desses governos. Além disso, é possível observar que todos os governos analisados apresentaram uma taxa de sucesso acima de 70%, posicionando-os como atores fortes no processo legislativo estadual. As variações encontradas estão relacionadas ao contexto enfrentado pelos governadores, seja pelo tamanho de sua base de apoio no Legislativo ou por questões externas ao próprio processo legislativo.

Poderes legislativos do Executivo no Estado do Pará

Ao tratar da relação entre os poderes Executivo e Legislativo, um ponto de destaque é a forma como as capacidades legislativas estão distribuídas. Assim, observar como a Constituição do Estado do Pará dota seu governador de poderes para atuar diretamente no processo legislativo nos dá uma imagem do que o Executivo estadual pode fazer no que tange a produção de leis.

A Constituição estadual define, entre as diversas funções do governador, que o Executivo estadual pode atuar no processo legislativo a partir da 1) iniciativas de projetos de lei, 2) veto total e parcial, 3) iniciativa do Plano Plurianual (PPA), Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Propostas de Orçamento Anual (LOA), 4) organização da administração estadual, 5) decretos administrativos⁴ e 6) convocação de reuniões extraordinárias da Assembleia legislativa do Estado (PARÁ, art. 135). Além disso, no artigo 107 da Constituição do Estado do Pará, é facultado ao governador o pedido de urgência para apreciação de projetos de sua autoria.

Como se pode notar, o governo estadual tem tanto capacidade de iniciativa quanto de veto, além de iniciativa exclusiva nas áreas orçamentária e administrativa e pedido de urgência. Sendo assim, os poderes legislativos do executivo estadual são consideráveis, porém, ao contrário do que ocorre no plano nacional, não há nenhum tipo de dispositivo semelhante às Medidas Provisórias, o que torna esse Executivo relativamente mais fraco que o nacional no que tange aos seus poderes legislativos. Entretanto, cabe destacar que a presença de medidas provisórias não é comum nas Constituições estaduais brasileiras: segundo Ricci e Tomio (2012), apenas seis Constituições dos 26 estados brasileiros preveem esse tipo de medida: Santa Catarina, Acre, Tocantins, Maranhão, Paraíba e Piauí.

Além desses poderes legislativos do Executivo estadual, cabem ao governador à indicação dos nomes dos secretários de estado, dirigentes de autarquias e fundações públicas, conselheiros dos Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios (TCE e TCM), Procurador-Geral do estado, Procurador-Geral de Justiça e Defensor Público Geral do Estado. Assim, o ocupante do cargo de governador possui também uma ampla gama de cargos a sua disposição para construir uma base de apoio parlamentar que, somado com seus poderes legislativos, o torna figura central na política interna do estado.

Contexto político das eleições para Governador do Pará (2006-2018)

Ao tratarmos dos governadores do estado do Pará, um primeiro ponto que chama a atenção é que, desde a redemocratização, só representantes de três partidos foram eleitos para esse cargo: PMDB/ MDB⁵ e PSDB⁶ cinco vezes cada e o PT⁷ com uma. O período coberto por esse artigo começa com a eleição da Governadora Ana Júlia (PT) em 2006 e vai até o primeiro governo Helder Barbalho (2019-2022).

Quadro 1 – Resultados eleitorais do Pará: governador eleito, Coligação, Número efetivo de partidos (2006-2018).

Governador	Partido do governador	Coligação	Cadeiras do partido do Governador (%)	Cadeiras da coligação (%)	Número de Partidos	N E P Legislativo
Ana Júlia	PT	PRB / PT / PTN / PSB / PCdoB	6 (14,6%)	8 (19,5%)	13	7,9
Jatene II	PSDB	DEM / PMN / PPS / PRP / PRTB / PSDB / PSDC	6 (14,6%)	9 (22,0%)	15	8,5
Jatene III	PSDB	PSDB / PSD / PSB / PP / SD / PRB / PSC / PTB / PPS / PEN / PMN / PTC / PSDC / PTdoB / PRP	6 (14,6%)	21(51,2%)	18	11,0
Helder Barbalho I	MDB	MDB / PP / PRB / PR / PSC / PTB / PHS / PMB / PODE / DC / PTC / PATRI / PSD / AVANTE / PSL / PROS	6 (14,6%)	23(56,1%)	20	13,7

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE.

Nas eleições de 2006, a então candidata Ana Júlia disputou com cinco outros concorrentes, entre eles o ex-governador Almir Gabriel (PSDB) e José Priante (PMDB). Cabe notar que, nessas eleições o então governador Simão Jatene não concorreu à reeleição em favor da candidatura de Almir Gabriel. No primeiro turno das eleições a chapa encabeçada por Ana Júlia ficou em segundo lugar com pouco mais de 37% dos votos válidos, indo para o segundo turno contra Almir Gabriel (PSDB). Porém, no segundo turno, houve uma virada e a candidata petista saiu vitoriosa, com 54,9% dos votos.

Na disputa eleitoral, a Coligação de Ana Júlia (PT) contava com cinco partidos: além de seu próprio partido, estavam coligados o PSB, PRB, PCdoB e PTN. Porém, apenas três deles conseguiram cadei-

4 Apenas nos casos em que não acarrete aumento de despesas.

5 Jader Barbalho (1983-1987 e 1991-1994), Hélio Gueiros (1987-1991) e Helder Barbalho (2019-2023 e 2023 até o presente)

6 Almir Gabriel (1995-1999 e 1999-2003), Simão Jatene (2003-2007 2011-2015 e 2015-2019).

7 Ana Júlia (2007-2011)

ras na Alepa – PT, PRB e PSB – sendo que PRB e PSB conseguiram eleger apenas um parlamentar cada. Dessa maneira, a coligação eleitoral controlava apenas 19,5% das 41 cadeiras da Assembleia Legislativa estadual.

Essa situação levou a governadora eleita a buscar uma aproximação com outros partidos, com o objetivo de formar uma maioria na Casa legislativa. Um dos parceiros procurados foi o próprio PMDB de Jader Barbalho, que havia lançado a candidatura de Priante nas eleições naquele período⁸. O PMDB era o terceiro maior partido da casa, ficando atrás do PT e do maior partido na Alepa naquele momento: o PSDB, que contava com 10 parlamentares. Além do PMDB, houve aproximação com outros partidos, como PDT, PV e PTB.

Dessa forma, a governadora consegue construir uma base heterogênea na Alepa, porém, a oposição (PSDB, DEM, PSC e PPS) acaba aglutinando também uma força suficiente para fazer frente à base governista. Assim, o fiel da balança acaba sendo um grupo de parlamentares identificado como G8: oito parlamentares que oscilavam entre apoio e oposição ao governo (Silva, Favacho, Morbach, 2012). Em suma, a fragmentação partidária e algum grau de indisciplina de membros dos partidos de oposição permitiram que o governo Ana Júlia (PT) obtivesse sucesso em suas iniciativas no Legislativo, mas dependendo da capacidade de negociação em cada uma das suas pautas.

Em 2010, Ana Júlia concorre à reeleição, mas dessa vez com uma coligação mais ampla, envolvendo 14 partidos⁹. Porém, o vitorioso foi o ex-governador Simão Jatene (PSDB), com uma coligação de sete partidos. O PMDB lançou candidatura própria – Domingos Juvenil Nunes de Sousa –, mas o segundo turno foi decidido entre a candidata à reeleição e o ex-governador psdbista, sendo vencido pelo segundo.

Assim como no governo anterior, nem o partido do governador eleito, nem a coligação eleitoral vencedora consegue maioria na Alepa, forçando o governo a se aproximar de outros partidos para conseguir maior base de apoio. De modo semelhante à sua antecessora, Ana Júlia (PT), o governador Jatene (PSDB) pode contar com uma Assembleia Legislativa altamente fragmentada, com 15 partidos conseguindo representação no legislativo estadual (e com um número efetivo de partidos de 8,5). Seu partido

saiu das eleições de 2010 como a terceira maior bancada, ficando atrás de PMDB e PT. Dessa forma, o governo se aproxima de partidos como PTB, PRB, PSC, PP – que estavam na coligação de Ana Júlia – para garantir maior apoio na Casa legislativa.

Esse quadro começa a mudar em 2014, quando Jatene (PSDB) é reeleito: sua coligação eleitoral consegue controlar um pouco mais de 50% das cadeiras da Alepa, aumentando a margem de manobra do governador reeleito. Mas, mesmo assim, seu governo se aproximou de parceiros de fora de sua coligação eleitoral, como, por exemplo, o DEM. Porém, cabe destacar que o PMDB, que havia lançado Helder Barbalho como candidato, conseguiu manter a maior bancada no legislativo estadual (oito deputados estaduais, 19,5%). Outro ponto a se destacar é que, nas eleições de 2014, o PT também participou da coligação encabeçada pelo PMDB. Novamente, um parlamento altamente fragmentado – com 18 partidos com representação e Número Efetivo de Partidos (NEP) legislativos de 11,0 –, permitia ao governo negociar apoio com parlamentares, que muitas vezes eram os únicos representantes do partido na Alepa¹⁰.

Por fim, em 2018, Helder Barbalho (MDB) é eleito, marcando o retorno de sua família à chefia do Executivo estadual¹¹. Assim como no terceiro mandato de Jatene (PSDB), a coligação de Helder conseguiu a maioria das cadeiras na Alepa (56,1%) e a tendência de crescimento do número de partidos também se manteve, chegando agora a 20 partidos e um NEP legislativo de 13,7. Essa alta fragmentação foi acompanhada de um crescimento de partidos com apenas uma cadeira na casa, permitindo ao Executivo negociar políticas pontuais com os parlamentares. Ainda assim, ao formar o seu secretariado, Helder Barbalho atraiu outros importantes partidos para a sua base, como o próprio PT, DEM e PDT. Dessa forma, o governo consegue ampliar ainda mais sua base de apoio no legislativo, conseguindo aprovar sua agenda de governo sem enfrentar maiores barreiras. Ao final de seu mandato, Helder foi reeleito no primeiro turno, com mais de 70% dos votos, sendo o atual governador do estado do Pará.

Embora as informações sobre as coligações eleitorais forneçam um indicativo importante para o cenário da composição partidária, é relevante destacar que esse panorama não reflete uma estratégia deliberada de formação de coalizões partidárias pelos governadores nesta Casa legislativa. Os partidos com

8 <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u87683.shtml>

9 PCdoB / PDT / PHS / PP / PR / PRB / PSB / PSC / PT / PTdoB / PTB / PTC / PTN / PV

10 Dos 18 partidos, sete tinham apenas um parlamentar e outros sete apenas dois.

11 Helder Barbalho é filho de Jader Barbalho, que governou o estado do Pará por dois mandatos, além de ser Senador pelo estado.

os quais os governadores negociam ao longo de seus mandatos geralmente fazem parte de uma ação estratégica para viabilizar a aprovação de suas promessas de campanha. Isso muitas vezes envolve a troca de cargos políticos por apoio em votações importantes, sem que haja necessariamente um apoio consistente ao governo (Abrucio; Teixeira; Costa, 2001).

Materiais e Métodos

Este artigo faz parte de uma pesquisa exploratória descritiva que tem como objetivo comparar as agendas dos diferentes governadores do Pará. Para isso, serão utilizados dados fornecidos pelo Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal (LEGAL) sobre este estado, a fim de mapear as agendas propostas por cada governo e avaliar sua capacidade de sucesso. Os dados utilizados incluirão os tipos de propostas originadas pelo Executivo para pautar sua agenda política, especificamente os Projetos de Leis Ordinárias (PL), Projetos de Lei Complementares (PLP) e Propostas de Emenda à Constituição (PEC). A quantidade de proposições analisadas no artigo compreende um total de 697 propostas cobrindo o período de 2007 a 2022. Os dados foram coletados no site da Assembleia Legislativa do Pará, na seção de proposições¹².

A base de dados do LEGAL compreendem as seguintes variáveis: 1) Número de Identificação do Projeto; identificador único atribuído a cada proposta; 2) Tipo de Iniciativa: indicação se a proposta é originária do Poder Executivo, Legislativo ou de outro Órgão; 3) Data de Entrada: momento em que o projeto foi protocolado; 4) Autor: autor responsável pela proposição; 5) Partido: filiação partidária do autor; 6) Ementa: Resumo conciso e informativo do conteúdo do projeto; 7) Categoria das Propostas: classificação que especifica a natureza ou área temática da proposta; 8) Regime de Tramitação: indicação do procedimento pelo qual o projeto será avaliado no âmbito legislativo; 9) Situação: estado atual do projeto (aprovado, em tramitação, rejeitado, etc); 10) Data de Votação/Aprovação: data em que o projeto foi submetido à votação e, se aplicável, aprovado; 11) Tempo de Tramitação: período decorrido desde a entrada do projeto até o momento atual; 12) Número da Lei: caso o projeto tenha sido convertido em lei, o número correspondente e 13) Veto: indicação da existência de veto do governador, quando aplicável.

Para a classificação temática das propostas utilizou-se como fonte a Câmara dos Deputados¹³

adaptada pelo Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB). As categorias temáticas incluem: 1) Agropecuária 2) Cidades e Transportes; 3) Ciência, Tecnologia e Comunicações; 4) Consumidor; 5) Direitos humanos; 6) Economia; 7) Educação, Cultura e Esportes; 8) Meio Ambiente e Energia; 9) Orçamento; 10) Política e administração pública; 11) Relações exteriores; 12) Saúde; 13) Segurança; 14) Trabalho, Previdência e Assistência. Adicionalmente, foram incluídas quatro novas categorias: “Honoríficos e Simbólicos”, “Declarações de Utilidade Pública”, “Pandemia” e “Outros”.

Sendo assim, por meio dos dados, extraímos informações sobre o volume das proposições iniciadas por cada governador, seu tipo, o número de projetos aprovados, a taxa de sucesso e o tempo de tramitação das medidas legislativas. Essa estratégia permite comparar melhor a capacidade legislativa dos governadores em cada contexto político.

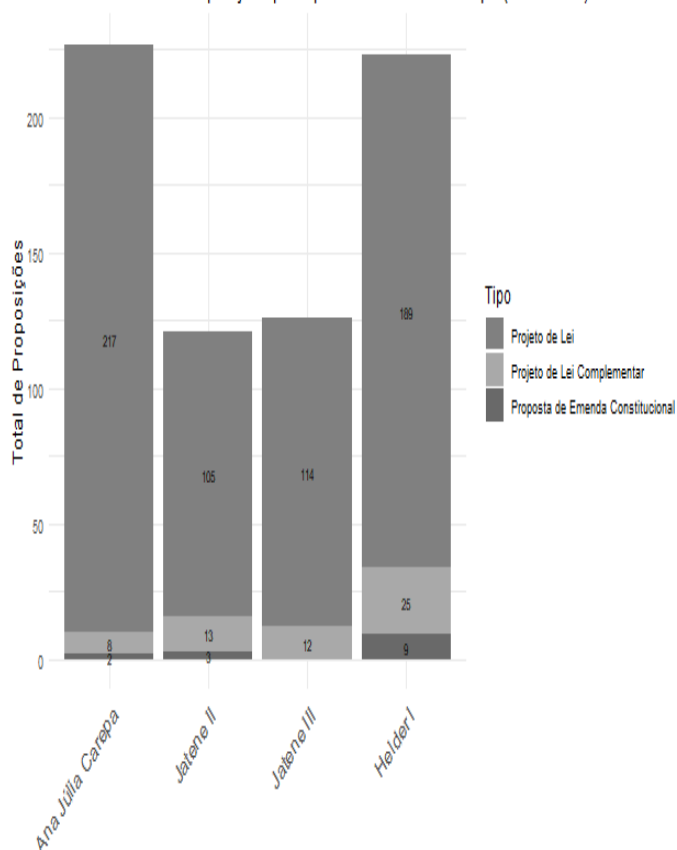
A agenda do Executivo: o que propõem os Governos paraenses? (2007-2022)

A partir do cenário exposto nas seções anteriores, essa parte do trabalho irá analisar proposições e aprovações na Alepa, taxa de sucesso, tempo de tramitação e agendas temáticas de cada governo. Assim, podemos verificar a agenda legislativa dos governadores do Pará. O gráfico 1, sintetiza informações das proposições apresentadas e aprovadas por cada Governador.

¹² <https://www.alepa.pa.gov.br/Legislativo/Proposicoes>

¹³ <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas>

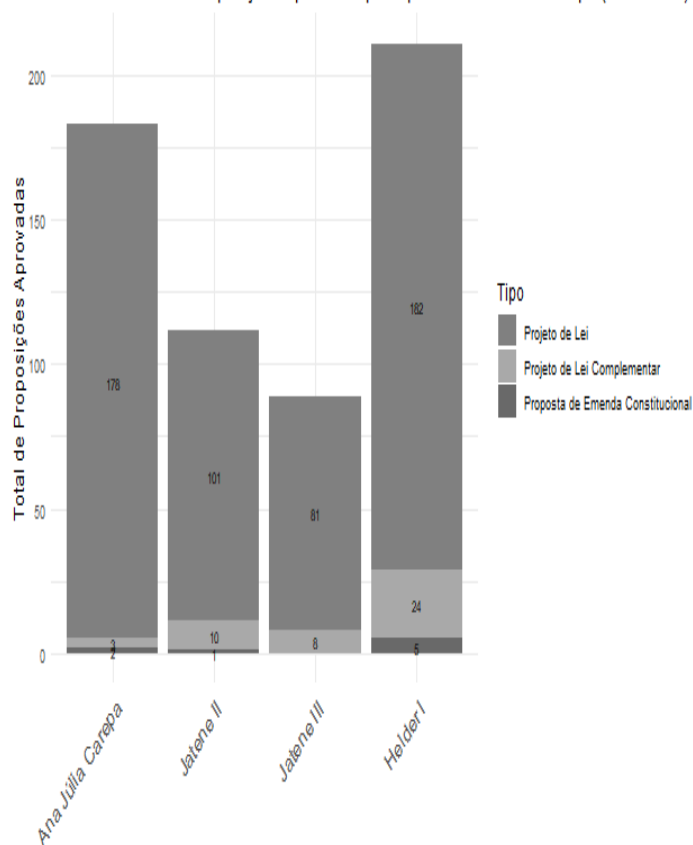
Gráfico 1: Total de Proposições por Tipo e Governador na Alepa (2007-2022)



Fonte: base de dados Legislativo do LEGAL-PA

O Gráfico 1 apresenta os dados desagregados da agenda legislativa dos governadores do Estado do Pará entre 2007 e 2022, especificamente referentes a Projetos de Lei Ordinária (PL), Projetos de Lei Complementar (PLP) e Propostas de Emenda Constitucional (PEC). A partir dessa agenda proposta pelos governadores, é possível identificar as prioridades políticas em cada contexto governamental. Em termos quantitativos, a agenda legislativa da governadora Ana Júlia (PT) e do governador Helder I (MDB) é maior, o que sinaliza para as prioridades políticas desses governos. Por outro lado, as agendas dos governos Jatene II e III são menores, o que pode estar relacionado ao caráter mais regulatório desses mandatos. Em relação aos tipos de projetos, todos os governadores legislaram principalmente por meio de Projetos de Lei Ordinária (PL), que demandam menos custos de negociação. Comparando as três gestões, o governo Helder I apresentou mais Projetos de Lei Complementar (PLP) e Propostas de Emenda Constitucional (PEC), seguido pelo governo Simão Jatene, o que pode estar relacionado a mudanças pontuais em suas agendas de governo.

Gráfico 2: Total de Proposições Aprovadas por Tipo e Governador na Alepa (2007-2022)



Fonte: base de dados Legislativo do LEGAL-PA

O Gráfico 2 apresenta o total de proposições aprovadas por tipo de projeto entre os governadores do Estado do Pará. Em termos gerais, observa-se uma variação na aprovação das agendas legislativas dos governadores, tanto em relação ao tipo de proposição apresentadas quanto ao sucesso legislativo. Comparativamente, o governador Helder, em seu primeiro mandato, foi o mais bem-sucedido em sua agenda legislativa, seguido por Ana Júlia. Nota-se que há diferenças significativas nas taxas de sucesso em cada governo. Portanto, é necessário investigar a taxa de sucesso por tipo de iniciativa.

Tabela 1 – Tipo de projeto e sucesso legislativo dos governadores na Alepa de 2007-2022 (porcentagem)

	Ana Júlia	Jatene II	Jatene III	Helder I
PL	82,0	96,2	71,1	96,3
PLP	37,5	76,9	66,7	96,0
PEC	100,0	33,3	-	55,6

Fonte: base de dados Legislativo do LEGAL-PA

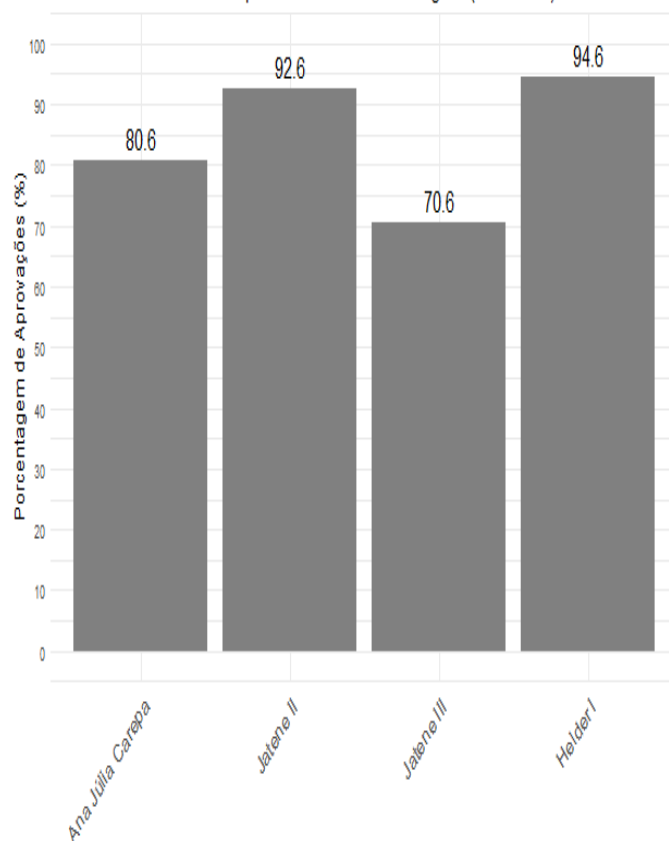
A Tabela 1 apresenta os dados da taxa de sucesso por governo e por tipo de iniciativa. Observa-se que Jatene II (PSDB) e Helder I (MDB) apresentam as maiores taxas de aprovação de PLs; no entanto, quantitativamente, Helder I (MDB) apresentou uma quantidade maior de propostas do que Jatene

II (PSDB). Em seguida, vêm Ana Júlia (PT) e Jatene III (PSDB) nas taxas de PLs aprovados. Em relação às PLPs, Helder I (MDB) possui a maior taxa de sucesso, seguido por Jatene II e III (PSDB) e Ana Júlia (PT). Por fim, no que diz respeito às PECs, o governo de Ana Júlia (PT) aprovou todas as suas PECs, seguido por Helder I (MDB) e Jatene II (PSDB).

Embora grande parte do trabalho legislativo dos governadores do Estado do Pará seja realizado por meio de Projetos de Lei (PL), é importante observar os outros tipos de projetos que esses governos iniciam e aprovam. Um exemplo é a quantidade de Projetos de Lei Complementar (PLP) que Helder I (MDB) propôs e aprovou. Esse tipo de lei tem a função de detalhar e regulamentar questões mais complexas ou que exigem maior precisão para sua implementação, demandando maioria qualificada na Alepa (21 deputados votando a favor) para sua aprovação. Assim, é possível perceber os esforços dessa gestão para mobilizar os deputados estaduais a fim de aprovar sua agenda legislativa.

Por fim, é importante destacar o papel das Propostas de Emenda à Constituição, durante todo o período analisado foram iniciadas 14 PECs e aprovadas 8 PECs, isto é, uma taxa de sucesso de 57,1%. Este tipo de iniciativa visa alterar a Constituição, adequando-a a novas realidades ou corrigindo omissões e imperfeições, para sua aprovação é necessário votos de 3/5 dos deputados, sendo votação por maioria absoluta (25 deputados votando a favor). Dentre os governos, somente Ana Júlia (PT) conseguiu aprovar todas as suas PECs, Helder I (MDB) aprovou a maioria das suas PECs, o que é um dado positivo para este governo. Já Jatene II (PSDB) aprovou somente 1 das suas 3 PECs, e não apresentou nenhuma proposta no seu terceiro mandato, o que sinaliza a dificuldade desse governo em propor medidas que demandava uma maioria qualificada para a aprovação.

Gráfico 3: Taxa de Sucesso por Governador - Porcentagens (2007-2022)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados Legislativo do LEGAL-PA.

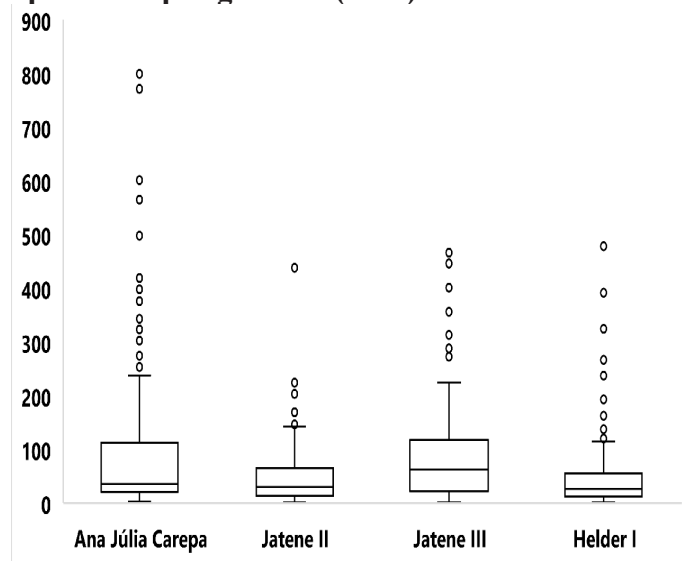
A taxa de sucesso é um indicador importante que mede a eficácia legislativa do Executivo na aprovação de sua agenda política. Essa taxa deriva do número de projetos aprovados em relação ao total de projetos apresentados durante a mesma legislatura (Santos, Luz, 2023). Nos quatro contextos políticos delineados no gráfico 3, observa-se uma variação na taxa de sucesso dos governadores. Por exemplo, durante o mandato de Ana Júlia (PT) há um indicativo de aprovação de aproximadamente 80% dos projetos encaminhados pelo Executivo à Alepa, refletindo um apoio dos partidos à sua agenda legislativa.

Em relação a agenda legislativa do governo Jatene II e III, observa-se uma variação na taxa de sucesso por mandato. Em seu segundo mandato, o governador apresentou uma alta taxa de aprovação com 92,6% de sucesso de suas propostas, enquanto em seu último governo esse índice caiu para 70,6%. Essa alteração no padrão da produção legislativa atribuída ao seu segundo governo refere-se à dificuldade de negociação junto aos parlamentares da Alepa e ao desgaste político, o que resultou em um menor protagonismo na aprovação de sua agenda.

No que se refere ao sucesso legislativo no governo Helder I, os dados evidenciam uma alta taxa de aprovação de sua agenda em comparação aos

demais governadores. Devido à sua capacidade de negociação e articulação política, Helder consegue formar uma base de apoio significativa e coordenar a composição das arenas de decisão na Alepa, aumentando as chances de aprovação de suas medidas sem enfrentar muitos obstáculos. Essa estratégia proporcionou ao governador uma situação favorável, resultando em mais de 90% de aprovação de sua agenda política e alcançando a maior taxa de sucesso do período analisado (94,6%).

Gráfico 4 – Tempo de Tramitação dos projetos aprovados por governo (Dias)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados Legislativo do LEGAL-PA.

O gráfico 4 fornece os *boxplot* do tempo de tramitação das matérias aprovadas dos Executivos na Alepa e a tabela 2 traz o sumário das medidas. Os dados descritivos do tempo de tramitação das matérias são: governo Ana Júlia Carepa com mínimo em 2 dias para aprovação e o máximo em 799 dias, o primeiro quartil do *boxplot* é de 21 dias, o valor da mediana é de 35 dias e a média de dias para aprovação é de 96,8 dias, o terceiro quartil é o valor de 111 dias. O governo Jatene II tem o mínimo de dias em 1, o máximo em 438 dias, o primeiro quartil é em 13 dias, o valor da mediana é de 29 dias, a média em 49 dias e o terceiro quartil em 64 dias. Já para o Jatene III, o valor mínimo é 1 dia, o máximo 466 dias, o primeiro quartil em 22 dias, a mediana em 62 dias, média com 96,5 dias e o terceiro quartil com 117 dias. Por fim, o governo Helder I tem o mínimo em 1 dias, o máximo em 478 dias, o primeiro quartil com 12 dias, mediana de 26 dias, média de 45 dias e terceiro quartil com 54 dias.

Tabela 2 – Sumário das medidas do *boxplot* do tempo de tramitação dos projetos aprovados por governo

	Ana Júlia	Jatene II	Jatene III	Helder I
Min.	2	1	1	1
1ª quartil	21	13	22	12
Mediana	35	29	62	26
Média	96,8	49	96,5	45
3ª quartil	111	64	117	54
Máx.	799	438	466	478

Fonte: base de dados Legislativo do LEGAL-PA.

Os dados demonstram diferenças nas relações dos governos com a implementação de suas agendas. Em primeiro lugar, destaca-se que o primeiro quartil (25% da aprovação das agendas dos governadores) varia entre 12 e 22 dias, com as proposições sendo aprovadas em menos de um mês. Quanto à mediana (50% de aprovação), nota-se diferenças maiores entre os governadores. Os governos Jatene II e Helder I apresentam as menores medianas, com 49 e 45 dias, respectivamente. Já Ana Júlia e Jatene III possuem uma mediana de 96 dias, o que indica maior dificuldade em conduzir suas agendas com celeridade. Em outras palavras, Jatene II e Helder I conseguem aprovar 50% de suas matérias em cerca de um mês e meio, enquanto Ana Júlia e Jatene III levam três meses e seis dias. Outro ponto importante a destacar é a posição do terceiro quartil (75% de aprovação). Nesse ponto, Jatene III e Ana Júlia apresentam, respectivamente, 117 e 111 dias. Em contrapartida, Helder I e Jatene II alcançam 54 e 64 dias. Os dados mostram que Jatene III e Ana Júlia enfrentaram maior dificuldade na aprovação de suas agendas em comparação com Helder I e Jatene II, pois os primeiros levaram até quatro meses para aprovar 75% de suas agendas, enquanto os últimos conseguiram essa aprovação em até dois meses. O gráfico também revela a presença de outliers na aprovação das agendas, com o valor máximo de 799 dias no governo Ana Júlia e o mínimo de 438 dias no governo Jatene II¹⁴.

Os dados demonstram semelhanças e diferenças no tempo médio de aprovação de agenda dos governadores do Pará. Destaca-se que Jatene II e Helder I são os governos que conseguem aprovar mais rapidamente suas agendas. Já Jatene III e Ana Júlia possuem maior dificuldade, em relação aos ou-

¹⁴ Jatene III tem como máximo 466 dias e Helder I 478 dias como máximo.

tros mandatos, para aprovar sua agenda. O governo que demonstra mais celeridade na condução e aprovação da sua agenda é Helder I, o governo com menor celeridade é Ana Júlia. Estes dados apresentam conformidade com o que é apresentado no quadro 1, no que tange às dificuldades na articulação do governo Ana Júlia dentro da Alepa: dependendo o seu sucesso da sua capacidade de negociação com os parlamentares do G8 (Silva; Favacho; Morbach, 2012). Já para Jatene II, a situação é diferente: este governo demonstra média de dias menor do que sua antecessora, mesmo encontrando uma Alepa com maior fragmentação partidária e com números semelhantes aos de Ana Júlia em sua coligação eleitoral, este governo consegue aprovar sua agenda de forma mais célere, o que indica sua maior capacidade de articulação.

Essa característica muda na gestão Jatene III. Embora sua coligação eleitoral fosse majoritária ao final da corrida eleitoral, ele buscou aproximação com partidos fora da coligação. No entanto, enfrentou grandes dificuldades na aprovação de sua agenda na Alepa, o que pode estar relacionado à perda de apoio ao longo do segundo mandato, além dos desgastes causados por acusações de corrupção e pelo processo de abuso de poder econômico envolvendo sua reeleição. Como resultado, este governo apresentou uma média de tempo de aprovação superior à do seu mandato anterior.¹⁵

Por fim, o governo Helder I apresenta coligação eleitoral majoritária, com 56% dos partidos da sua coligação eleitoral com representação na Alepa, e demonstra exercer um primeiro mandato com grande sucesso na aprovação da sua agenda política, possuindo os melhores índices de tempo de aprovação de matérias e tendo uma reeleição exitosa para o mandato de 2023.

Tabela 3 – A agenda temática dos Executivos do Estado do Pará na Alepa (2007-2022)

Temática	Ana Júlia		Jatene II		Jatene III		Helder I	
	iniciado	aprovado	iniciado	aprovado	iniciado	aprovado	iniciado	aprovado
Política e administração pública	68	54	50	44	60	39	77	67
Trabalho, Previdência e assistência	68	65	9	9	15	13	12	12
Orçamento	32	23	15	15	10	10	27	27
Economia	28	18	21	20	27	19	23	22
Meio Ambiente e Energia	11	9	8	8	5	2	10	10
Educação, Cultura e Esportes	7	6	9	9	2	2	10	10
Direitos humanos	4	1	0	0	0	0	3	3
Saúde	3	2	4	2	1	1	2	2
Pandemia	0	0	0	0	0	0	13	13
Segurança	2	2	1	1	0	0	25	25
Agropecuária	2	2	0	0	1	1	1	1
Cidades e Transportes	1	1	2	2	3	0	7	7
Ciência, Tecnologia e Comunicações	0	0	0	0	1	1	3	3
Consumidor	1	0	1	1	0	0	1	1
Honoríficos e simbólicos	0	0	0	0	1	1	8	7
Declaração de Utilidade Pública	0	0	0	0	0	0	1	1
Outros	1	1	0	0	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria com base nos dados Legislativo do LEGAL-PA

Uma maneira interessante de observar a agenda legislativa dos governadores do Pará é por meio da análise das proposições temáticas submetidas à Alepa durante seus mandatos. A tabela 3 e a tabela 4 resumem os dados e permite comparar as prioridades dos governantes em diferentes contextos políticos. No mandato de Ana Júlia (PT) houve uma concentração em quatro eixos temáticos. As principais medidas apresentadas neste contexto pela governadora foram relacionadas às áreas de “política e administração pública”, “trabalho, previdência e assistência”, “orçamento” e “economia”. A concentração de propostas na área de política e administração pública é esperada, já que é responsabilidade do Executivo estadual propor leis sobre a organização da administração estadual. Nesse âmbito, foram apresentadas 68 propostas que abrangem desde a criação ou extinção de secretarias e cargos na administração pública até reajustes salariais. Assim como ocorre no âmbito nacional, as questões administrativas no Estado do Pará apresentam peculiaridades asseguradas pelas regras constitucionais ao Executivo. Nesse campo, a maioria das propostas submetidas foi aprovada com uma taxa de sucesso de quase 80%.

Tabela 4 – Taxa de sucesso das áreas temáticas por governos na Alepa (porcentagem) (2007-2022)

¹⁵ A média de dias para aprovação de matérias deste governo se assemelha ao do governo petista.

	Ana Júlia	Jatene II	Jatene III	Helder I
Política e administração pública	79,4	88,0	65,0	87,0
Trabalho, Previdência e assistência	95,6	100,0	86,7	100,0
Economia	64,3	95,2	70,4	95,7
Orçamento	71,9	100,0	100,0	100,0
Meio Ambiente e Energia	81,8	100,0	40,0	100,0
Segurança	100,0	100,0	-	100,0
Educação, Cultura e Esportes	85,7	100,0	100,0	100,0
Pandemia	-	-	-	100,0
Cidades e Transportes	100,0	100,0	0,0	100,0
Honoríficos e simbólicos	-	-	100,0	87,5
Saúde	66,7	50,0	100,0	100,0
Direitos humanos	25,0	-	-	100,0
Agropecuária	100,0	-	100,0	100,0
Ciência, Tecnologia e Comunicação	-	-	100,0	100,0
Consumidor	0,0	100,0	-	100,0
Declaração de Utilidade Pública	-	-	-	100,0
Outros	-	100,0	-	-

Fonte: base de dados Legislativo do LEGAL-PA

A temática de “trabalho, previdência e assistência” surge como a segunda mais frequente, com um total de 68 medidas apresentadas. A atenção a

essa área reflete a preocupação do estado em responder a casos emblemáticos ocorridos no Pará: o massacre de Eldorado dos Carajás¹⁶ e do caso dos meninos emasculados em Altamira¹⁷. Por essa razão, muitas das medidas estão relacionadas à concessão de pensão especial para os sobreviventes desses casos. Devido à urgência desta resposta, as propostas na área de “trabalho, previdência e assistência” obtiveram alto índice de aprovação pelo Legislativo, chegando a 95,6%, e todas as disposições de pensão desses dois casos foram aprovadas.

Outras áreas em que o governador tem competência para atuar incluem questões orçamentárias e econômicas. Nesse âmbito, os governadores propõem uma variedade de leis, como as diretrizes orçamentárias, abertura de crédito especial, contratação de financiamento com bancos e leis para estabelecer as despesas do Estado do Pará. Entre os quatro governadores, Ana Júlia se destacou por apresentar o maior número de propostas orçamentárias, totalizando 32 matérias, enquanto as matérias econômicas tiveram um total de 28 iniciativas. Quanto ao sucesso legislativo nessas áreas, apenas 71,9% das medidas orçamentárias e 64,3% das questões econômicas foram bem-sucedidas, demonstrando maior dificuldades de aprovação dessas temáticas.

Em seus dois mandatos aqui analisados, as agendas de Simão Jatene (PSDB) focaram em três áreas políticas específicas: políticas de cunho administrativo, orçamentárias e econômicas. No segundo mandato, o governador enviou 50 propostas nas áreas de “política e administração pública” à Alepa e obteve uma taxa de sucesso de quase 90% sobre o total enviado. Já em seu terceiro mandato, das 60 medidas apresentadas nessas áreas, 65% (39 proposições) foram aprovadas. Nas questões orçamentárias e econômicas, houve pouca variação no número de propostas apresentadas, mas observou-se uma alta taxa de sucesso nessas proposições. Por exemplo, as propostas de orçamento tiveram 100% de aprovação em ambos os períodos, enquanto as matérias econômicas alcançaram taxas de sucesso de 95,2% e 70,4%, respectivamente. Além dessas áreas, outras iniciativas do governador também receberam uma alta taxa de aprovação em seu governo. Essas matérias estão relacionadas a “trabalho, previdência e assistência”; “educação; cultura e esporte” e “meio ambiente e energia”.

No governo de Helder Barbalho (MDB) a tendência de centralizar a agenda em iniciativas rela-

16 O massacre de Eldorado dos Carajás ocorreu em 17 de abril de 1996, quando 19 militantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) foram mortos pela Polícia Militar do Pará durante a gestão de Almir Gabriel governador do Pará naquele contexto.

17 Este caso é uma série de crimes que ocorreu no Município de Altamira onde 12 meninos com idades entre 8 e 14 anos foram sequestrados, mutilados e mortos por um assassino em série no período de 1989 e 1993.

cionadas à política e administração se mantêm, com um total de 77 proposições apresentadas por seu governo. Essa prioridade é seguida por políticas orçamentárias e econômicas, como observado em outros governos analisados, uma vez que cabe ao Executivo propor legislação nessas áreas. No entanto, também há atenção a outras áreas, como “segurança”, “pandemia”, “trabalho, previdência e assistência”, “meio ambiente e energia”, “educação, cultura e esportes”.

Cabe aqui destacar que, assim como o que aconteceu no governo Ana Júlia (PT), no governo Helder Barbalho (MDB) uma temática ganha destaque por responder a uma situação específica do momento: o tema “pandemia” é a quinta maior temática entre as iniciativas de seu governo e todos os seus projetos foram aprovados. Dessa forma, a temática de pandemia – que agrega as iniciativas relacionadas ao enfrentamento à situação gerada pela pandemia de COVID 19 – possui uma forte presença na agenda do governo, além de ser tratada de forma célere pelo legislativo. Nesse sentido, a Alepa apresenta um comportamento cooperativo com o Executivo nessa temática (Marques; Leite, 2021).

Neste contexto político, o governador conseguiu construir uma base de apoio forte, envolvendo a maioria dos partidos, inclusive aqueles que, em outros contextos, costumavam ser da oposição. Essa capacidade de formar maioria permitiu ao governador alcançar altas taxas de sucesso em todas as áreas de propostas iniciadas. Um exemplo desse caso de sucesso é o PL 404/2019. A tramitação desta medida foi acompanhada por Rubiatti et al (2022), que observaram que a base de apoio construída pelo governo ocupou postos-chave, como a presidência de comissões e relatorias, resultando na aprovação do projeto sem modificações pela maioria, ou seja, prevaleceu o texto original enviado pelo Executivo. Sendo assim, analisando a agenda do governador, os dados evidenciam que em todas as áreas de políticas propostas por Helder Barbalho houve altas taxas de aprovação, podendo inferir que as propostas submetidas por este governo foram aprovadas pela sua base de apoio sem muitos custos decisórios.

Considerações finais

Este artigo teve como objetivo investigar quais são as agendas legislativas dos governadores no Estado do Pará, cobrindo o período de 2007-2022, analisando quatro governos: Ana Júlia Carepa (PT), 2007-2010; Simão Jatene II (PSDB), 2011-2014; Simão Jatene III, 2015-2018 e Helder Barbalho (MDB), 2019-2022. Para fazer essa investigação foram analisadas as proposições feitas por estes go-

vernos, isto é: Projeto de Lei (PL), Projeto de Lei Complementar (PLP) e Proposta de Emenda à Constituição (PEC) e suas agendas temáticas.

Os principais achados do artigo apontam claras diferenças entre os governos paraenses analisados. Referente à produção legislativa, os governos petista e emedebista foram os que mais apresentaram matérias na Alepa, enquanto os governos psdebistas foram os que menos apresentaram propostas, demonstrando uma diferença no tamanho da agenda desses governos. No tocante ao sucesso das suas proposições, o governo Helder I e Jatene II foram os mais bem sucedidos, o governo Jatene III e Ana Júlia foram os que tiveram a menor taxa de aprovação. Todavia todos conseguiram implementar parte significativa de suas agendas legislativas, com taxa de sucesso acima de 70%. Um ponto importante a destacar, é que se comparar o número de aprovações de Jatene II e III com Helder I, nota-se que a agenda aprovada do governo Jatene em duas legislaturas é menor do que de Helder I em uma legislatura. Assim como, a quantidade de aprovações nas duas gestões psdebistas só não é menor que a do governo petista devido à taxa de sucesso deste governo ser a segunda menor dentre os governos analisados.

Referente ao tempo de tramitação de matérias por cada governo observa-se pontos interessantes: as taxas de sucesso do governo Jatene II e Helder são elevadas e apresentam uma tramitação célere, isto é, o tempo médio da aprovação destes governos é a menor dentre as quatro legislaturas. Quando se observa o governo Ana Júlia e Jatene III, notam-se semelhanças, pois o tempo médio de aprovação destes governos é de um pouco mais de três meses, enquanto seus congêneres aprovam em cerca de um mês e meio. As distinções entre o tempo médio de aprovação dos governos no Estado do Pará podem estar relacionadas com as configurações da Alepa após a corrida eleitoral, esses governos tiveram que negociar suas matérias com uma ampla gama de parlamentares dentro da Alepa, que por vezes oscilavam entre uma posição de apoio e oposição (Silva; Favacho; Morbach, 2012). Assim como, com o decorrer do tempo, a Alepa se torna uma casa cada vez mais fragmentada partidariamente e com um Número Efetivo de Partidos Legislativos (NEP) crescente, o que demanda maior capacidade de negociação dos chefes do Executivo paraense.

Quando se trata das temáticas propostas pelos diferentes governos paraenses, nota-se que questões de “política e administração”, “economia” e “orçamento” ocupam parte considerável das iniciativas de todos eles. Isso é esperado, uma vez que essas te-

máticas ou são iniciativa exclusiva do Executivo ou são áreas prioritárias de sua atuação. Todavia, chama atenção a variação em outras temáticas, indicando que a centralidade dessas áreas varia de acordo com as demandas provenientes de conjunturas específicas. Este é o caso da área de “trabalho previdência e assistência” durante o governo Ana Júlia (PT), que foi potencializada pela resposta dada pelo governo ao massacre de Eldorado dos Carajás e do caso dos meninos emasculados de Altamira, e na temática da “Pandemia” no governo Helder Barbalho (MDB), que é uma resposta do Executivo estadual à crise gerada pela pandemia de COVID 19.

Em suma, os governadores do Pará possuem poderes que os tornam atores com capacidade legislativa de fato. Eles têm capacidade de iniciativa e recursos institucionais que lhes permite negociar com o Legislativo estadual visando aprovar sua agenda. Apesar de variável, é possível visualizar que todos os governos analisados nesse artigo apresentam uma taxa de sucesso acima de 70%, os colocando como atores fortes no processo legislativo estadual. As variações encontradas se relacionam com o contexto que esses governadores enfrentam, seja pelo tamanho de sua base de apoio no legislativo, seja por questões externas ao próprio processo legislativo.

Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, F. L (1998). *Os Barões da Federação: os governos e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec, Departamento de Ciência Política, USP.
- ABRUCIO, F, TEIXEIRA, M., COSTA, V (2001). “O papel institucional da Assembleia Legislativa Paulista: 1995 a 1998.” In: SANTOS, F. (org.), *O poder legislativo nos estados: Diversidade e convergência*, Rio de Janeiro: Editora FGV.
- ANASTASIA, F. Transformando o legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, F. (Org.). **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. p. 23-83.
- ARRETCHE, M (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*, Rio de Janeiro: Editora FGV, Editora Fiocruz.
- CARROLL, Royce; COX, Gary W. (2007), “The logic of Gamson’s Law: pre-election coalitions and portfolio allocations”. *American Journal of Political Science*, vol. 51, n. 2, pp. 300-313.
- FIGUEIREDO, Argelina, LIMONGI, Fernando (2001). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2ª ed – Rio de Janeiro: Editora FGV.
- MARQUES, R. S.; LEITE, B.R. M (2021). *Assembleias Legislativas Do Pará e do Amazonas em Estudo Comparado: Ações Efetivas de Enfrentamento à Pandemia de Covid-19*. E-Legis, edição especial, março.
- PARÁ. (1989). Constituição Estadual [1989 atualizado até a Emenda Constitucional 85 de 2022]. <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/243099>. Acesso em 10/03/2024.
- PESSOA JÚNIOR, J. R. C.; RUBIATTI, B. C (2020). *Política Pública em desalinho: descoordenação federal no combate à COVID 19*. In.: FROTA, F. H. S.; FROTE, M. H. P. Silva, M. A. L. *O Impacto da COVID 19 nas Políticas Públicas*. Fortaleza: EDMETA.
- POLARO, J; RUBIATTI, B. C (2023). *Por onde anda o sistema estadual de cultura do Pará? Notas sobre o processo legislativo do Projeto de Lei 114/2019*. In.: BRITTO, R; MELO, D.; Gomes, L.; POLARO, J. *Outras narrativas sobre museus: contribuição da Amazônia paraense para o debate sobre a nova definição de museu do conselho internacional de museus (ICOM)*. Belém: Programa de Pós-graduação em Artes/UFPA.
- RICCI, P.; Tomio, F (2012). *O poder da caneta: a Medida Provisória no processo legislativo estadual*. *Opinião Pública*, 18(2), 255–277.
- RUBIATTI, Bruno (2024). Et al. *A agenda de Meio Ambiente e a política estadual de mudanças climáticas do Pará*. Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal – LEGAL. Disponível em: <https://legal-amazonia.org/a-agenda-do-meio-ambiente-e-a-politica-estadual-sobre-mudancas-climaticas-do-para/> acesso em: 01 de março de 2024.
- NUNES, Felipe. Coalizões legislativas estaduais: Uma análise comparativa dos governos de Minas Gerais e Rio Grande do Sul entre 1998-2006. *Teoria e Sociedade* nº 19.2 - julho-dezembro de 2011.
- SANTOS, F. A dinâmica legislativa no estado do Rio de Janeiro: análise de uma legislatura. In: SANTOS, F (Org.). **O poder legislativo nos estados: diversi-**

dade e convergência. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001b. p. 163-187.

SANTOS, F. **O poder legislativo nos estados:** diversidade e convergência. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001a.

SANTOS, F.; LUZ, J. (2023). *Primeiros passos em busca da governabilidade: análise preliminar da coalizão de apoio a Lula III*. In: Inácio, M. Presidente, gabinete e burocracias: o que a nova administração Lula precisa saber; São Paulo: Hucitec.

SANDES-FREITAS, V.; SANTANA, L. Política, Governadores e legislativo nos estados brasileiros in: Governabilidade: Instituições, atores e estratégias. In.: DANTAS, H.; FERNANDES, M.; TESTA, G. *Governabilidade: Instituições, Atores e estratégias*. Rio de Janeiro: Editora Konrad Adenauer, 2023.

SILAME, T; SILVA, D (2022). *Diálogos em torno do “ultrapresidencialismo” estadual*. Revista Agenda Política, v. 10, n. 1, p. 121-227, jan.-abr.

SILVA, D.; FAVACHO, D.; MORBACH, M. C (2012). *O governo do PT no Pará e sua relação com a assembleia Legislativa*. In: SANTOS, A. M.; GRILL, I. G.; SIDL, E; SOUZA, C. A. S. Peças e engrenagens dos jogos políticos no Brasil. São Leopoldo: Oikos, São Luís: EDUFMA.

SILVA, R. E. SILVA; M. D; SALES, C (2021). *Produção Legislativa em Saúde nos Estados De Amapá, Minas Gerais e Pará (2004-2010)*. E-legis, Brasília, n. 35, p. 88-110, maio/ago, ISSN 2175.0688.

SOARES, M. M (2018). *formas de Estado: federalismo*. In.: MENDONÇA, R. F.; CUNHA, E. S. M. (Orgs.). Introdução à teoria democrática: conceitos, histórias, instituições e questões transversais. Belo Horizonte: Editora UFMG.

GROHMANN, L. G. O processo legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998. In: SANTOS, F. (Org.). **O poder legislativo nos estados:** diversidade e convergência. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. p. 113-161.

GOLDER, Sona. (2005), “Pre-electoral coalitions in comparative perspective: a test of existing hypotheses”. Electoral Studies, vol. 24, n. 4, pp. 643-663.

O enfrentamento à pandemia de COVID-19 pelos governos locais: análise do município de Campo Belo – MG

Thiago Silame¹

Octávio de Almeida Neves Filho²

Resumo

O artigo analisa as medidas de enfrentamento à COVID-19 na cidade de Campo Belo, município do estado de Minas Gerais no primeiro ano da pandemia. São considerados os diversos decretos municipais publicados no período sobre o tema. O objetivo do artigo é mapear e analisar as principais ações adotadas pelo município, considerando o fato que não houve coordenação federal de enfrentamento à pandemia. Buscou-se verificar se existe ligações entre a quantidade e o tipo de decretos publicados com os dados epidemiológicos. Desta forma duas hipóteses são aventadas. A primeira hipótese é de que os decretos que visam conter a doença têm proeminência nos momentos em que os números de casos, óbitos e internações aumentam. A outra hipótese é de que medidas relativas às atividades econômicas se fazem mais presentes nos momentos de estabilidade e baixa no número de casos e mortes da doença. O trabalho utiliza a tipologia de classificação dos decretos proposta por Rocha e colaboradores (2020). Utilizando estatística descritiva dos decretos e da situação epidemiológica do município concluímos que medidas de “Saúde” e “Contenção, mitigação e supressão” se fazem mais presentes em momentos de altas nos números casos, mortes e internações. Medidas de “Compensação Econômica” seriam observadas nos momentos de baixa.

Palavras-chave: COVID-19; Federalismo; Decretos Municipais

The COVID-19 pandemic mitigation measures by local governments: analysis of the municipality of Campo Belo – MG

Abstract

The article analyzes measures to combat COVID-19 in the city of Campo Belo, a municipality in the state of Minas Gerais in the first year of the pandemic. The various municipal decrees published in the period on the topic are considered. The objective of the article is to map and analyze the main actions adopted by the municipality, considering the fact that there was no federal coordination to combat the pandemic. It was sought to verify whether there are links between the quantity and type of decrees published with epidemiological data. In this way, two hypotheses are put forward. The first hypothesis is that decrees aimed at containing the disease are prominent at times when the number of cases, deaths and hospitalizations increase. The other hypothesis is that measures related to economic activities are more present in times of stability and low numbers of cases and deaths from the disease. The work uses the typology of classification of decrees proposed by Rocha and collaborators (2020). Using descriptive statistics of the decrees and the epidemiological situation of the municipality, we concluded that “Health” and “Containment, mitigation and suppression” measures are more present at times of high numbers of cases, deaths and hospitalizations. “Economic Compensation” measures would be observed in times of downturn.

Key Words: COVID-19; Federalism; Municipal Decrees

Introdução

Em 2020, o mundo e o Brasil foram surpreendidos com uma crise de saúde pública. Trata-se da pandemia da COVID-19, doença sistêmica/respiratória viral causada pelo Novo-Coronavírus (SARS-Cov-2). O primeiro caso oficial da doença no Brasil foi registrado em 26 de fevereiro de 2020, na sequência, em 11 de março de 2020 a Organização Mundial da Saúde (OMS) reconhece a crise sanitária como uma pandemia. Em decor-

1 Doutor e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor adjunto da Universidade Federal de Alfenas. Professor do Mestrado Profissional em Rede em Administração Pública (PROFIAP). Pesquisador do Centro de Estudos Legislativos (CEL-DCP) da UFMG e autor do livro *Assembleias Legislativas de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul: política de recrutamento para as comissões permanentes*. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7018-5694>.

2 Graduado em Direito pela Universidade José do Rosário Vellano (UNIFENAS). Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL, campus Varginha. Possui especialização em Direito Administrativo e Contratos, Direito Público, Direito Tributário e Planejamento Procurador Municipal Efetivo no Município de Campo Belo – MG. Atua como Procurador Municipal Efetivo no Município de Campo Belo – MG. Integrou o Comitê Microrregional da COVID-19 Município de Campo Belo - Campo Belo - MG (2020-2022). Orcid: <https://orcid.org/0009-0008-5549-880X>.

rência de como são ofertados os serviços de saúde no país, as consequências causadas pela pandemia foram mais sentidas nos governos locais, sobretudo na esfera municipal, uma vez que, além das incertezas sobre a própria doença também existiam incógnitas no que se refere a quais medidas governamentais seriam de fato eficazes e necessárias.

Considerando o arranjo federativo vigente no Brasil era de se esperar uma coordenação das ações de enfrentamento à pandemia nos moldes do federalismo cooperativo, com a União estabelecendo diretrizes macro políticas para que estados e municípios atuassem de forma sistematizada no enfrentamento da doença além de garantir recursos aos entes federados.

Em meio a uma crise sanitária, era esperado que o líder nacional adotasse medidas responsáveis e embasadas na ciência visando proteger a vida e a saúde da população. No entanto, o Presidente da República, Jair Bolsonaro, minimizou a gravidade da doença, culpabilizou a imprensa por gerar pânico na população, criticou governadores e prefeitos que adotaram medidas de isolamento social, tomou ações contrárias a disseminação da doença - desencorajando o uso de máscaras e o distanciamento social - e promovendo aglomerações. O presidente se mostrou mais preocupado com a paralisação das atividades econômicas do que coordenar ações de enfrentamento à pandemia, criando uma falsa dicotomia entre saúde e economia.

A ausência de coordenação entre os entes federativos fez com que cada ente federado procurasse estabelecer regramentos para dirimir as consequências da pandemia. Deu-se início a emissão de atos administrativos e normativos para enfrentar a crise tentando acompanhar o avanço da doença e as recomendações feitas pela OMS.

Para discutir as possibilidades de combate à doença, municípios criaram comitês locais de enfrentamento à doença. O município de Campo Belo em Minas Gerais, foi um dos que se destacaram dentro de sua microrregião de saúde nesta conjuntura. O destaque se deu por diversos motivos dentre eles: a quantidade de decretos publicados em razão da COVID-19, o avanço do número de casos positivados da doença, seguido pelo surgimento de óbitos e aumento deles, bem como pela articulação da administração e sua

organização na frente de combate a pandemia, chegando a encabeçar a tomada de decisões conjuntas dos municípios integrantes da microrregião de saúde³.

O volume de decretos, tendo como objeto COVID-19 em Campo Belo foi algo que chamou a atenção, uma vez que ao contrário do que se via ordinariamente os atos eram voláteis e de curta duração. Um indicativo disso é que desde a publicação do primeiro decreto⁴ no dia 16 de março em seis meses foram publicados aproximadamente 30 decretos.

Desta forma, surgem questionamentos sobre as razões que motivaram tamanha quantidade de decretos publicados, principalmente em um espaço tão curto de tempo. É possível dizer que os decretos têm por finalidade básica regulamentar, normatizar e trazer diretrizes para a condução das ações governamentais, dessa maneira pelas várias publicações que ocorreram é de se notar que havia uma constatare mudança ou de posicionamento do poder público ou de realidade fática.

O objetivo geral deste artigo é analisar as medidas de enfrentamento à COVID-19 adotadas no município de Campo Belo (MG) em um contexto de descoordenação federativa, através da análise dos decretos emitidos. Para cumprir o objetivo geral foram traçados os seguintes objetivos específicos: i) levantar a quantidade de decretos emitidos pelo executivo municipal; ii) empreender uma classificação dos decretos a partir da tipologia proposta por Rocha et. al. (2020); iii) verificar se a quantidade dos decretos emitidos varia em função dos dados epidemiológicos do município e; v) verificar se as medidas adotadas variam em função dos dados epidemiológicos do município;

Considerando que a descoordenação federativa pode dificultar o enfrentamento da pandemia e que a falta de conhecimento sobre a COVID-19 afetam a tomada de decisões assertivas se chega a pergunta que orienta este trabalho: Quais são os reflexos do enfrentamento de uma pandemia e das medidas adotadas quando se tem uma descoordenação governamental no âmbito municipal? Assim sendo, pode-se desdobrar as seguintes questões: 1) quais foram os principais tipos de decretos? 2) Quais os impactos dessa sequência de decretos? 3) O conteúdo dos decretos se manteve centrado na crise de saúde pública ou tratou de outros temas?

³ Aguanil, Cana Verde, Candeias, Cristais e Santana do Jacaré.

⁴ Decreto nº 5.219, de 16 de março de 2020

Desta forma, apresenta-se as seguintes hipóteses: i) os decretos que visam conter a doença têm proeminência nos momentos em que os números de casos, óbitos e internações aumentam e, ii) que medidas relativas às atividades econômicas se fazem mais presentes nos momentos de estabilidade e baixa no número de casos e mortes da doença.

O artigo pretende contribuir de forma teórica e empírica com os estudos sobre administração pública, políticas públicas e governança em nível local, bem como com a discussão sobre enfrentamento da COVID-19 nos municípios e validar a tipologia apresentada por Rocha et al. (2020).

Além desta introdução, o artigo está estruturado em quatro seções e considerações finais. Na primeira seção será abordado a coordenação das políticas públicas de enfrentamento à COVID-19 considerando o federalismo brasileiro. A segunda propõe compreender o enfrentamento à pandemia como um *wicked problem*, uma agenda imposta pela novidade, gravidade e urgência e com problemas de implementação devido à descoordenação. A terceira seção apresenta os aspectos metodológicos da pesquisa. Na seção seguinte será realizada a análise dos dados. As considerações finais resumem os principais resultados e apontam os limites do trabalho.

Federalismo, coordenação e descoordenação na política de enfrentamento à COVID-19 no Brasil.

O federalismo é forma de organização política administrativa adotada pela República Federativa do Brasil. Arranjos federalistas partem do princípio da divisão de poderes e estabelece um governo central e governos locais. Nele há uma divisão de poder e de governo referente à divisão do território de um país em unidades administrativas, também chamadas de entes federativos⁵. Cada unidade administrativa possui uma estrutura própria e tem a responsabilidade de implementar as políticas do governo central, mas também possuem autonomia sobre certas áreas de políticas públicas. Esta divisão visa melhorar a eficiência administrativa ao permitir que governos locais lidem com suas questões. Por outro lado, cabe ao governo central estabelecer um conjunto de leis e princípios comuns a todos os entes federativos, assegurando a unidade do Estado, a defesa da soberania, a garantia da manutenção da ordem interna, o estabe-

lecimento de relações externas.

No Brasil, o sistema federal foi introduzido em 1889 juntamente com a República e detalhado na Constituição de 1891 e se desenhava melhor ao longo do tempo na medida em que havia as mudanças políticas e constitucionais até que se chegasse à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88). O sistema introduzido foi escalonado em três níveis e definido como triplo federalismo, uma vez que também introduziu os municípios como partes integrantes da federação, além dos estados. Isso fez com que o poder governamental se descentralizasse em vários centros de poder que, embora assimétricos, tornaram-se legitimados para tomar parte do processo decisório (Souza, 2005).

A CRFB/88 detalha as relações entre os entes federativos, atribuindo a cada um deles atribuições e competências específicas. Interessante mencionar aqui que existem duas espécies de competências quando falamos dos entes federativos, são elas: a competência material (administrativa) e a competência legislativa. A competência material diz respeito ao que o ente faz e pode fazer dentro do contexto da divisão do Estado, enquanto a competência legislativa diz respeito sobre qual assunto, aquele ente pode criar leis e regular matérias. Ambas partem da premissa do interesse envolvido na prática dos atos inerentes ao seu exercício e sua repercussão, podendo ser de âmbito nacional, regional ou local⁶. Dois critérios foram adotados para repartir as competências entre os entes federativos, a saber: o critério horizontal e vertical. No critério horizontal são incluídas as competências privativas (exclusivas) de cada ente. O critério vertical considera as competências que podem ser exercidas simultaneamente, partindo-se desse critério chega-se às competências concorrentes, comuns e suplementares.

A competência privativa é aquela atribuída exclusivamente a um determinado ente federativo, sem a possibilidade de intervenção dos demais⁷. As competências concorrentes⁸ são as competências que são compartilhadas entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Um exemplo de competência concorrente é a saúde, na qual a União pode estabelecer normas gerais, mas os estados e muni-

5 Essas unidades administrativas podem ser estados, províncias, distritos, municípios, territórios etc.

6 As competências dos entes federativos estão previstas nos artigos 21 a 24 da CRFB/1988.

7 Por exemplo, a União tem competência privativa para legislar sobre direito civil, penal, eleitoral, entre outros. Isso significa que apenas a União pode criar leis e normas nessas áreas, sem a interferência dos estados ou municípios. Isso se verifica nos artigos 22, parágrafo único e artigo 24 e parágrafos da CRFB/88.

8 Estão elencadas nos artigos 24, §1º e artigo 30, II, da CRFB/88.

cípios também possuem competência para legislar e executar políticas nessa área. Nesses casos, a cooperação entre os entes é fundamental para garantir a efetivação das políticas públicas e o bem-estar da população. Por fim, a competência suplementar refere-se ao poder que os estados e municípios têm para legislar sobre questões que não são de competência exclusiva da União, e que também não estejam sendo tratadas de forma abrangente por legislação federal.⁹

Este desenho institucional remete ao federalismo cooperativo (Ribeiro; Moreira, 2016; Souza, 2023). Este modelo é uma forma de organização política que busca equilibrar a autonomia e a cooperação entre os diferentes níveis de governo. De acordo com os autores, o federalismo cooperativo brasileiro tem origem na transição democrática que ocorreu após o fim do regime militar, que era marcado por um forte centralismo político e administrativo. A Constituição de 1988 representou uma ruptura com esse modelo e uma valorização da diversidade e da participação dos entes subnacionais na gestão pública. Abrucio et al. (2020, p.667) afirmam que “[n]o modelo cooperativo, a autoridade compartilhada combina autonomia subnacional com coordenação nacional.”

Isto posto, a CRFB/88 deixa claro que é competência comum a todos os entes federados promover serviços de promoção e prevenção de saúde. Assim “a descentralização e a universalização da política federal de saúde e a consequente construção do Sistema Único de Saúde (SUS) passaram a ser normas constitucionais na Constituição Federal de 1988” (Arretche, 2002, p. 446).

No entanto, o federalismo cooperativo enfrenta desafios e limites, como a falta de clareza e de efetividade na definição das competências, a dependência financeira dos estados e municípios em relação à União, a dificuldade de articulação e de controle das políticas setoriais e a persistência de conflitos e de desequilíbrios federativos. Estes desafios e limites podem ser percebidos no SUS (Ribeiro e Moreira, 2016).

O Quadro I lista as competências de cada ente federado considerando que o SUS é um sistema constitucional de políticas públicas (Souza, 2023):

Quadro 1 – Competências dos entes federados sobre políticas públicas de saúde de acordo com a CRFB/88.

União	Estados e Distrito Federal	Municípios
-------	----------------------------	------------

Elaborar e executar planos nacionais de saúde;	Organizar e operacionalizar serviços de saúde regionais e estaduais;	Organizar e prestar serviços de saúde no âmbito local;
Formular e coordenar a política nacional de saúde;	Elaborar e executar planos estaduais de saúde;	Elaborar e executar planos municipais de saúde;
Promover a vigilância epidemiológica e sanitária em âmbito nacional;	Coordenar e executar programas de saúde específicos para a realidade regional;	Realizar ações de promoção, prevenção e assistência à saúde da população;
Fomentar e financiar programas e ações de saúde de alcance nacional;	Fiscalizar e inspecionar serviços de saúde em âmbito estadual;	Gerir unidades básicas de saúde, unidades de pronto-atendimento e hospitais municipais;
Estabelecer normas, diretrizes e padrões técnicos para o sistema de saúde;	Fomentar ações de vigilância epidemiológica e sanitária em seu território.	Realizar vigilância epidemiológica e sanitária em nível municipal;
Promover pesquisas e estudos na área da saúde.		Participar da gestão compartilhada do SUS em seu território.

Fonte: Elaborada pelos autores a partir da CRFB/88.

O SUS é o principal instrumento para a operacionalização das políticas de saúde pública no Brasil. Ele é um sistema que tem como princípios a universalidade, a equidade, integralidade. Segundo Ribeiro (2018, p. 1780) o “ordenamento jurídico [do SUS] foi voltado a assegurar a descentralização com a unicidade sistêmica”. Portanto, a integração das ações entre os entes federativos é essencial para o bom funcionamento do sistema. Fernandes e Fernandez (2020, s.p.) destacam que nesse arranjo os municípios ganharam protagonismo ao ficarem responsáveis pela Atenção Primária em Saúde. As autoras destacam que o protagonismo veio acompanhado do desafio de ofertar serviços de saúde nos territórios.

Assim sendo, o federalismo configura um contexto importante para a formulação e a implementação de políticas públicas no Brasil. Conforme evidenciado há implicações importantes sobre as competências de cada ente federado e que a atuação coordenada, a partir da União, é um dos principais requisitos para o

⁹ Conforme previsto nos artigos 24, §2º, §3º, §4º e 30, II, da CRFB/88.

bom funcionamento do SUS.

Entretanto, durante a pandemia da COVID-19, ocorreu uma descoordenação, por parte da União, em adotar medidas assertivas de combate à doença (Abrucio et al., 2020; Santana; Nascimento, 2021; Silame, 2021; Gomes et al., 2023). A ausência de coordenação evidenciou disputas internas dentro da própria estrutura do Executivo nacional e tencionou as relações federativas, uma vez que estados e municípios tiveram que adotar medidas para mitigar o crescimento da doença e evitar o colapso dos seus sistemas de saúde. A descoordenação teve impactos negativos no enfrentamento da pandemia, contribuindo para o aumento de casos e óbitos, bem como para a sobrecarga do sistema de saúde em várias regiões do país¹⁰.

Segundo Silame (2021), a negligência com a qual Bolsonaro tratou a doença leva a falta de coordenação. Em um primeiro momento, o Ministério da Saúde (MS) tendo à frente como ministro o médico e político Luiz Henrique Mandetta (DEM) adotou medidas preconizadas pela OMS, tais como a necessidade de distanciamento social e uso de máscaras, pois se tratava de uma doença de fácil contágio pelas vias respiratórias. Contudo, a postura do ministro desagradou o presidente que defendia apenas o isolamento de pessoas mais vulneráveis à doença (isolamento vertical). Bolsonaro alegava que as medidas para enfrentar a COVID-19 não poderiam prejudicar as atividades econômicas, sugerindo a existência de um dilema entre saúde pública e economia.

Ademais, o presidente queria impor um protocolo para tratamento precoce da doença sem eficácia. A recusa por parte do ministro da saúde em assinar este protocolo fez com que Mandetta fosse substituído pelo médico Nelson Teich. Contudo, o novo ministro manteve postura semelhante ao de seu antecessor e defendia medidas como isolamento social e se negou também a assinar tal protocolo. Teich ficou apenas um mês no cargo.

Em maio de 2020 assume o MS o general da ativa Eduardo Pazuello que não possui nenhuma experiência em saúde pública. A gestão Pazuello a frente

do MS será caracterizada pelo aparelhamento do MS com militares sem qualificações na área de saúde pública e pela piora da crise sanitária. São características da gestão Pazuello a falta de planejamento para a compra de vacinas, a distribuição de insumos em quantidade insuficiente para repor estoques estaduais, perdas de teste para detecção de COVID-19 por falta de reagente, envio de cargas erradas de vacinas entre estados (Silame, 2021).

Desta forma, fica evidente que a ausência de coordenação na gestão da crise prejudicou a tomada de decisões rápidas e efetivas. A falta de um plano nacional estruturado e claro dificultou a resposta adequada diante das diferentes fases da pandemia. (Abrucio et al., 2020; Rômulo et al., 2021; Lima, 2021; Silame, 2021). Abrucio et al. (2020, p.672) afirmam que a descoordenação gerou “desperdício de recursos, sobreposição de ações, redução dos ganhos de escala oriundos da coordenação federativa e prejuízos à garantia dos direitos sociais construída ao longo dos anos.”

A polarização política e os conflitos entre o governo federal, governadores e prefeitos muitas vezes levaram a divergências na adoção de medidas e políticas de enfrentamento à COVID-19 (Sandes-Freitas et al., 2021; Gomes et al., 2023). Com a falta de uma estratégia nacional unificada, cada estado e município adotou suas próprias medidas, o que levou a um cenário heterogêneo de enfrentamento à pandemia em todo o território brasileiro (Abrucio et al. 2020; Sandes-Freitas et al., 2021; Gomes et al. 2023; Peixoto et al., 2024).

O conflito entre os entes federativos chegou a Supremo Tribunal Federal (STF). Silame (2021) recupera as celeumas federativas em relação as medidas de combate à doença. O primeiro ponto de conflito entre a União e os entes federativos se deu em função da edição da Medida Provisória (MP) 926/2020 que alterava a Lei 13.979¹¹ de 2020. Trata-se de uma medida que concentrava no poder executivo federal na definição dos serviços públicos essenciais. O objetivo da MP era conferir um alto grau de discricionariedade para o governo federal, impedindo assim que estados e municípios adotassem políticas de res-

10 Pesquisas falam que entre 300 e 400 mil mortes poderiam ter sido evitadas caso houvesse coordenação nacional de enfrentamento à pandemia. Ver em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/06/24/pesquisas-apontam-que-400-mil-mortes-poderiam-ser-evitadas-governistas-questionam#:~:text=Pesquisas%20apontam%20que%20400%20mil%20mortes%20poderiam%20ser%20evitadas%3B%20governistas%20questionam,-Compartilhe%20este%20conte%C3%BAdo>. Acesso em 15 abril de 2024. O sistema de saúde do estado do Amazonas (AM) é um exemplo do colapso. Pessoas morreram sem oxigênio em Manaus (AM). Ver em: <https://www.poder360.com.br/brasil/a-sucessao-erros-manaus-dw/>. Acesso em 15 de abril de 2024.

11 A referida lei, publicada no dia 06 de fev. de 2020, dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

trição de circulação de pessoas e de fechamento de atividades comerciais. Tal medida evidencia o caráter altamente centralizador e hierárquico da administração Bolsonaro (Abrucio et al., 2020).

O executivo federal questionou decretos emitidos por alguns governadores, através de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI). O argumento era de que era competência privativa do presidente da república decretar toque de recolher. O intuito de Bolsonaro era inviabilizar a adoção de medidas de isolamento social. Ademais, o presidente emitiu a MP 966/2020 que visava eximir de responsabilidade gestor público por ações adotadas durante o período de enfrentamento da pandemia¹².

Tais medidas fizeram com que os partidos de oposição e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) acionasse o STF. Em relação à MP 926/20. O Partido Democrático Trabalhista (PDT) ajuizou uma ação STF alegando inconstitucionalidade da MP, pois a medida retira competência de estados e municípios em executar políticas de saúde públicas. A OAB questionou os atos praticados pelo Executivo Federal em face da pandemia de COVID-19, por meio de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF nº 672/2020), apontando a violação do direito à saúde, à vida e ao pacto federativo.

As decisões do STF ao ser provocado foi no sentido de reafirmar a autonomia dos estados e municípios na adoção de medidas de enfrentamento a doença enfatizando as competências concorrentes entre os entes federados na área da saúde. O tribunal em sua decisão enfatiza que as ações dos gestores públicos devem se basear em conhecimentos técnicos-científicos.

Diante da falta de coordenação do governo federal muitos governadores assumiram um protagonismo na gestão da pandemia, exercendo suas competências constitucionais por meio de medidas de cooperação horizontal, aprendizagem regional e associativa e intervenção social. Contudo, em função de seu alinhamento político e ideológico com Bolsonaro (Gomes et al, 2023), o governador de MG, Romeu Zema (NOVO), adota medidas desconcertadas de contenção da pandemia em MG. O governador mi-

neiro também defendeu a flexibilização do distanciamento social e a priorização da atividade econômica. A descoordenação política entre o governo de Minas Gerais e os municípios mineiros durante a pandemia foi um dos fatores que dificultou o enfrentamento da crise sanitária no estado (Almeida; Silame, 2020; Silame; Almeida, 2020; Gomes; Silame; Almeida, 2021).

Essa posição gerou conflitos com os prefeitos de diversas cidades mineiras, que optaram por seguir as orientações da OMS impondo restrições mais rígidas à circulação de pessoas e ao funcionamento do comércio e dos serviços. Essa divergência entre o governo estadual e os municípios resultou em uma desarticulação das políticas públicas e em uma dificuldade de implementar medidas eficazes de contenção da propagação do vírus (Silame; Almeida, 2020).

Exemplo dessa descoordenação foi o programa Minas Consciente, lançado pelo governo estadual em abril de 2020, com o objetivo de orientar a retomada gradual e segura das atividades econômicas nos municípios. O programa propunha uma divisão do estado em 14 macrorregiões de saúde, que seriam classificadas em quatro ondas (verde, amarela, vermelha e roxa), de acordo com o risco epidemiológico e a capacidade assistencial (Minas Gerais, 2020). No entanto, a adesão ao programa foi baixa, pois, muitos prefeitos preferiram seguir seus próprios critérios e protocolos, alegando que o governo estadual não levava em conta as especificidades locais e regionais¹³ (Silame; Almeida, 2020; Gomes; Silame; Almeida, 2022).

De acordo com Almeida e Silame (2019) as consequências da descoordenação política entre o governo estadual e os municípios resultou em baixa testagem da população e a subnotificação dos casos e óbitos por COVID-19. Essa situação dificultou o monitoramento da situação epidemiológica e a tomada de decisões baseadas em evidências científicas. Além disso, houve uma discrepância entre os dados divulgados pelo governo estadual e pelos municípios, que utilizavam metodologias diferentes para contabilizar os casos e óbitos. Essa falta de padronização e de integração dos sistemas de informação comprometeu a qualidade e a confiabilidade dos dados.

12 O conflito não se deu apenas entre a União e outros entes federados com repercussões jurídicas, mas também entre o poder Executivo e Legislativo. Bolsonaro vetou trecho da lei 14.019/2020 que estabelecia o uso de máscaras em diversos tipos de estabelecimentos. Contudo, os trechos vetados foram derrubados pelo Congresso Nacional.

13 O prefeito de Belo Horizonte, a capital do estado, Alexandre Kalil (PSD) não aderiu a Protocolo “Minas Consciente” do governo do estado. A questão foi parar na justiça. Veja em: https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/08/11/interna_gerais,1175092/kalil-descarta-bh-no-minas-consciente-mas-vai-acatar-o-que-a-justica.shtml. Acesso em 18 de abril de 2024.

Assim sendo, a implementação de medidas de enfrentamento a pandemia de COVID-19, por parte dos municípios deve ser analisadas considerando três fatores: i) ausência de coordenação federal (no caso dos municípios mineiros ausência de sinergia com o governo estadual) (Abrucio et al., 2020; Gomes; Silame; Almeida, 2022); ii) disputa federativa pela competência de decidir, coordenar, implementar as políticas relativas ao combate à COVID-19 (Silame, 2021) e; iii) que são os entes subnacionais, sobretudo os municípios, que tiveram os seus sistemas de saúde colocados à prova (Fernandes, Fernandez, 2020, s.p.).

Isto posto, o município de Campo Belo se caracteriza pela gestão plena do SUS. Desta forma, o município oferece serviços de saúde pública nos três níveis: atenção básica (primária), média complexidade e alta complexidade. Esse modelo implica que o município assume a responsabilidade integral pela organização, planejamento, execução e controle das ações e serviços de saúde em seu território. Desta forma, o município faz parte de uma rede de serviços de saúde que envolve o estado e a União.

Isto posto, destaca-se atuação regional da cidade no enfrentamento à pandemia. Na microrregião de Campo Belo, os prefeitos passaram a tomar decisões conjuntamente, a fim de uniformizar as medidas de enfrentamento, uma vez que a realidade de cada um deles se aproximava e o convívio entre as populações era constante. Assim, criou-se, de maneira informal, o Comitê Microrregional de Enfrentamento à COVID-19, encabeçado por Campo Belo.

O principal motivo desse alinhamento local era que a demanda de saúde era absorvida pela Santa Casa de Misericórdia São Francisco de Paulo de Campo Belo, assim os casos de internação de cidadãos dos municípios da microrregião eram tratados no município. Dessa forma era preciso uma congruência das medidas adotadas em todos os municípios, pois, o contingenciamento dos casos deveria ocorrer em todos, para não colapsar o sistema de saúde de Campo Belo.

Segundo Rocha e colaboradores (2020) as respostas dos municípios à pandemia podem ser observadas pelos decretos municipais. No trabalho desenvolvido pelo Núcleo de Estudos sobre Política Local

(NEPOL) da UFJF¹⁴ sobre as respostas dos governos municipais à pandemia de COVID-19 ficou evidente a questão do mimetismo institucional e grande quantidade e a alta rotatividade da produção dos decretos. Para as autoras a demora de uma coordenação de medidas e políticas públicas pelo Governo Federal, beirando um quadro de inoperância, justifica a alta rotatividade desses decretos municipais e a tomada de frente do problema público da COVID-19 pelos prefeitos.

A próxima seção procura evidenciar como a pandemia da COVID-19 se impõe como um problema de política pública e como ela pode ser pensada considerando o ciclo das políticas públicas.

Gravidade da COVID-19 enquanto *Wicked Problem*. O que isto significa para o ciclo de políticas públicas?

O ciclo de políticas públicas permite compreender analiticamente o nascimento e até mesmo o fim de uma política pública. Tal ciclo pode ser composto pelas etapas formação da agenda, formulação de alternativas, implementação e avaliação¹⁵ (Souza, 2006). Contudo, duas etapas merecem realce no ciclo quando se analisa a pandemia: a formação da agenda e a implementação. Quanto a formação da agenda, ela é antecedida pela identificação de problemas. Em resumo, a percepção de situações que precisariam ou que deveriam ser enfrentadas pelos atores condutores das políticas públicas, uma vez que impactam a sociedade na forma de crises, conflitos ou carências. A depender da dimensão delas e da combinação de interesses e pretensões dos atores políticos elas então entrarão ou não na agenda (Howlett; Ramesh; Perl, 2013). Desta forma, a agenda é a definição de quais problemas já identificados serão enfrentados e priorizados por meio de uma política pública. Ou seja, o processo pelo qual as questões passam a concentrar atenção de atores relevantes à produção de políticas públicas (Capella, 2018, p.33).

Não se pode questionar que a COVID-19 despontou como um problema público mundial com proporções maiores a nível local e, nem que sua entrada na agenda foi tão urgente quanto necessária e ocorreu ainda que contrariando os planos de quem estava no comando da máquina pública. A pandemia em função da sua novidade, gravidade, incidência, intensidade e proximidade se configura como um proble-

14 Disponível em: <https://nepolufjf.wordpress.com/os-governos-municipais-frente-ao-coronavirus/>. Acesso em 14 de abril de 2024.

15 Não é intuito deste trabalho discorrer sobre todo o ciclo das políticas públicas.

ma público a ser enfrentado Capella (2018). Logo, é a própria situação pandêmica que se impõe. Desta forma, ela não surge de nenhum debate entre estado e sociedade e muito menos em função de disputas societais que envolvam os atores políticos. Trata-se de uma agenda imposta em função da urgência e gravidade de um problema de saúde pública.

Além de ser uma agenda imposta, a COVID-19 talvez venha a se estabelecer, em um primeiro momento, como um verdadeiro *wicked problem* (Capella, 2018) por sua natureza multifacetada e pela falta de soluções simples e claras, cuja abordagem é um desafio complexo que envolve a colaboração e participação de diversos atores sociais, principalmente os governamentais. Na definição de Capella (2018, p. 26) os *wicked problems* são “mais que do que problemas complexos, ou de difícil tratamento, são problemas desestruturados e que desafiam continuamente os analistas de políticas públicas.” Segundo a autora os *wicked problems* apresentam as seguintes características: i) ausência de uma formulação definitiva; ii) impossibilidade de adoção de uma solução definitiva; iii) inexistência de uma solução correta; iv) impossibilidade de testar soluções previamente e; v) interligação a diversos outros problemas e; vi) são problemas instáveis, (Capella, 2018, p. 27-28). A incerteza e a dinâmica que envolveu a busca de soluções, sem critérios claros e objetivos, em um primeiro momento, demonstram que será constante a necessidade de ajustes e aprimoramentos das medidas resolutivas para o enfrentamento à COVID-19 (Aguillar et al. 2020, s.p.)

Dentro deste cenário a implementação parece ser o maior desafio prático, afinal, a execução das ideias envolve muitos contextos e geram de fato consequências na sociedade, dispêndio de recursos, estabelecimento de regras, organização de ações, de estrutura e até a coordenação de outros atores. A implementação, portanto, pode ser entendida como a transformação de intenções em ações. Lima e D’Ascenzi (2013) dirão que seria também a hora em que os implementadores adaptarão o que se espera ser feito ao que conseguem (ou querem) fazer.

É compreensível que os efeitos danosos da pandemia, enquanto problema público, são mais palpáveis nos municípios, onde há mais proximidade entre o governo e a população (Rocha e Kerbauy, 2014). Além do mais não se pode esquecer que são nos

municípios que as políticas públicas se tornam mais visíveis e que, no contexto pandêmico, a tomada de decisões dos gestores municipais tentando reduzir o crescimento da demanda por serviços de saúde afetam diretamente a população (Fernandes, Fernandez, 2020, s.p.).

A despeito da dificuldade de se formular políticas para o enfrentamento da COVID-19 há de se ressaltar o fato de que a doença chegou ao Brasil depois de ter passado pela Ásia e a Europa. Países destes dois continentes já haviam implementado medidas exitosas no controle da disseminação da doença. Desta forma, a experiência de outros países gera um “efeito aprendizado”. As lógicas de *lockdown* e distanciamento social foram adotadas em vários países e apresentavam resultados positivos. Ademais, havia as recomendações da OMS. De certa forma, algum parâmetro para se enfrentar a doença estava disponível aos governantes brasileiros. Entretanto, o governo federal, sobretudo a figura do Presidente da República e seu entorno mais próximo, preferiu adotar um discurso que negava a gravidade da doença e dedicou sua maior preocupação à estagnação das atividades econômicas do que em coordenar ações de enfrentamento à COVID-19.

Portanto, os prefeitos brasileiros atuaram em um cenário de descoordenação federativa de enfrentamento à pandemia. Uma das ferramentas à disposição dos gestores para esta finalidade são os decretos emitidos pelo Executivo. Na próxima seção será apresentado o caso, as fontes de pesquisa e os aspectos metodológicos que cercaram este estudo que envolve os decretos emitidos pelo município de Campo Belo.

Metodologia

O presente trabalho é um estudo de caso com recorte longitudinal. O artigo analisará os decretos¹⁶ em resposta à pandemia de COVID-19 no Município de Campo Belo (MG), publicados entre 16 de março de 2020 a 27 de março de 2021.

Nas palavras de Almeida (2016, p. 60) “o estudo de caso pode ser definido como um procedimento metodológico com pretensões holísticas, na medida em que procura apreender diversas dimensões de um fenômeno ou evento social específico.” Conforme Gomes e Ev (2014, p. 83) “no estudo de caso investiga-se intensamente uma (ou poucas) unidade(s) com o

16 Decretos são importantes instrumentos políticos de ação unilateral dos Executivos, por terem efeitos imediatos e que condicionam o comportamento dos demais agentes políticos. Sobre este aspecto ver texto seminal de Carey e Shugart (1998).

propósito de estabelecer explicações generalizáveis a uma categoria mais ampla de casos pertencente à mesma população.” Um estudo de caso sobre a COVID-19 em um município justifica-se ao fornecer dados concretos e específicos a realidade epidemiológica e permite uma análise aprofundada das medidas de controle e seus impactos no nível municipal. Ademais, o estudo de caso permite levantar variáveis e hipóteses para embasar outras pesquisas.

Sobre a unidade de estudo, Campo Belo (MG), integrante da região oeste do estado, próxima ao lago de Furnas, com população estimada em 52.277 habitantes (IBGE, 2022), portanto uma cidade de porte médio. É a principal cidade da microrregião que leva o seu nome. A economia do município é diversificada, com a indústria têxtil e a agropecuária desempenhando um papel importante no produto interno bruto.

Coube ao prefeito Dr. Alisson (PSB), médico de formação, enfrentar a pandemia. As ações da prefeitura foram pautadas no conhecimento médico e científico. A administração municipal adotou medidas rigorosas, apesar do prefeito ser simpático ao presidente e alinhado ao governador Zema. Para ilustrar o não alinhamento da prefeitura de Campo Belo ao governador, a cidade só aderiu ao protocolo do Minas Consciente três meses após a sua criação¹⁷. A prefeitura preferiu manter e, em alguns momentos, aumentar as medidas de contenção, mesmo com recomendação contrária do protocolo. Ademais, houve também um grande investimento do executivo na contratação de agentes de saúde, principalmente médicos, e criação de postos de atendimento especial e testagem¹⁸.

Os decretos foram coletados no Diário Oficial do Município (DOM). Foi elaborada uma base de dados contendo as seguintes informações: i) número do Decreto; ii) data da publicação; iii) edição do DOM; iv) situação do Decreto (vigente ou revogado) e; v) classificação dos Decretos.

A fonte dos dados epidemiológicos para o recorte temporal estabelecido foram a Secretaria Municipal de Saúde do município de Campo Belo e a Santa Casa de Misericórdia São Vicente de Paulo. Os dados sobre o número de casos, mortes e ocupação de leitos foram organizados em planilhas do Microsoft Excel para poder gerar gráficos utilizados nos trabalhos.

O recorte temporal se justifica por dois motivos. Primeiramente o desenho de pesquisa proposto contempla duas ondas da pandemia e as suas consequências. Em segundo lugar o recorte temporal permite perceber mudanças de contextos relacionados a curva de aprendizado em relação a medidas que foram exitosas e que passam a ser adotadas e o início da vacinação. Ademais, o recorte temporal é importante para se verificar variações nos tipos de decretos municipais adotados para se enfrentar a COVID-19 considerando a realidade epidemiológica do município.

A classificação dos decretos foi feita a partir da tipologia apresentada por Rocha, Almeida e Corrêa (2020, p.5).

Quadro 2 – Classificação Tipológica de Decretos (Rocha; Almeida e Corrêa (2020))

Classificação Decretos	Escopo
Administrativas	Estabelece situação de emergência e calamidade pública; contingenciamento de recursos do orçamento; Introdução de trabalho remoto, alteração no funcionamento de agências administrativas, manutenção apenas dos serviços essenciais, proibição de viagens de servidores.

¹⁷ Decreto Municipal nº 5.353/2020 29 de julho de 2020.

¹⁸ Um ponto importante é que o ano de 2020 é marcado também pela realização de eleições municipais. Dr. Alisson concorreu à reeleição e logrou êxito. O caso do município parece se ajustar aos achados de Peixoto e colaboradores (2024) que advogam que a reeleição de prefeitos no contexto pandêmico está relacionada com o aumento das despesas em saúde per capita em 2020 e a contratação de médicos.

Contenção, Mitigação e Supressão¹⁹	Suspensão das aulas; o fechamento do comércio e a suspensão do funcionamento de atividades e serviços não essenciais, restrições para as atividades da indústria não relacionadas com a cadeia produtiva de bens e serviços essenciais, a proibição de eventos e de funcionamento de estabelecimentos e atividades que gerem aglomeração de pessoas, incluindo as atividades religiosas, limitação e/ou proibição de visitas a pacientes internados em hospitais, criação de barreira sanitária para monitoramento em vias de acesso ao município, fechamento de vias de acesso ao município para não residentes, restrições no funcionamento do transporte público ou limitação do número de passageiros.
Compensação Econômica	Adiamento da cobrança de impostos, a concessão de crédito subsidiado para pequenas e médias empresas com a contrapartida de preservação de empregos e a concessão de crédito subsidiado para a agricultura familiar.
Assistência Social	Doação de cestas básicas, doação de alimentos, kits alimentação ou voucher para famílias em substituição à merenda escolar e criação de vagas para abrigo e doação de alimentos e de produtos de higiene para a população em situação de rua.
Saúde	Cancelamento de cirurgias eletivas, de atendimentos ambulatoriais eletivos. Suspensão de férias de servidores da saúde, contratação e nomeação emergencial de profissionais da saúde, ampliação do número de leitos hospitalares, aquisição de respiradores, aquisição de testes, requisição de hospitais particulares, construção de hospitais de campanha e obtenção e produção de insumos e de EPI.

Sanitização	Sanitização nos espaços públicos, em pontos de grande concentração de pessoas e nos veículos de transporte coletivo distribuição de kits de higiene e parceria para a produção de máscaras e álcool em gel
Conscientização e Comunicação	Disponibilização de informações nos portais da prefeitura, criação de canais para solução de dúvidas, circulação de carros de som.

Fonte: Elaboração própria a partir de Rocha; Almeida; Corrêa (2020, p. 5 a 7)

É importante mencionar a participação ativa de uns dos autores deste artigo no contexto estudado, tendo conhecimento aprofundado das ocorrências e medidas ligadas à COVID-19 no município de Campo Belo. Inclusive, foi um dos responsáveis pela redação dos decretos e discussão de conteúdo junto ao executivo, por ser procurador municipal efetivo, integrante do órgão jurídico da administração direta, e ocupante da função de confiança de procurador-geral do município à época. Diante disso, é possível dizer que o trabalho guarda elementos de uma etnografia e observação participante por parte de um dos autores.

A próxima seção apresenta os dados epidemiológicos da cidade e empreende análise dos decretos emitidos pela prefeitura para o enfrentamento da pandemia, no intuito de verificar quais foram as respostas do poder público municipal.

Análise e Resultados

Para o período de março de 2020 a março de 2021 o município de Campo Belo registrou 3.468 casos conforme pode se verificar no Tabela 1. Destaca-se que em maio de 2020 a cidade totaliza quatro (4) casos da doença. No mês seguinte um salto impressionante para 143 casos confirmados. Um crescimento 3.575%. Agosto e setembro apresentaram respectivamente 261 e 494. Outubro e novembro apresentam diminuição no número de casos sendo os valores respectivos 171 e 54 casos. A partir de dezembro os casos voltam a subir 118 e em janeiro de 2021 apresenta 600 casos. Em março de 2021 o município contabilizaria 1.071 casos.

Tabela 1 – Número de casos de COVID-19 no muni-

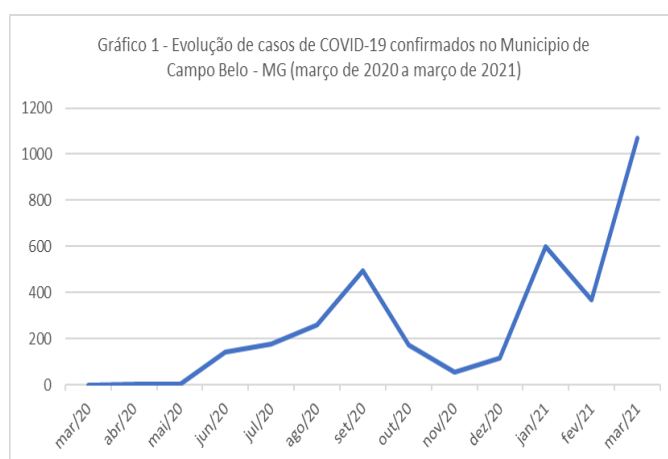
¹⁹ Daqui em diante vamos nos referir a este tipo apenas como “Contenção (...)”

cípio de Campo Belo – MG (março de 2020 a março de 2021).

Mês/ano	Nº de casos
Mar/2020	1
Abr/2020	3
Mai/2020	4
Jun/2020	143
Jul/2020	179
Ago/2020	261
Set/2020	494
Out/2020	171
Nov/2020	54
Dez/2020	118
Jan/2021	600
Fev/2021	369
Mar/2021	1071
Total	3468

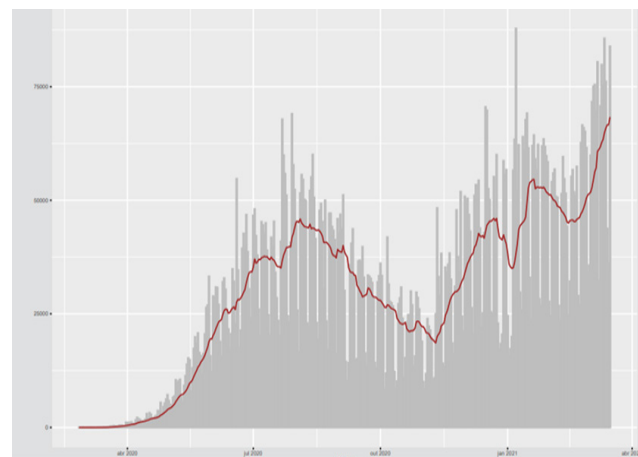
Fonte: Secretaria Municipal de Saúde de Campo Belo - MG

O Gráfico 1 apresenta a evolução do número de casos no município. A partir de maio de 2020 observa-se uma tendência de crescimento que culmina com pico em setembro em 2020. Outubro e novembro apontam tendência de queda nos casos e a partir de dezembro de 2020 observa-se um crescimento importante da doença com um pico importante em janeiro de 2021 seguido de uma pequena queda em fevereiro que é acompanhada de uma subida brusca no número de casos que se verifica em março de 2021. Interessante observar que o comportamento da curva do município apresenta comportamento similar a curva observada para o país (Figura 1).



Fonte: Secretaria Municipal de Saúde de Campo Belo - MG

Figura 1 – Incidência de casos de COVID-19 Brasil (2020 a 2021) *



Fonte: Observatório COVID-19/Fiocruz. Disponível em: https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/boletim_extraordinario_2021-marco-23-red-red.pdf. Acesso em 09 out. 2023. *Mês de referência: março.

Durante o período considerado, o município apresentou 81 mortes (Tabela 2). Os dois primeiros óbitos ocorrem em junho de 2020. Em julho de 2020 o número quadruplica, salta de 2 para 8, em agosto de 2020 há uma queda para 2 óbitos e em setembro de 2020 há um aumento significativo para 18 óbitos. Em outubro e novembro de 2020 apresentam queda respectiva de 10 e 1 óbito. Em dezembro de 2020 não há nenhum registro. Contudo, isso não se mantém para o próximo ano, em janeiro de 2021 são registrados 11 óbitos, e na sequência os números aumentam passando para 13 em fevereiro de 2021 e 16 em março de 2021.

Tabela 2 – Número de Óbitos de COVID-19 no Município de Campo Belo – MG (março de 2020 a março de 2021).

Mês/Ano	Nº de mortes
Mar/20	0
Abr/20	0
Mai/20	0
Jun/20	2
Jul/20	8
Ago/20	2
Set/20	18
Out/20	10
Nov/20	1
Dez/20	0
Jan/21	11
Fev/21	13
Mar/21	16
Total	81

Fonte: Secretaria Municipal de Saúde de Campo Belo - MG

É possível observar dois picos importantes de mortes no município. Um no mês de julho de 2020, mês subsequente ao mês em que se observou um aumento significativo no número de casos. O outro

pico é observado em setembro de 2020 quando o município observa 18 mortes por COVID-19. A partir de janeiro de 2021 a tendência de crescimento da curva é significativa como demonstra a inclinação da reta no Gráfico 2. Nota-se que há uma tendência de aumento no número de casos em um determinado mês é acompanhada de um aumento no número de mortes no mês subsequente. Isso pode denotar uma flexibilização das medidas de isolamento nos períodos de queda do número de casos e/ou mortes, o que gera impactos nos dados epidemiológicos aumentando o número de casos e mortes.



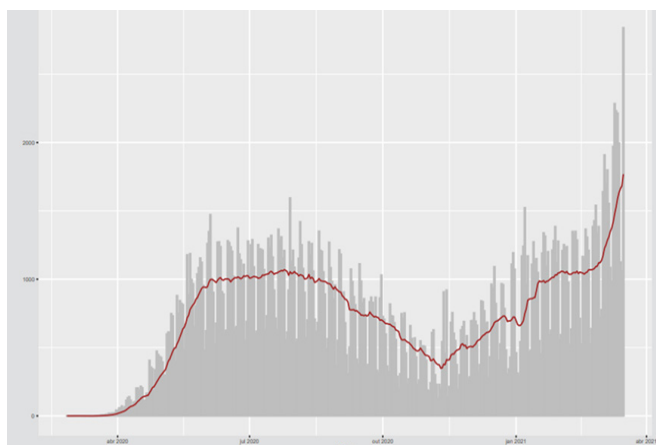
Fonte: Secretaria Municipal de Saúde de Campo Belo - MG. Para se ter uma noção comparativa sobre o número de mortes calculou-se o número de mortes por 10.000 habitantes pode ser verificado a partir da fórmula abaixo:

$$\frac{\text{Nº de mortes} \times 10.000}{\text{nº de habitantes}}$$

A taxa de óbitos no município foi de 15,49 a cada 10.000 habitantes. O valor da taxa para o país considerando o mesmo período foi de 15,83. Portanto, os valores das taxas de mortalidade por 10.000 habitantes estavam em patamares semelhantes.

A Figura 2 mostra a incidência de mortes por COVID-19 no Brasil para o mesmo período considerado neste estudo. Aqui o comportamento da curva nacional difere da do município. No plano nacional a curva alcança valores de 1.000 óbitos em maio e se estabiliza formando um platô que vai durar até meados de setembro de 2020. Pode-se conjecturar observando as curvas que as medidas adotadas pela prefeitura de Campo Belo podem ter sido eficientes para reduzir o número de casos e consequentemente de mortes.

Figura 2 - Incidência de mortes por COVID-19 Brasil (março de 2020 a março de 2021)



Fonte: Observatório COVID-19/Fiocruz. Disponível em: https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/boletim_extraordinario_2021-marco-23-red-red.pdf. Acesso em 09 out. 2023. *Mês de referência: março.

O número de leitos COVID-19 variou durante o período. Entre 16 de março de 2020 a 19 de março de 2020, Campo Belo contava com 47 leitos no total, sendo que 10 leitos de Centro de Terapia Intensiva (CTI) e 37 leitos de enfermaria. De 20 a 22 de março de 2020 ocorreu um aumento em três leitos de CTI o que faz o número subir para 50. Mais um leito CTI é acrescido no dia 24 de março. De 25 de março a 27 de março mais dois leitos de CTI. Considerando o período aqui analisado tem-se 37 leitos de enfermaria e 16 leitos CTI, totalizando 53 leitos durante o período considerado (Quadro 3):

Quadro 3 – Relação de leitos exclusivos de COVID-19 no município de Campo Belo - MG

Tipo de Leito	Quantidade	Período
Enfermaria	37	16/03/2020 a 19/03/2020
CTI	10	
Total: 47		
Enfermaria	37	20/03/2020 a 22/03/2020
CTI	13	
Total: 50		
Enfermaria	37	23/03/2020 a 24/03/2020
CTI	14	
Total: 51		
Enfermaria	37	25/03/2020 a 27/03/2020
CTI	16	
Total: 53		

Fonte: Prefeitura Municipal de Campo Belo - MG

Os Gráficos 3 e 4 abaixo mostram a evolução da ocupação dos leitos destinados à COVID-19 no município. O Gráfico 3 mostra evolução diária e o Gráfico 4 registra a quantidade de leitos ocupados na última data disponível do mês cujo a informação está disponível.



Fonte: Prefeitura Municipal de Campo Belo

Da análise do Gráfico 3 em quatro datas o número de leitos COVID-19 ocupados no município de Campo Belo foi igual ou superior a 40 leitos. Tal ocupação pode ser verificada nos dias 15 setembro de 2020, 26 de dezembro de 2020, 08 e 26 de março de 2021. Impressiona o rápido crescimento da ocupação entre fevereiro e março de 2021, conforme se pode observar pela inclinação da reta no Gráfico 4.



Fonte: Prefeitura Municipal de Campo Belo

* Número de leitos considerados no último registro do mês.

Sobre os decretos no período considerado foram publicados 54 decretos municipais relacionados à pandemia. Do total, 38 foram publicados em 2020 e 16 no ano de 2021. Desta forma tem-se em média a edição de 3,7 decretos por mês em 2020 e de 5,33 em 2021. Os meses de março e abril de 2020 respondem por aproximadamente 22% do total de decretos municipais expedidos (Tabela 3 e Gráfico 5). O alto número de decretos emitidos nos dois primeiros meses de vigência da pandemia se justifica pelo ineditismo do contexto. Como já mencionado

acima uma série de medidas são adotadas no sentido de mitigar os efeitos da pandemia sobre sistemas de saúde e desta forma reduzir o número de casos e de mortes. Junho de 2020 e março de 2021 são os meses em que há um maior número de decretos publicados, 8 em cada mês, totalizando 16 decretos, ou seja, aproximadamente 30% dos decretos publicados. Janeiro de 2021 também é caracterizado pelo alto número de decretos publicados (7). Novembro e dezembro de 2020 e fevereiro de 2021 tiveram apenas um decreto publicado.

Tabela 3 – Número e Percentual de Decretos Municipais por Mês (março de 2020 a março de 2021).

Mês/Ano	N (%)
Mar/2020	6 (11,11)
Abr/2020	6 (11,11)
Mai/2020	4 (7,41)
Jun/2020	8 (14,81)
Jul/2020	1 (1,85)
Ago/2020	3 (5,55)
Set/2020	5 (9,26)
Out/2020	3 (5,55)
Nov/2020	1 (1,85)
Dez/2020	1 (1,85)
Jan/2021	7 (12,96)
Fev/2021	1 (1,85)
Mar/2021	8 (14,81)
TOTAL	54 (100) *

Fonte: Prefeitura Municipal de Campo Belo – MG



Fonte: Prefeitura Municipal de Campo Belo – MG

Considerando a tipologia de Rocha e colaboradoras (2020), os decretos do Município de Campo Belo foram classificados e quantificados (Tabela 4):

Tabela 4 – Quantidade de Decretos por Classificação (março de 2020 a março de 2021).

Categoria	N (%)
Saúde	8 (15,1)
“Contenção (...)”	19 (35,85)

Compensação Econômica	18 (33,95)
Administrativas	9 (15,1)
Assistência Social	0 (0,00)
Sanitização	0 (0,00)
Comunicação e Conscientização	0 (0,00)
Total	54 (100)

Fonte: Prefeitura Municipal de Campo Belo

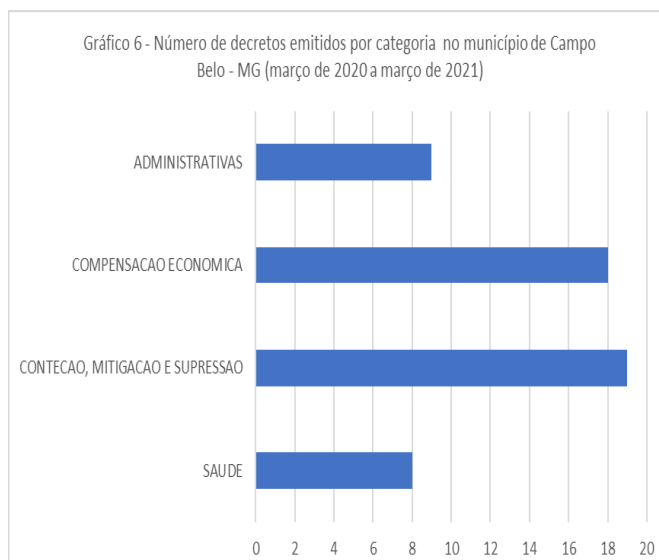
Dos 54 decretos editados, destaca-se os decretos de “Contenção (...)”, que chegaram a 19, seguidos pelos de compensação econômica, que foram 18. Os decretos relacionados à classificação “Saúde” e “Administrativos”, somam 17 sendo decretado respectivamente 8 e 9 decretos.

Um exemplo de decreto de “saúde” é o Decreto nº 5.219/2020 que estabeleceu estado de emergência em saúde pública e autorizou o município a adotar medidas de saúde em resposta à emergência, como isolamento, quarentena, requisição de bens e serviços, e adoção dos protocolos de prevenção recomendados pela OMS, MS e Secretaria Estadual de Saúde, dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde, transferência de pacientes e cirurgias eletivas, isolamento e quarentena, forma de prescrição médica de isolamento.

Em se tratando de decretos de “Contenção (...)” tomemos como exemplo o nº 5.227/2020 que dispunha sobre a colocação de barreiras sanitárias nas vias de acesso ao município, sobre a circulação de veículos e pessoas, de forma a restringir o fluxo e evitar a propagação da doença, inclusive com a determinação de toque de recolher das 22h às 5h.

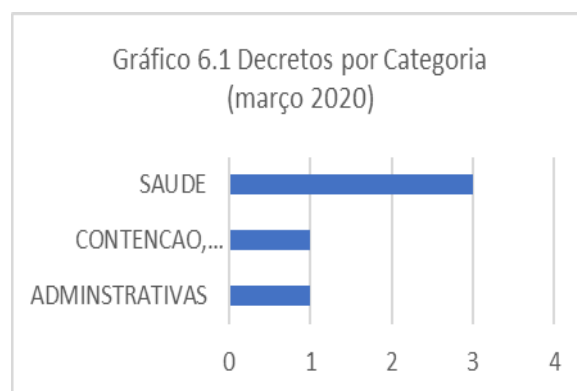
Já como decreto de medidas “Compensação Econômica”, o Decreto nº 5.232/ 2020, que flexibilizou o funcionamento de comércios ligados a produtos da Páscoa durante o feriado, para que não houvesse perdas para os comerciantes e listou outros serviços essenciais que poderiam funcionar. Como decreto de “Medidas Administrativas”, o principal exemplo seria o Decreto nº 5.233/ 2020 que decretou estado de calamidade pública até 31 de dezembro de 2020.

Chama atenção a ausência de decretos voltados para a Assistência Social, a Sanitização e à Conscientização e Comunicação. Cabe mencionar que foram tomadas medidas voltadas a estes temas, porém elas estavam embutidas nos decretos de outras categorias, de modo que se verificou uma sobreposição de assuntos. Optou-se por classificar o decreto na categoria mais saliente ao se analisar o texto.



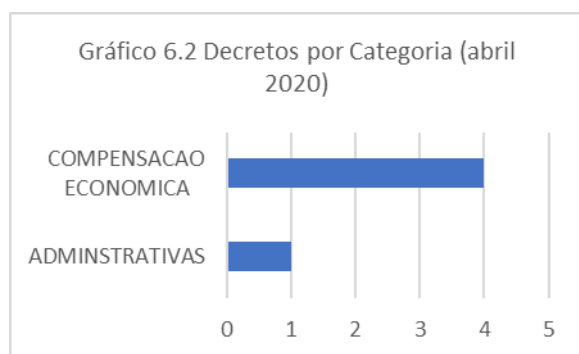
Fonte: Prefeitura Municipal de Campo Belo – MG

Nos gráficos a seguir, estão relacionados os números de decretos editados por categoria em cada mês. Em março de 2020 iniciaram as publicações dos decretos, nesse momento as medidas foram voltadas para a saúde, foram 3 decretos publicados sob o tema, tratava-se dos primeiros contornos de ações em razão do surgimento da pandemia. Somam-se às medidas de saúde os decretos que visam conter, mitigar ou suprimir a circulação do vírus e medidas administrativas que tem objetivo adequar os serviços do município para o enfrentamento da pandemia.

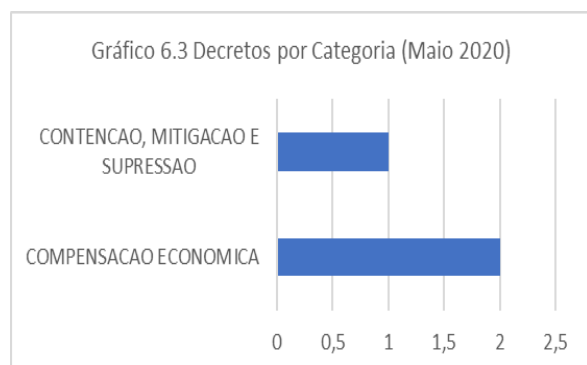


Fonte: Prefeitura Municipal de Campo Belo – MG

Os Gráficos 6.2 e 6.3 apresentam os decretos emitidos em abril e maio de 2020. Da análise dos gráficos percebe-se que há uma prevalência de medidas de “Compensação econômica”, sendo emitidos quatro decretos em abril e mais dois em maio na tentativa de amenizar os prejuízos das atividades econômicas.

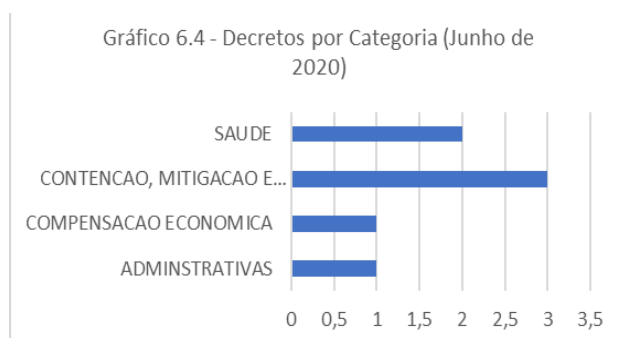


Fonte: Prefeitura Municipal de Campo Belo – MG



Fonte: Prefeitura Municipal de Campo Belo – MG

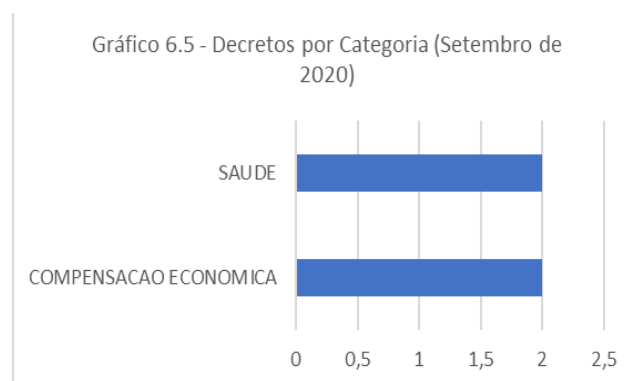
Junho de 2020 (Gráfico 6.4) foi um dos meses com a maior publicação de decretos, foram 7, sendo que três destes decretos diziam respeito a medidas de “Contenção (...)”. Medidas condizentes com o quadro epidemiológico do município que apresentava alta de casos e óbitos.



Fonte: Prefeitura Municipal de Campo Belo – MG

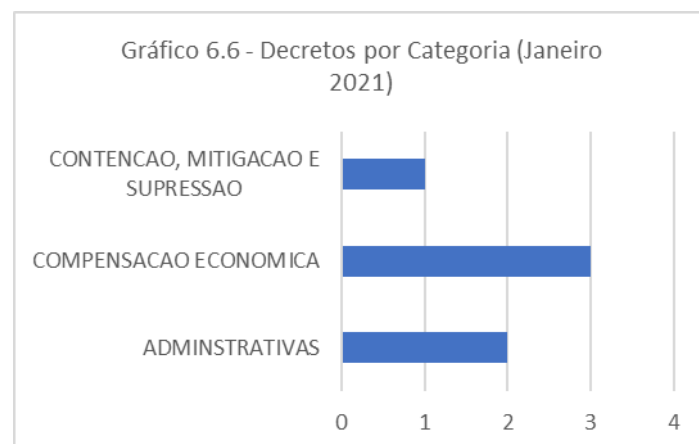
Como já mencionado acima no mês de julho de 2020 apenas um decreto foi publicado e em agosto apenas três (03) decretos. Dois referentes a medidas administrativas e um sobre “Contenção (...)”. Em setembro, nota-se um aumento do número de casos, um total de 233 em relação ao mês anterior (vide Tabela 1), uma das possibilidades dessa ocorrência é o fato de terem sido flexibilizadas algumas medidas de restrição. O decreto nº 5.406, de 01 de setembro de 2020, revogou as proibições do decreto anterior quanto a realização de eventos e confraternizações e

aumentou o período de funcionamento do comércio. Contudo, frente ao crescimento da quantidade de infectados, foram retomadas as medidas de contenção anteriormente revogadas. O decreto nº 5.415, de 09 de setembro de 2020, retornou com a proibição de realização de eventos e confraternizações e reduziu o funcionamento do comércio. Em 22 de setembro de 2020, ao se aproximar um dos principais feriados locais, o dia 28 de setembro, aniversário cidade, houve mais endurecimento das medidas através do decreto nº 5.424/2020, que determinou a suspensão do transporte público coletivo dos dias 25/09/2020 a 28/09/2020 e a proibição de consumo de bebidas alcoólicas nos locais de venda.



Fonte: Prefeitura Municipal de Campo Belo – MG

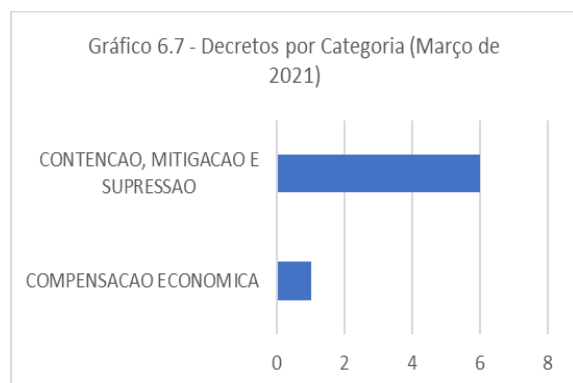
No mês de outubro só são expedidos três decretos. Um sobre “Medidas Administrativas”, um sobre “Compensação Econômica” e um sobre “Contenção (...)”. Novembro e dezembro registram apenas um decreto para cada mês sendo ambos de “Contenção (...)”. Janeiro de 2021 é caracterizado por seis decretos, sendo 2 de “Contenção (...)”, três de “Compensação Econômica” e 2 “Administrativas”.



Fonte: Prefeitura Municipal de Campo Belo – MG

Fevereiro de 2021 tem apenas um decreto expedido tendo como escopo a compensação econômica. Março de 2021 é marcado pela edição de 6 decretos de

“Contenção (...)” e um de “Compensação Econômica”, situação explicada pelo crescimento no número de casos e mortes.



Fonte: Prefeitura Municipal de Campo Belo – MG

Em linhas gerais inicialmente, em março de 2020, os decretos focaram na “Saúde”, com três publicações sobre o tema. Nos meses seguintes, predominaram medidas de “Compensação Econômica”, com quatro decretos em abril e dois em maio. Junho de 2020 teve a maior quantidade de decretos, totalizando sete, sendo três deles sobre medidas de “Contenção (...)”.

Em setembro de 2020, houve um aumento nos casos, possivelmente devido à flexibilização de algumas restrições. No entanto, devido ao aumento de casos, as medidas de contenção foram retomadas. Em outubro, apenas três decretos foram emitidos, e em novembro e dezembro, apenas um decreto por mês, ambos sobre “Contenção (...)”. Fevereiro de 2021 registrou apenas um decreto, focado na “Compensação Econômica”.

Por fim, os quadros e gráficos oferecem uma análise da maneira como município lidou com a pandemia de COVID-19, ressaltando o papel crucial dos decretos na mitigação dos efeitos da doença. A avaliação dos decretos mostra uma estratégia diversificada para enfrentar a crise, envolvendo medidas de “Saúde”, “Contenção (...)” e “Compensação Econômica”.

Considerações Finais

Este trabalho destacou a complexidade e os desafios enfrentados pelo Brasil durante a pandemia de COVID-19 em 2020 a partir da perspectiva de uma cidade de porte médio do interior de MG. A descoordenação por parte da União reverberou nos estados e municípios, resultando em uma abordagem fragmentada para lidar com a crise, rompendo com a lógica do federalismo cooperativo que informa o

funcionamento do SUS.

Os impactos dessas medidas foram sentidos no município de Campo Belo (MG), impactando o contexto epidemiológico. Conforme visto, o trabalho oferece uma análise da maneira como o município lidou com a pandemia, através da análise dos decretos municipais. A avaliação dos decretos mostra uma estratégia diversificada para enfrentar a crise, envolvendo medidas de “Saúde”, “Contenção (...)” e “Compensação Econômica”.

Contudo, a relação entre a flexibilização das restrições e o aumento dos casos, em setembro de 2020, indica que o gerenciamento da pandemia requer um equilíbrio cuidadoso entre a proteção da saúde pública e a minimização do impacto econômico. Isso é evidenciado pela retomada subsequente das medidas de contenção em resposta ao aumento dos casos.

A análise também sublinha a importância de adaptar continuamente as estratégias de resposta à medida que a situação se desenvolve. Por exemplo, quando medidas de “Compensação Econômica” são adotadas, geralmente relativas a abertura do comércio, observamos que em seguida, mês subsequente, o município publica decretos de “Contenção (...)” pois ocorre piora dos indicadores epidemiológicos.

Em resumo, a maneira como Campo Belo respondeu à pandemia de COVID-19 ilustra a complexidade de gerenciar uma crise de saúde pública em um contexto municipal, considerando a descoordenação de políticas públicas por parte dos governos Federal e Estadual. Portanto, é necessário equilibrar ações que visem mitigar os efeitos da pandemia e os impactos socioeconômicos. As lições aprendidas podem ser úteis para informar futuras estratégias de resposta a crises de saúde.

A análise dos decretos pode fornecer esclarecimentos sobre como as decisões foram tomadas em resposta à pandemia. Isso pode ajudar a entender como as prefeituras respondem a crises de saúde pública e quais fatores influenciam suas decisões. Contribui para entender a avaliação de políticas públicas, uma vez que o estudo pode ajudar verificar a eficácia das medidas implementadas a partir da comparação dos dados epidemiológicos antes e depois da publicação de cada decreto. As lições aprendidas com a resposta à pandemia podem informar o planejamento para enfrentar futuras crises de saúde pública. Isso inclui a identificação de áreas onde a coordenação entre dife-

rentes níveis de governo poderia ser melhorada, ou a identificação de medidas que foram particularmente eficazes na contenção do vírus. Em suma, um estudo como este oferece informações para administradores públicos, formuladores de políticas, pesquisadores e cidadãos, melhorando a compreensão coletiva de como responder a crises de saúde pública, considerando erros e acertos.

Algumas limitações da pesquisa são inerentes ao caso e ao período de tempo escolhidos. Por se tratar de um estudo de caso, o estudo pode não ser representativo de outras regiões do Brasil ou de outros países. As circunstâncias podem influenciar a eficácia das medidas tomadas. Além disso, o estudo não levou em conta todos os fatores externos que podem ter influenciado a propagação da COVID-19 no município, como o comportamento individual, a adesão às medidas de contenção, etc. Embora o estudo possa identificar ligações entre a emissão de decretos e os dados epidemiológicos não se está estabelecendo uma relação de causalidade direta. Isto somente seria possível com a utilização de métodos estatísticos inferenciais. Em termos qualitativos uma análise aprofundada do conteúdo dos decretos é uma agenda de pesquisa que pode ser perseguida. Deve ser lembrado que o estudo se limita ao período de um ano. Portanto, não leva em conta as mudanças nas circunstâncias ou nas estratégias de resposta à pandemia que podem ter ocorrido após esse período, como por exemplo, a variação dos dados epidemiológicos em função da cobertura vacinal.

A pandemia expôs falhas significativas na coordenação entre os diferentes níveis de governo no Brasil. As lições aprendidas com esta crise devem informar futuras estratégias de resposta a emergências de saúde, com ênfase na melhoria da coordenação e na implementação oportuna de medidas de saúde e administrativas, além das medidas de contenção e compensação econômica.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; GRIN, Eduardo José; FRANZESE, Cibele; SEGATTO, Catarina Ianni; COUTO, Cláudio Gonçalves. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 663-677, 2020

AGUILLAR, A; LOTTA, Gabriela; THAMI, Helyn; NUNES, Matheus. Do Combate à Convivência: Respostas de Municípios à Pandemia de

COVID-19. Nota Técnica n.15. São Paulo: IEPS, 2020.

ALMEIDA, Helga; SILAME, Thiago. Minas Gerais: Subnotificação, baixa testagem e descoordenação entre Estado, municípios e União no enfrentamento à COVID-19. Estadão, 2020. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/minas-gerais-subnotificacao-baixa-testagem-e-descoordenacao-entre-estado-municipios-e-uniao-no-enfrentamento-a-covid-19/>. Acesso em: 07 set. 2023.

ALMEIDA, Roberto. Estudo de caso: foco temático e diversidade metodológica. In: CEBRAP. **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo**. São Paulo, 2016.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Relações intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais. **Dados**, v. 45, n. 3, 2002, p. 431 a 458.

BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Assistência de Média e Alta Complexidade no SUS. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Brasília: CONASS, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 03 dez. 2022.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018.

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew. Poder de decreto: chamando os tanques ou usando a caneta? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 13, n. 37, 1998

FERNANDES, Luísa da Matta Machado, FERNANDEZ, Michelle. Atenção Primária à Saúde no contexto municipal brasileiro e a crise da COVID-19. Boletim Os Governos municipais frente ao Coronavírus do Núcleo de Estudos sobre Política Local (NEPOL), [online], 28 abr. 2020. <Disponível em: <https://nepolufjf.wordpress.com/2020/09/08/atencao-primaria-a-saude-no-contexto-municipal-brasileiro-e-a-crise-da-covid-19/about:blank>> Acesso em: 21 set. 2021.

GOMES, Aline Burni Pereira; EV, Leonardo da Silveira. Entre a especificidade e a teorização: a metodologia do estudo de caso. **Teoria & Sociedade**. n.

22.2, jul. 2014.

GOMES, Larissa; SILAME, Thiago; ALMEIDA, Helga do Nascimento. Salve-se quem puder - combate à pandemia de COVID-19 em Minas Gerais In: 13º ENCONTRO DA ABCP, 2022, UFG. Anais [...]. Goiânia: Associação Brasileira de Ciência Política, 2022. Disponível em: <https://www.abcp2022.eventos.dype.com.br/site/anais>. Acesso em 23 nov. 2023.

GOMES, Larissa; SILAME, Thiago; ALMEIDA, Helga do Nascimento de. A conta chegou em Minas Gerais. Estadão. 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/a-conta-chegou-em-minas-gerais/>. Acesso em 23 out. 2023.

GOMES, Sandra; SANTANA, Luciana; BRAGATTE, Marcelo; SILAME, Thiago. Governos estaduais e padrões decisórios no enfrentamento da COVID-19. In: PALOTTI, Pedro; LICIO, Elaine Cristina; GOMES, Sandra; SEGATTO, Catarina Ianni; SILVA, André Luis Nogueira da (orgs.). **E os Estados?** Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil Contemporâneo. Rio de Janeiro: IPEA, 2023. p. 677-709.

HOWLETT, M.; RAMESH, M; PERL, A. **Política Pública:** seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE Cidades. Campo Belo. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/campo-belo/panorama>. Acesso em: 23 set. 2023.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

LIMA, Luciana. #OBRASILNÃOPODEPARAR: posicionamento do presidente Jair Bolsonaro quanto ao distanciamento social durante a crise sanitária de COVID-19. In SÁ, Thiago Antônio de Oliveira (org.). **Extremo:** o mandato Bolsonaro. Curitiba: Kotter Editorial, 2021. p. 169-184

MINAS GERAIS (Estado). Secretaria de Estado de Comunicação Social. Municípios mineiros receberão tratamento individualizado na nova fase

do plano Minas Consciente. Minas Gerais, 2020. Disponível em: <https://www.agencia Minas.gov.br/noticia/municipios-mineiros-receberao-tratamento-individualizado-na-nova-fase-do-plano-minas-consciente>. Acesso em: 22 set. 2023.

NEPOL. Boletim Os Governos municipais frente ao Coronavírus do Núcleo de Estudos sobre Política Local (NEPOL), [Online], 28 abr. 2020. <Disponível em: <https://nepolufjf.wordpress.com/2020/03/31/apresentacao-da-serie-especial-os-governos-municipais-frente-ao-coronavirus/>> Acesso em: 21 set. 2021.

PEIXOTO, Vitor.; LEAL, João Gabriel Ribeiro Pessanha.; MARQUES, Larissa Martins; SOUZA, Renato Barreto de. Reelection de prefeitos e enfrentamento da pandemia de COVID-19 em 2020. **Dados**, v. 67, n. 4, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/rrmHDstxPX5MNTfKM-JPDRXw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 11 abril 2024.

RIBEIRO, J. M.; MOREIRA, M. R. A crise do federalismo cooperativo nas políticas de saúde no Brasil. **Saúde em Debate**, v. 40, 2016. p. 14-24.

RIBEIRO, J. M. et al. Federalismo e políticas de saúde no Brasil: características institucionais e desigualdades regionais. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 6, 2018. p. 1777-1789

ROCHA, Marta Mendes da; KERBAUY, Maria Teresa Miceli. **Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros**. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2014.

ROCHA, Marta Mendes da; ALMEIDA, Paula Emília Gomes de; CORRÊA, Izabela. Os governos municipais frente ao coronavírus: um balanço provisório. Boletim Os Governos municipais frente ao Coronavírus do Núcleo de Estudos sobre Política Local (NEPOL), [online], 28 abr. 2020. <Disponível em: https://nepolufjf.files.wordpress.com/2020/04/primeiro-re-late3b3rio-nepol-ufjf_28abril2020.pdf> Acesso em: 21 set. 2021.

RÔMULO, Hesaú; MARQUES, Ananda; FERNANDEZ, Michelle; ALMEIDA, Helga; SILAME, Thiago. Pacto federativo e coordenação intergovernamental na saúde em tempos de COVID-19. In: SANTANA, Luciana; NASCIMENTO, Emerson

Oliveira do (orgs.). **Governo e o enfrentamento da COVID-19**. Maceió: EDUFAL, 2021.

SANDES-FREITAS, Vitor Eduardo Veras de; ALMEIDA, Helga Nascimento de; SILAME, Thiago; SANTANA, Luciana. Combate à pandemia de COVID-19 e sucesso eleitoral nas capitais brasileiras em 2020. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 36, 2021, <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.36.246974>

SANTANA, Luciana; NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. **Governo e o enfrentamento da COVID-19**. Maceió: EDUFAL, 2021.

SILAME, Thiago Rodrigues. Alfenas: pressões cruzadas no enfrentamento da pandemia de COVID-19. Boletim Os Governos municipais frente ao Coronavírus do Núcleo de Estudos sobre Política Local (NEPOL), [online], 28 abr. 2020. <Disponível em: <https://nepolufjf.wordpress.com/2020/04/16/alfenas-pressoes-cruzadas-no-enfrentamento-da-pandemia-de-covid-19%20b9/>>. Acesso em: 21 set. 2021.

SILAME, Thiago. Consequências do anticientificismo do bolsonarismo: o enfrentamento à pandemia da COVID-19. In SÁ, Thiago Antônio de Oliveira (org.). **Extremo: o mandato Bolsonaro**. Curitiba: Kotter Editorial, 2021. p. 151-167

SILAME, Thiago; ALMEIDA, Helga do Nascimento de. Minas Gerais: entre o isolamento social e o alinhamento a Bolsonaro. Nexo, 2020. Disponível em <https://www.nexojornal.com.br/especial/2020/05/10/Como-os-governos-estaduais-lidam-com-a-pandemia>. Acesso em 30 out. 2023.

SOUZA, Celina. Coordenação federativa de políticas públicas: os sistemas nacionais de políticas normatizados. **Caderno CRH**, v.36, 2023, p.1-22. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/pb4bwF9G65c5P8QshdHsr4g/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 18 abr. 2024.

SOUZA, Celina. Os municípios antes, hoje e o day after. Boletim Os Governos municipais frente ao Coronavírus do Núcleo de Estudos sobre Política Local (NEPOL), [online], 28 abr. 2020. <Disponível em: <https://nepolufjf.wordpress.com/2020/06/11/os-municipios-antes-hoje-e-o-day-after/>> Acesso em: 21 set. 2021.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. n.16, 2006. pp. 20-45.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista Sociologia e Política**. n. 24, p. 105-121, 2005.

Represión en democracia: una propuesta conceptual a la luz de la política subnacional¹

Ivan Jacobsohn²

Resumen

Este trabajo busca aportar al estudio de la represión desde una lógica subnacional en democracia. Gran parte de la literatura sobre represión se centró en el nivel nacional, a partir de tres enfoques teóricos: estructural, *rational choice* e institucional. El aporte de la presente investigación es analizar la agencia de los actores estatales a la hora de utilizar la represión en un contexto nacional democrático, específicamente el rol de los ejecutivos locales y de las fuerzas de seguridad. En este sentido, este trabajo complejiza esa categoría analítica y propone una distinción conceptual. Clasifica a la represión en dos, a partir de un estudio hecho por Mauricio Rivera: represión subnacional centralizada y represión subnacional descentralizada. La diferencia entre estos tipos de represión radica en el papel del gobernador en el ejercicio represivo. Es decir, la represión subnacional centralizada refiere a la represión llevada a cabo por decisión de los ejecutivos locales. La represión subnacional descentralizada refiere a la represión llevada a cabo por las fuerzas policiales de forma autónoma al poder político. Esta distinción tiene implicancias teóricas y empíricas, sobre todo, para pensar la represión en democracia y la variación que existe en la protección de los derechos humanos a nivel subnacional. Para poner a prueba la propuesta conceptual del presente artículo, se utiliza a la provincia de Jujuy. Esto se debe a que en la provincia la protesta social es una práctica política constante, y por ende, es un terreno propicio para el uso de la represión por parte de los ejecutivos provinciales y de las fuerzas de seguridad.

Palabras claves: Represión-política subnacional-gobernador

Repression in democracy: a conceptual proposal in light of subnational politics

Abstract

This work seeks to contribute to the study of repression from a subnational logic in democracy. Much of the literature on repression has focused on the national level, based on three theoretical approaches: structural, rational choice and institutional. The contribution of this research is to analyze the agency of state actors when using repression in a democratic national context, specifically the role of local executives and security forces. In this sense, this work makes this analytical category more complex and proposes a conceptual distinction. It classifies repression into two, based on a study by Mauricio Rivera: centralized subnational repression and decentralized subnational repression. The difference between these types of repression lies in the role of the governor in the repressive exercise. That is, centralized subnational repression refers to repression carried out by decision of local executives. Decentralized subnational repression refers to repression carried out by police forces independently of political power. This distinction has theoretical and empirical implications, especially for thinking about repression in democracy and the variation that exists in the protection of human rights at the subnational level. To test the conceptual proposal of this article, the province of Jujuy is used. This is because in the province social protest is a constant political practice, and therefore, it is a propitious terrain for the use of repression by provincial executives and security forces.

Keywords: Repression-Subnational Politics-Governor

Repressão na democracia: uma proposta conceptual à luz da política subnacional

Resumo

Este trabalho busca contribuir para o estudo da repressão a partir de uma lógica subnacional na democracia. Grande parte da literatura sobre repressão centrou-se no nível nacional, com base em três abordagens teóricas: estrutural, escolha racional e institucional. A contribuição desta investigação é analisar a agência dos atores estatais quando utilizam a repressão num contexto democrático nacional, especificamente o papel dos

¹ Este trabajo se enmarca en la presentación realizada en el II Seminario Internacional "Política Subnacional en América Latina" de REPSAL. Agradezco las sugerencias de Ludmila Ribeiro, Lucas Gelape, Jacqueline Behrend y Ximena Simpson. Sin embargo, los errores y omisiones son enteramente mi responsabilidad.

² Becario Doctoral IIP-CONICET/UNSAM. Profesor EPYG-UNSAM. Miembro del Área de Política Subnacional y Relaciones Intergubernamentales en la EPYG.

executivos locais e das forças de segurança. Nesse sentido, este trabalho torna esta categoria analítica mais complexa e propõe uma distinção conceitual. Classifica a repressão em duas, com base em estudo feito por Mauricio Rivera: repressão subnacional centralizada e repressão subnacional descentralizada. A diferença entre estes tipos de repressão reside no papel do governador no exercício repressivo. Ou seja, a repressão subnacional centralizada refere-se à repressão levada a cabo por decisão dos executivos locais. A repressão subnacional descentralizada refere-se à repressão levada a cabo pelas forças policiais de forma autónoma do poder político. Esta distinção tem implicações teóricas e empíricas, sobretudo, para pensar a repressão na democracia e a variação que existe na proteção dos direitos humanos no nível subnacional. Para testar a proposta conceitual deste artigo, utiliza-se a província de Jujuy. Isto porque na província o protesto social é uma prática política constante e, portanto, é um terreno favorável ao uso da repressão por parte dos executivos provinciais e das forças de segurança.

Palavras-chave: Repressão-política subnacional-governador

Introducción

En Argentina, desde el retorno de la democracia, se han identificado diversos casos de represión estatal. Algunos de estos hechos fueron llevados a cabo por la voluntad propia de las fuerzas de seguridad mientras que otros fueron una decisión de los ejecutivos provinciales. Por ejemplo, en 1994, en la localidad bonaerense de Wilde, cuatro personas fueron asesinadas a balazos por once policías (vestidos de civil) quienes confundieron a las víctimas con delincuentes. Siete de ellos fueron condenados a 25 años de prisión. En 2023, en la provincia de Jujuy, una protesta de docentes, trabajadores de la salud, municipales y trabajadores del transporte terminó con una represión que dejó un saldo de al menos 56 detenidos. En ese contexto, el gobernador Gerardo Morales justificó la represión declarando que las fuerzas de seguridad “están cuidando a quienes cortan las rutas”³, y culpó al gobierno nacional por los disturbios. En 2007, en la provincia de San Luis, los docentes comenzaron una protesta masiva frente a la Legislatura en el marco de un conflicto por reformas en el estatuto docente. Frente a esta situación, el gobierno provincial, encabezado por Adolfo Rodríguez Saá, decidió reprimir la protesta y justificó el accionar

policial⁴. A pesar de que todos estos hechos pueden clasificarse como casos de represión por parte del Estado, se identifica una variación del papel de los actores del sistema político. En el caso de la Masacre de Wilde, los agentes de la seguridad actuaron por *motu proprio*, sin ninguna decisión del ejecutivo. En cambio, los otros dos ejemplos marcan la decisión política que han tomado los respectivos gobernadores para hacerle frente a la protesta social. Es decir, son casos de represión del Estado pero se diferencian por el rol de los ejecutivos en cómo enfrentan ese desafío político. En este sentido, el objetivo principal de este trabajo es discernir esta problemática conceptual.

En este contexto, ha proliferado un *corpus* teórico centrado en el uso ilegal de la violencia del Estado en democracia (MÉNDEZ, 2002). De este *corpus* se desprenden dos líneas de investigación: una referida al rol de las policías y su labor al límite de los parámetros democráticos, por ejemplo, estudiando las reformas de las fuerzas de seguridad o analizando a las policías como actores con agencia propia (DAMMERT, 2007; PINHEIRO, 2002; SAÍN, 2015), y otra vinculada a las condiciones bajo las cuales los gobernantes hacen uso de la represión estatal (DAVENPORT, 2007a; DAVENPORT; INMAN, 2012; DE KADT; DEMERITT, 2016; HENCKEN RITTER, 2014; HILL; JONES, 2014)

Este trabajo se va a centrar en esta última discusión, pero desde una perspectiva subnacional, a partir de los estudios sobre la variación democrática dentro de un mismo país (BEHREND, 2016; BEHREND; WHITEHEAD, 2017; GERVASONI, 2010; GIBSON, 2006; GIRAUDY, 2010; O'DONNELL, 1993). Aunque existen trabajos sobre la represión del Estado a nivel subnacional (DURAZO HERRMANN, 2017; LAPEGNA, 2017; TREJO; LAY, 2017) poco se ha indagado sobre el rol del gobernador en el ejercicio represivo exceptuando algunas investigaciones, como el trabajo de BEHREND (2016), quien analiza la violencia protegida por el Estado en tres provincias argentinas. En mayor medida, la literatura analizó las estrategias de control político de los ejecutivos que permiten a los gobernadores mantener la estabilidad en el cargo. Dentro de estas estrategias de control se destacan el aislamiento territorial de los conflictos (GIBSON, 2006), los mecanismos de resolución de conflictos intrapartidarios mediante el

3 <https://www.infobae.com/politica/2023/06/27/morales-volvio-a-hablar-de-los-graves-incidentes-en-jujuy-y-dijo-que-la-situacion-comienza-a-normalizarse/>

4 https://www.clarin.com/ediciones-antiores/despues-represion-buscan-salida-crisis-san-luis_0_SJ-Qvf6JCKe.html

dominio de los tribunales superiores de justicia (ABDULHADI, 2016; BEHREND, 2011; CASTAGNOLA, 2012), el control los sistemas mediáticos locales (PICCO, 2013; SALAZAR REBOLLEDO, 2020), la conformación de familias y dinastías políticas que dominan los espacios de poder en las entidades subnacionales (BEHREND, 2021), el estudio de sistemas políticos predominantes (VACA ÁVILA, 2017) y el control sobre el partido y sus internas (ORTIZ DE ROZAS, 2016). La represión es una entre muchas otras estrategias de control político (DEMERRITT, 2016) and are sometimes referred to as human rights abuse.

Este trabajo desarrolla una propuesta conceptual para pensar la represión en democracia con el objetivo de plantear esta discusión a nivel subnacional. El eje central del concepto pasa por si la represión es llevada a cabo por la policía de forma autónoma o si es habilitada y justificada por el gobernador. Entonces, esta investigación identifica dos tipos de represión basadas en un trabajo de Mauricio Rivera (2010): una represión subnacional centralizada y una represión subnacional descentralizada. La primera refiere a la decisión política del gobernador de reprimir y la segunda se centra en la decisión de reprimir por parte de las fuerzas de seguridad de manera autónoma al poder gubernamental. De esta forma, las provincias argentinas ofrecen un buen ejemplo para corroborar la propuesta conceptual de este trabajo dada la autonomía política que tienen las entidades subnacionales y porque prácticamente ha sido un tema de investigación poco explorado de forma sistemática. Además, se suma que los sistemas políticos provinciales gozan de estabilidad política a lo largo del tiempo, lo que refuerza la idea de este trabajo de que la represión es una estrategia política que, en democracia, se usa en casos extremos debido a las posibles consecuencias que produciría en la durabilidad del sistema político. Por lo tanto, la pregunta general que guía la investigación es ¿quién ejerce la represión del Estado a nivel subnacional? Este interrogante es acompañado de otras preguntas secundarias que ayudan a comprender el objetivo conceptual que guía a este trabajo. Por ejemplo, ¿la represión solamente la utilizan los gobernantes o también existen otros actores estatales, como las fuerzas de seguridad, que deciden ejercerla de forma autónoma? ¿en qué medida la variación en los niveles de democracia se relaciona con el uso de la represión a nivel subnacional? ¿cómo los gobernadores utilizan la represión como una estrategia política en contextos subnacionales? ¿existen intereses contradictorios

entre los ejecutivos provinciales y la burocracia encargada de garantizar el orden?

El estudio de la represión del Estado en el ámbito subnacional resulta relevante por tres motivos. En primer lugar, el análisis de la existencia de excesos del Estado en contextos democráticos (CALDEIRA; HOLSTON, 1999) es importante, ya que el desempeño de este impacta en la efectividad del estado de derecho (KOBILANSKI SALLES, 2011). En segundo lugar, retoma el rol estratégico de los ejecutivos en la toma decisiones que afectan su propia estabilidad política. En tercer lugar, al bajar a la escala subnacional, este trabajo permite analizar específicamente a los actores relevantes en las dinámicas políticas provinciales y observar la heterogeneidad territorial de la ciudadanía política, entendida como la asignación y protección legal de los derechos (O'DONNELL, 2010).

El artículo se estructura de la siguiente manera: en la primera sección, se plantea las principalmente líneas de investigación que discuten los factores explicativos de la represión; en la segunda sección, se presenta, según la literatura, la relación entre protesta social y represión y las implicancias que este tiene para el estudio de la represión a nivel subnacional; en la tercera sección se desarrolla la propuesta analítica; en la cuarta sección se pone a prueba la propuesta teórico a partir de la utilización de la provincia de Jujuy, y en la última sección se presentan los principales aportes del trabajo y las futuras líneas de investigación.

¿Qué explica la represión?

La represión es un recurso extremo que utilizan los gobernantes para mantener el control del sistema político. En un contexto democrático, es un recurso de última instancia y no suele ser la opción preferida de los gobernantes. Cuando estos se ven amenazados pueden recurrir a la coerción. Existe una vasta literatura que analiza las causas de la represión. Dentro de esta discusión, se pueden distinguir tres enfoques principales: un enfoque estructural, un enfoque de elección racional y un enfoque institucional. El primero refiere principalmente a cómo las estructuras sociales y económicas afectan la represión del Estado. El segundo enfoque analiza el comportamiento de los actores, y sus decisiones, a partir de una lógica de costos y beneficios. El tercero hace referencia a la importancia del régimen democrático como marco institucional que limita la represión. Además, este enfoque se centra en los legados históricos.

En primer lugar, basada en las características regionales y sociales de los Estados, una línea de investigación vincula las desigualdades estructurales con la represión del Estado (BRINKS, 2007). Esta literatura sugiere que en aquellas regiones con altos índices de desigualdad, con alta tasa de ruralidad y con poblaciones con “perfiles peligrosos” suele haber más violencia estatal dado que son poblaciones desprotegidas por el aparato legal del Estado (MIDDELDORP; LE BILLON, 2019; RIBEIRO; OLIVEIRA; DINIZ, 2022). Dentro de esta línea, también están aquellos trabajos que encuentran una relación positiva entre factores económicos como la desigualdad económica, el ingreso y el crecimiento, y la represión (HENDERSON, 1991; MITCHELL; MCCORMICK, 1988). Esto se debe a que “los países más pobres, con importantes tensiones sociales y políticas creadas por la escasez económica, serían los más inestables y, por tanto, los más propensos a utilizar la represión para mantener el control” (MITCHELL; MCCORMICK, 1988, p. 478⁵). Sin embargo, el enfoque estructural no alcanza para explicar las motivaciones que tienen los gobernantes para utilizar la represión dado que omite la importancia de la capacidad de agencia de los actores políticos y su uso estratégico de la represión. Y, por el contrario, las estructuras cobran un valor preponderante para explicar diferentes procesos políticos.

El enfoque de elección racional es el que predomina en la literatura sobre represión. Desde esta perspectiva, los individuos son actores racionales que, en base al cálculo de costos y beneficios, toman decisiones. Por lo tanto, los gobernantes reprimen siempre y cuando los beneficios sean mayores que los costos. Entonces, frente a un abanico de posibilidades, los gobernantes eligen aquellas que representen la máxima utilidad (POE; TATE, 1994; RIVERA, 2010). Más allá de que el propósito de este trabajo es abordar las decisiones de los actores, el enfoque de elección racional plantea que las preferencias de los individuos están preestablecidas y son estables. En cambio, en esta investigación considero que la racionalidad de los actores está “históricamente situada” (ACUÑA; CHUDNOVSKY, 2013, p. 46) dado que los límites de la racionalidad están moldeados, e incluso limitados, por normas e identidades colectivas que determinan la percepción del éxito (o no) de su comportamiento (ACUÑA; CHUDNOVSKY, 2013) haciendo que la racionalidad sea relativa, ya que depende del contexto en el que se encuentra inmersa.

Dentro del enfoque institucional, existe una larga discusión sobre el impacto del régimen político en la represión del Estado, principalmente estudios en contextos autoritarios (DAVENPORT, 2007b; POE, TATE; KEITH, 1999). En esta línea, SVOLIK (2012) y GREITENS (2016) argumentan que la represión varía según cómo se origina el conflicto político en un régimen autoritario. Por un lado, el conflicto puede surgir desde la propia élite política. A esto, Svolik lo denomina “el problema del poder compartido”, haciendo referencia a los conflictos dentro de una coalición de gobierno. Por su parte, Greitens argumenta que, en este contexto de disputa de poder dentro de la coalición autoritaria, los autócratas diseñan instituciones coercitivas fragmentadas. Esta fragmentación institucional produce un *trade off*. Al mismo tiempo que reduce la posibilidad de ascenso de otro actor dentro de la coalición política, también limita la capacidad del autócrata de recopilar información. Esto disminuye la capacidad para prevenir la represión provocando un aumento en la violencia. Por otro lado, ambos autores sostienen que el conflicto puede originarse desde una oposición organizada y masiva. Svolik llama a esto “el problema del control autoritario”, puntualizando en el rol de las fuerzas de seguridad para derrotar la amenaza política proveniente desde “afuera”. Frente a esta amenaza, los autócratas deben otorgarles a los militares recursos materiales, institucionales y la autonomía suficiente para reprimir. De esta forma, los autócratas crean instituciones represivas más centralizadas en donde la violencia es más moderada y selectiva, y dada la centralidad institucional, los gobiernos autoritarios tienen mayor capacidad de utilizar mecanismos de inteligencia para prevenir posibles amenazas (GREITENS, 2016). Regan y Henderson (2002) sostienen que la percepción de amenazas de las élites políticas es mejor predictora que el régimen político para analizar las condiciones de la represión. Estudiar la percepción de amenazas implica también considerar la capacidad de agencia de los actores.

Otros autores argumentan que la democracia limita el ejercicio de la represión debido a que los costos políticos de reprimir en democracia son altos. Además de que no está bien vista la represión en una democracia, hay sanciones sociales y legales que limitan los excesos del Estado (BUENO DE MESQUITA; DOWNS; SMITH, 2005; DAVENPORT, 2007b; DE KADT; however, by a reliance on multi-

5 Traducción propia

dimensional measures of democracy. Consequently, a policy maker emerges from this literature confident that “democracy matters” but unclear about which set(s). Otros trabajos discuten la idea de que la democracia *per se* implique menor represión y argumentan que esta depende del grado de democratización (DAVENPORT, 2005; DAVENPORT; AMSTRONG II, 2004). Estos autores sostienen que la represión puede aumentar durante el proceso de transición a la democracia, es decir, en el momento en que se pasa de un régimen autoritario a uno democrático. Por el contrario, la represión en los extremos suele ser menor. A esto, la literatura lo llama *more murder in the middle* (DAVENPORT; AMSTRONG II, 2004); however, suggesting that nonlinear influences exist. Within this article, we examine the structure of the relationship between democracy and repression during the time period from 1976 to 1996. To conduct our analysis, we utilize diverse statistical approaches which are particularly flexible in identifying influences that take a variety of functional forms (specifically LOESS and binary decomposition). En las autocracias, el uso de la fuerza es menor porque los autócratas no necesitan reprimir dado que los ciudadanos tienen la creencia de que las protestas serán enfrentadas violentamente. En cambio, en democracia los costos de represión son muy altos, por lo cual la represión disminuye. Por lo tanto, el aumento de la represión suele verse en los períodos de transición, en esa zona gris. En este enfoque, las instituciones no son solamente el contexto estratégico que guía el comportamiento de los actores sino que los actores utilizan racionalmente las instituciones para discernir sus intereses y objetivos (ZURBRIGGEN, 2006). Entonces, desde esta perspectiva, las instituciones no son las únicas variables explicativas sino que el comportamiento de los actores (sus percepciones y objetivos) también juega un papel importante en la decisión de recurrir a la represión. De esta forma, este último enfoque ayuda a comprender los límites institucionales que afectan la capacidad de agencia de los actores, principalmente, los costos políticos de la represión en democracia.

A su vez, dentro de este enfoque, se identifica una literatura que profundiza sobre las dimensiones del régimen democrático y sus implicancias en el uso de la represión. Keith, Tate y Poe (2009) y Hill y Jones (2014) argumentan que las instituciones legales, como los tribunales de justicia, ayudan a defender al ciudadano frente a un abuso del Estado y limitan los excesos de este. Contrariamente, Brinks (2007) argumenta que, en base a ciertos prejuicios cultu-

rales, el Estado aplica el uso de la fuerza letal contra individuos percibidos como violentos en donde los fiscales y los jueces juegan un rol fundamental en la aplicación de la ley, justificando la represión. En cambio, Davenport y Armstrong (2004) sostienen que las características del sistema político afectan la aplicación de la represión. En sistemas abiertos, en donde las elecciones son recurrentes y el Congreso funciona realmente como contrapoder, las autoridades serán sancionadas si utilizan la represión contra la ciudadanía. En sistemas cerrados, por el contrario, no existen mecanismos legales ni contrapesos institucionales que sancionen el uso de la represión. Finalmente, en sistemas políticos incoherentes, es decir sistemas políticos con elecciones pero sin un control institucional real, los marcos normativos que restringen los excesos del Estado son poco claros. Otros autores sostienen que las elecciones funcionan como un mecanismo que inhibe la represión porque permiten que la ciudadanía castigue mediante canales institucionales los comportamientos arbitrarios del Estado (POE y TATE, 1994; DAVENPORT y ARMSTRONG, 2004; BUENO DE MESQUITA; DOWNS; SMITH, 2005). Algunos autores identifican que los gobernantes tienen un *timing* electoral para el uso de la represión (BASHIN; GANDHI, 2013). Antes de las elecciones suele haber menos violencia contra los ciudadanos mientras que la represión tendería a estar dirigida a las élites políticas opositoras. En cambio, luego de las elecciones, la ciudadanía puede sufrir con mayor crudeza el aparato coercitivo del Estado.

Por último, otro conjunto de investigaciones se ha centrado en los legados autoritarios de las policías a partir de los procesos de democratización (PEREIRA; UNGAR, 2004). Esta perspectiva argumenta que las prácticas autoritarias (BEHREND, 2012) del Estado son producto de la herencia de los regímenes autoritarios que persisten en democracia debido a la falta de una depuración estructural de las fuerzas de seguridad. Sin embargo, las prácticas represivas no pueden atribuirse únicamente a los legados autoritarios (GONZÁLEZ 2021) dado que el funcionamiento de las fuerzas de seguridad no se remonta únicamente al momento de la transición (YASHAR, 2018). Además, esta línea de investigación esconde el papel de los ejecutivos en el control político de las fuerzas de seguridad (COSTANTINO, 2014).

A partir de la discusión planteada, ni la estructura ni las instituciones ni la racionalidad de los actores explican por sí solas la represión. Más bien, lo impor-

tante para esta investigación es analizar el rol de los gobernadores en el ejercicio represivo. Este se utiliza como último recurso para imponer el control político del territorio. La represión es una herramienta que utilizan los ejecutivos cuando perciben un desafío político que quiebre las bases de su supervivencia política. Es por ello que este trabajo enfatiza en la importancia de los ejecutivos como actores centrales que deciden cuándo utilizar el aparato coercitivo del Estado.

Ahora bien, gran parte de los estudios sobre la temática han desarrollado sus investigaciones analizando la represión y sus causas en el nivel nacional, dejando a un lado la importancia y la variación que existe en el nivel subnacional. Los análisis con sesgo nacional “enmascaran variaciones importantes en los actores que perpetran los abusos, los motivos de los abusos, los objetivos del abuso y la gravedad del abuso, de modo que algunas regiones, provincias o estados de los países pueden experimentar una preponderancia de represión estatal” (TUSALEM, 2019, p. 68⁶). Debido a la heterogeneidad existente dentro de un mismo país, los análisis subnacionales comparados presentan tres ventajas: primero, permiten observar la variación en el alcance territorial del Estado (O'DONNELL, 1993) evitar el análisis de promedios nacionales (SNYDER, 2011) y evitar el estiramiento teórico (GIRAUDY; MONCADA; SNYDER, 2021). Segundo, ponen en relieve la importancia de los actores locales como los gobernadores, las fuerzas de seguridad y la justicia, entre otros (GIRAUDY; MONCADA; SNYDER, 2021). Tercero, enfatizan que en Estados multinivel el monopolio de la violencia depende de diversos actores y escalas de gobierno. De esta forma, este trabajo adopta “un enfoque centrado en las dinámicas, actores y procesos endógenos, sin perder de vista las relaciones con el poder federal” (ABDULHADI, 2016, p. 360).

En primer lugar, desde una visión estructural, Durazo Herrmann (2017) sostiene que en el Estado de Bahía permanecen algunas prácticas autoritarias, como la violencia del Estado y el clientelismo, que se acentúan contra poblaciones negras, campesinos y el movimiento LGTBI. A pesar de la transición a nivel nacional, las prácticas policiales discriminatorias siguen estando vigentes y los agentes del Estado siguen utilizando prácticas tradicionales de dominación social. En este sentido, Brinks (2007) argumenta que la justicia reproduce esa violencia. Justamente, en aquellos lugares en donde la policía usa más

arbitrariamente la violencia letal, la justicia castiga con menor frecuencia a los policías que ejercen ese exceso, como es el caso de Bahía.

En segundo lugar, a partir de una perspectiva más relacional, Lapeña (2017) analiza la violencia del Estado alrededor de los conflictos por el control de la tierra. Encuentra que en Santiago del Estero se ejerció una violencia física contra campesinos donde los empresarios sojeros tuvieron el apoyo de las élites políticas. El autor explica que esto se debe a que, en contextos autoritarios en donde la alternancia política no es frecuente como en Santiago del Estero, los movimientos sociales no logran canalizar sus demandas en el Estado y tampoco logran generar alianzas con otros actores dentro de la provincia. Schnyder (2015) estudia la misma provincia durante el juarismo y encuentra un entramado subterráneo autoritario entre las fuerzas de seguridad, los servicios de inteligencia y el partido justicialista provincial, que espiaba y controlaban a gran parte de la sociedad local.

Por último, en la literatura sobre represión a nivel subnacional predomina un enfoque institucional. Los estudios sobre el crimen organizado en México fueron los más influyentes en el estudio de la represión a nivel subnacional. En su mayoría, esta literatura se enfoca en cómo los factores institucionales, como la coordinación intergubernamental, la alternancia y la alineación partidaria, afectan la respuesta represiva del Estado en las entidades federativas mexicanas (RÍOS, 2015; SNYDER; DURÁN MARTÍNEZ, 2009; TREJO; LAY, 2017). SULLIVAN (2021) también estudia la represión subnacional en las entidades federativas mexicanas. La autora encuentra que la represión está impulsada por la variación de la capacidad del Estado subnacional. Es decir, en entidades subnacionales con mayor capacidad, la represión es menor. Esto se debe a que estos Estados tienen agentes policiales preparados para monitorear a la ciudadanía, evaluar las amenazas potenciales y, frente a un conflicto en el territorio, promueven canales institucionales entre el Estado y la sociedad que previenen el uso de la fuerza pública. Además, Sullivan argumenta que los estudios recientes sobre represión le han dedicado más tiempo a las formas en que la democratización afectó las respuestas del Estado que a la capacidad de este último. Carey y Gohdes (2021) también en una investigación sobre México, estudian la represión contra periodistas en los estados mexicanos y sostienen que la democracia a nivel nacional no afecta en ningún sentido el asesinato a periodistas.

⁶ Traducción propia.

Argumentan que es más probable que los periodistas estén más propensos a la violencia del Estado cuando desarrollen su trabajo en áreas periféricas y con autoridades locales poderosas y elegidas localmente. La literatura sobre represión a nivel subnacional pone el énfasis en los diseños institucionales, en el rol de las fuerzas de seguridad y en la relación entre el gobierno nacional y el gobierno subnacional, pero se ha centrado poco en el rol de los ejecutivos subnacionales en el ejercicio de la represión. Sin embargo, son ellos quienes controlan a las fuerzas de seguridad y quienes articulan con las figuras nacionales. Más bien, este trabajo enfatiza en el papel de los gobernadores elegidos democráticamente en el accionar represivo teniendo en cuenta los costos políticos que esto conlleva. Generalmente, la literatura pone el foco en el rol de las fuerzas de seguridad como actores políticos con autonomía propia (RIVERA, 2010; SAÍN, 2015) y la posibilidad de intervención federal frente a un caso de violencia provincial (BEHREND, 2016). Pensar el rol del gobernador también permite analizar al Estado como un actor heterogéneo (RIVERA, 2010; MIGDAL, 2011) compuesto por diversas instituciones como, por ejemplo, las policías, la justicia y los ejecutivos, que tienen intereses distintos y a veces contradictorios, que incluso pueden desestabilizar al ejecutivo provincial. Es por ello, que estudiar las decisiones de los gobernantes, y su peso dentro del sistema político, es importante para comprender la estabilidad (o no) de los sistemas políticos subnacionales, además de la calidad de la democracia.

Protesta y represión

Varios autores han analizado la interrelación entre la protesta y el Estado (GOLDSTONE, 2003; MCADAM; TARROW; TILLY, 2005). Por su parte, TARROW (1996), define a la protesta como parte del repertorio de acciones colectivas que ciertos sectores de la sociedad disponen. En el marco de esta discusión, algunos autores han puesto el énfasis en los factores que explican la adhesión a una protesta (DALTON; VAN SICKLE; WELDON, 2010; FRANCISCO, 1993; YÁÑEZ NAVARRO; HERREIRA GUTIÉRREZ, 2009), en los actores intervinientes en la contienda política (MCADAM; TARROW; TILLY, 2005) probablemente las máximas autoridades mundiales en el estudio de la acción colectiva y los movimientos sociales, presentan aquí una propuesta en toda regla para (1 y en la reacción del Estado frente a la manifestación (CAREY, 2010; DAVENPORT, 1995). A partir de esta última línea de investigación, se distinguen dos tipos de literatura:

aquella que estudia el rol de la policía en el marco de la protesta, y otra que ha puesto el énfasis específicamente en la represión como respuesta a una potencial amenaza al orden público.

La primera literatura se ha centrado en la idea del *policing protest*, como una subcategoría del estudio de las policías (Della Porta, &, Reiter, 1998). Este refiere a una respuesta del Estado a la protesta a partir del manejo policial del evento de protesta (DELLA PORTA, 2020). Es decir, se centra en la relación entre la policía (como actor preponderante) y la protesta social. De esta forma, la respuesta del Estado se presenta como la variable independiente, dado que se centra en sus efectos sobre la protesta social (DELLA PORTA, 2020). Por ejemplo, Della Porta, (2014) y Della Porta & Reiter (1998) han analizado cómo el aumento del control policial en la protesta afectan los repertorios de acción y las tácticas de los disidentes. Por su parte, Della Porta & Fillieulle (2006) han estudiado cómo ha variado el control policial de la protesta a partir de las características organizativas de las fuerzas de seguridad, de la cultura policial de las mismas, de la configuración del poder político y de la opinión pública.

En cambio, la segunda literatura, ha analizado las condiciones bajo las cuales el Estado decide reprimir a sus ciudadanos, centrándose principalmente en la percepción de amenaza y en el rol del contexto institucional (CAREY, 2010). En los estudios específicos sobre represión y protesta social, una parte de la literatura ha investigado cómo los niveles de violencia en la protesta aumentan las posibilidades de que el Estado responda con represión (CAREY, 2010; REGAN; HENDERSON, 2002). A su vez, Davenport (1995) argumenta que la represión crece cuando aumenta la cantidad de actividades de disidencia y cuando se diversifican las formas de protestas. Gartner & Regan (1996) encuentran una relación no lineal entre protesta y represión. Los autores descubren que la represión está mediada por la naturaleza de las demandas de la oposición que enfrentan los gobiernos.

A su vez, a nivel subnacional, se ha identificado una serie de trabajos sobre la protesta social y su distribución geográfica (AUYERO, 2002; CALVO; MOSCOVICH, 2017; MANGONNET, 2011; MOSCOVICH, 2013; MURILLO; RONCONI, 2011) two broadly defined theories have sought to explain the relationship between economic inequality and redistribution. The well-known hypothesis set forth by Meltzer and Richard (1981, y cómo la protesta

social puede relacionarse con la estabilidad política (FARINETTI, 2021; RODRIGO; MAURO, 2023). Ahora bien, gran parte de los estudios sobre represión estuvieron centrados en el nivel nacional. Este sesgo desconoce la heterogeneidad que existe a nivel subnacional, principalmente, ignorando la variación de los actores que reprimen (TUSALEM, 2019). En este sentido, el estudio a nivel subnacional permite identificar a los actores relevantes de la política local, como la justicia, los gobernadores, las fuerzas de seguridad, entre otros (GIRAUDY; MONCADA; SNYDER, 2021) y las acciones que llevan a cabo con respecto a la represión. A su vez, en Estados multinivel, el monopolio de la violencia depende de diversos actores y escalas de gobierno. Es por ello, la importancia de analizar la represión en el nivel subnacional y el papel de los gobernadores, dado que son actores claves en la dinámica política multinivel (ABRUCIO, 1998; GONZÁLEZ, 2014; OLMEDA, 2021). De esta forma, este trabajo intenta distinguir quiénes son los actores del sistema político que reprimen: los ejecutivos provinciales y las fuerzas de seguridad por *motus proprio*.

Propuesta conceptual

DAVENPORT (2007) plantea que la represión ha sido estudiada a partir de tres grandes perspectivas: una hobbesiana, otra marxista y una última weberiana. Esta última analiza a la represión de forma más “neutral” (GOLDSTEIN, 2001) Es decir, como una alternativa que las autoridades políticas pueden utilizar pero como último ratio (WEBER, 2021). De esta forma, este trabajo plantea a la represión como una acción gubernamental que las autoridades (que incluye diversos actores del sistema político como policías, ejecutivos, jueces, etc.) utilizan cuando enfrentan un desafío político que podría debilitar las bases de su supervivencia política. Entonces, la represión es una estrategia de control político contra una determinada población (DEMERITT, 2016). Pero la utilización de la represión como mecanismo de control territorial es aislada y no ocurre con frecuencia porque la propia represión puede desestabilizar el sistema político en general y al gobernador en particular. Los costos políticos de usar la represión en democracia son altos (SCHEDLER, 2016) debido a que se ve afectada la legitimidad democrática y una posible inestabilidad política. Por eso, el uso de la represión suele ser estratégico y esporádico. Es decir, la represión en democracia es una práctica excepcional que los ejecutivos ejercen estratégicamente. Entonces, la administración de la incertidumbre generada por los conflictos políticos habituales

de una democracia es clave (SCHEDLER, 2016), y la represión suele ser un recurso de última instancia cuando todos los mecanismos de control territorial fracasaron previamente o cuando el temor a la inestabilidad es tan grande que los ejecutivos piensan que es la única salida.

Por lo tanto, la represión es un mecanismo estratégico de control político que se utiliza en última instancia con el objetivo de mantener la estabilidad política y minimizar las posibles amenazas que el ejecutivo perciba (DAVENPORT; INMAN, 2012; RIVERA, 2010). Como el uso de la represión tiene costos políticos, su uso en una democracia es limitado y estratégico. En una democracia ningún gobernante se sostiene por medio de la coerción y la represión (MAZEPUS, et al., 2016), por más que ocasionalmente recurra a ella. Es por ello, que los gobernadores se enfrentan a un “dilema represivo”: ¿cuándo reprimir? ¿cómo hacerlo? ¿en qué condiciones? ¿contra quiénes?

El concepto de represión del Estado se nutre de la discusión sobre la violencia institucional (PERELMAN, 2007; PERELMAN; TRUFÓ, 2016; PITA, 2017; TISCORNIA, 2004) y el rol de las policías en el marco de las democracias modernas pero la diferencia radica en que este trabajo se enfoca en la agencia del gobernador. El concepto de represión del Estado presenta tres ventajas, con respecto a otros, para el análisis que propongo: 1) no incluye los otros tipos de violencia del Estado, como la violencia estructural o simbólica (GALTUNG, 2004); 2) resalta la importancia de su uso político, como por ejemplo, para controlar el territorio y lograr la estabilidad política del ejecutivo provincial; y 3) ubica al gobernador en un rol central teniendo en cuenta su posición dentro de un sistema político multinivel.

En relación con este último punto, el objetivo principal de este trabajo es distinguir el rol del ejecutivo en la decisión de reprimir. Entonces, del concepto de represión más amplio presentado anteriormente se desprenden dos tipos de represión, los cuales se basan en la propuesta conceptual de Rivera (2010). El autor distingue la represión estatal centralizada y la represión estatal descentralizada. La represión estatal centralizada es aquella en la que los gobernantes ordenan a las fuerzas de seguridad utilizar la represión. En este sentido, “la lógica de la represión centralizada es inherentes a los intereses de los gobernantes” (RIVERA, 2010; p. 65). La represión estatal descentralizada refiere a la decisión autóno-

ma de los cuerpos de seguridad de reprimir. Es decir, no existe ninguna autorización por parte de los ejecutivos. Esta última refiere a las prácticas cotidianas excesivas de las fuerzas de seguridad llevadas a cabo por iniciativa propia, sin motivaciones políticas y que son solamente útiles a los fines privados de los agentes policiales sin el control ni el aval de los ejecutivos, como por ejemplo el gatillo fácil, detenciones policiales sin orden judicial, detenciones por averiguación de identidad, “verdugueo” o maltratos verbales. Por ende, la represión descentralizada es ilegal por definición, ya que viola todo tipo de reglas formales. Un indicador que serviría para identificar en la práctica esta distinción teórica, podría ser si las fuerzas de seguridad pasaron a disponibilidad. Uno tendería a pensar que, si hay represión policial, los integrantes de las fuerzas que cometieron el hecho serán separados de los cuerpos de seguridad por mal desempeño de sus funciones. Por el contrario, si la represión fue dirigida por el gobernador, habría un apoyo (explícito o implícito) a las fuerzas policiales.

Cuadro N°1 Prácticas de represión descentralizada y de represión centralizada

	Represión descentralizada	Represión centralizada
Prácticas	Gatillo fácil. Represión ilegal Detenciones arbitrarias. Averiguación de identidad. Maltratos verbales (“verdugueo”).	Represión en protestas. Detenciones arbitrarias en contextos de represión. Utilización de los servicios de inteligencia. Amenazas a periodistas. Amenazas a jueces y fiscales.

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, a partir de la distinción conceptual de Rivera (2010), ese trabajo plantea la necesidad de bajar los conceptos hacia la escala subnacional. De esta forma, a la represión encargada por el gobernador se la denomina represión subnacional centralizada. En cambio, a la represión llevada a cabo *motu proprio* por los agentes de seguridad se la llama represión subnacional descentralizada. Esta adaptación del concepto pone en relieve la importancia de todos los

actores dentro de los sistemas políticos subnacionales y sus intereses, los cuales varían al interior de un mismo Estado. Por esto, es importante enfatizar en el rol de los gobernadores, sus preferencias y su capacidad para enfrentar conflictos y desafíos políticos dentro de sus provincias. Son ellos quienes están en contacto directo con su ciudadanía en el territorio. Es decir, los efectos de la represión caerían directamente en su poder político. Por ende, el uso de la represión es una herramienta política de control territorial que debe usarse de forma estratégica debido a que los costos políticos que enfrenta un gobernador son muy altos. Por ejemplo, en el año 2006 el gobernador de la provincia de Neuquén, Jorge Sobisch, decidió reprimir una protesta docente⁷ que desembocó con el asesinato de Carlos Fuentealba. El exgobernador, debido a la forma en cómo encaró la protesta, terminó en un juicio político. Luego se presentó en varias elecciones pero no tuvo ningún éxito. Este ejemplo fortalece el argumento de que la represión tiene costos políticos elevados para los gobernadores. En este caso, terminó desestabilizando políticamente al gobernador. Por ello, los mecanismos coercitivos del Estado se activan en última instancia cuando el gobernante perciba una amenaza a su estabilidad política. Pero su uso poco estratégico, puede terminar con la carrera política de los gobernantes.

Desarrollo del caso ilustrativo: represión descentralizada y centralizada subnacional en la provincia de Jujuy.

Estudiar la represión estatal en las provincias argentinas presenta algunas ventajas debido a su diseño institucional. Argentina es un país federal constituido por veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cada jurisdicción tiene su propia Constitución y sistema electoral, tiene capacidad para implementar su propia organización territorial, autonomía para establecer su propio cronograma electoral⁸ y para crear sus propias fuerzas de seguridad. Estas potestades otorgadas constitucionalmente empoderan políticamente a las provincias y convierten al federalismo argentino en un sistema político complejo en donde conviven, al menos, veinticuatro fuerzas de seguridad con las fuerzas nacionales, y veinticuatro ejecutivos que toman decisiones en su territorio. Entonces, los gobernadores son actores políticos de gran relevancia, sobre todo, para pensar la utilización del aparato coercitivo del Estado. Ahora bien, la autonomía política otorgada por la

⁷ <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-82826-2007-04-05.html>

⁸ A diferencia de Brasil y México en donde las instituciones electorales están reguladas por la Constitución Federal y, por ende, no se observa esta disparidad sustancial. En Argentina, los artículos 121 y 122 de la Constitución Federal delegan las facultades políticas a las provincias.

Constitución a las provincias está limitada por el nivel nacional. Específicamente, los gobernadores no podrían utilizar la represión ni la violencia de forma sistemática. Frente a ello, el gobierno federal tiene la potestad de intervenir la provincia⁹ con el fin de dismantelar las estructuras represivas del Estado provincial, como ya ocurrió en Catamarca (1991) y en Santiago del Estero (2004) frente a casos de violencia estatal. De esta forma, “la autonomía local es un elemento de análisis importante en el estudio de la democracia subnacional y la posición de los gobiernos locales en los juegos políticos multinivel¹⁰” (DOSEK; EATON, 2024, p. 10)

Para aplicar el marco teórico propuesto en este trabajo se utiliza a la provincia de Jujuy como caso ilustrativo. Esta elección se debe a que Jujuy se caracteriza por ser una provincia en donde la protesta social es una práctica política habitual y la cual ha tenido gran influencia en la política local (VACA ÁVILA, 2017). Por ende, Jujuy funciona para poner a prueba la propuesta conceptual del presente trabajo siendo un terreno propicio para la represión. “Jujuy tuvo el extraño privilegio de ser pionero en las protestas que luego se extenderían por todo el país” (LAGOS; GUTIÉRREZ, 2006, p. 216).

Desde el retorno a la democracia en 1983 hasta el 2015, la provincia fue gobernada por el Partido Justicialista (PJ) ininterrumpidamente. A pesar de esta apariencia de estabilidad política, entre 1987 y 1998 ningún gobernador ha podido terminar su mandato constitucional¹¹. Esto se debió al faccionalismo dentro del partido y al ciclo de protesta continua (VACA ÁVILA, 2017) como consecuencia de las políticas económicas neoliberales de los años 90 que generaron un aumento exponencial del desempleo (GÓMEZ; KINDGARD, 2006; MOSCOVICH, 2013). En este contexto, la figura de Carlos “Perro” Santillán, referente del Frente de Gremio de Estatales (FGE), cobró suma relevancia liderando las protestas en contra de las políticas de ajuste económico. Como plantea MOSCOVICH (2013), la fortaleza de la protesta impidió la profundización de las políticas de ajuste, a diferencia de lo que ocurrió en otras provincias debido a las concesiones de los gobernadores hacia los grupos movilizados. Esta estrategia imposibilitó el surgimiento de un gobernador con liderazgo político que tenga la suficiente fuerza política para implementar esas medidas. El punto máximo

del ciclo de protesta se dio en 1997 con el llamado “Libertadorazo”, en la ciudad de Libertador de San Martín. El conflicto duró doce días, caracterizado por una violencia inusitada contra la policía. A partir de ese evento, se fortaleció el “movimiento piquetero” en la provincia integrado por desempleados y trabajadores informales que prevaleció por sobre el FGE (BATTEZZATI, 2012). Ahora bien, como menciona VACA ÁVILA (2017), a pesar de la inestabilidad política y de los cambios sucesivos en el ejecutivo provincial, el sistema político pudo procesar el conflicto social dado que el PJ lograba ganar las elecciones y retener la mayoría en la Legislatura provincial. Esto se explica principalmente por la implementación de la ley de lemas que le permitió al PJ ganar elecciones pero le impidió gobernar adecuadamente. Contrariamente a los objetivos iniciales, la ley de lemas atomizó al partido en la Legislatura incentivando líneas disidentes al gobernador que se encontraba en el cargo (VACA ÁVILA, 2017).

A partir de 1999, el ascenso a la gobernación de Eduardo Fellner (PJ) trajo paz social y un fortalecimiento de la figura del gobernador. Con el primer gobierno de Fellner se recuperó la estabilidad institucional, principalmente, el ejecutivo provincial recobró su poder político (entrevista a diputado provincial por la UCR. San Salvador de Jujuy. Día 17 de agosto de 2024). Esto se puede explicar por tres motivos: primero, porque eliminó la ley de lemas lo que provocó una menor atomización de las internas partidarias que confrontaban con el gobernador de turno. Segundo, Fellner gobernó durante el período del *boom de los commodities* en donde el gobierno nacional y los gobiernos provinciales accedían a mayores recursos económicos permitiendo cierta calma social. Tercero, logró ser un aliado incondicional del gobierno nacional. Pero, a partir de 2004-05, esa fortaleza del ejecutivo provincial comenzó a declinar a partir de la estrategia del expresidente Néstor Kirchner de distribuir recursos (dinero, planes sociales, políticas habitacionales) directamente a los movimientos sociales y a los intendentes saltando, de esta manera, a los gobernadores. Esta forma de hacer política se intensificó durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner fortaleciendo la figura de dirigentes sociales, como es el caso de Milagro Sala en Jujuy, quien se convirtió en una administradora privilegiada de los recursos provenientes del gobierno nacional. Ella crea su propia organiza-

9 Artículo 6°.- El Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia.

10 Traducción propia

11 Desde 1987 a 1998 han pasado siete gobernadores por el ejecutivo provincial.

ción social llamada “Tupac Amaru”. En este contexto, tanto Fellner como Barrionuevo (gobernador entre 2007-2011), padecieron la instalación de un Estado paralelo liderado por Milagro Sala (entrevista a actual funcionario político. San Salvador de Jujuy. Día 15 de agosto de 2024). Ese Estado paralelo consistía en recibir grandes recursos económicos para gestionar políticas sociales en detrimento de la estructura gubernamental (KINDGARD, 2023). La relación entre los gobernadores y Milagro Sala fue conflictiva. La dirigente social comenzó a utilizar la protesta social como una forma de presionar a los gobernadores para conseguir recursos para distribuir y realizar obras públicas, principalmente, viviendas (BATTEZZATI, 2012). Es así como Milagro Sala se convierte en una figura política relevante en detrimento del poder de los gobernadores e instala a la manifestación social como un método de negociación con los ejecutivos provinciales. “El necesario alineamiento de Fellner con la agenda presidencial había implicado aceptar un caballo de Troya en su propio espacio que era difícil de justificar frente a propios y extraños” (VACA ÁVILA, 2020, p. 267).

Esas protestas y las movilizaciones constantes en Jujuy llevaron a un aumento del descontento y del hartazgo de la ciudadanía (VACA ÁVILA, 2020) que derivó en la victoria, por primera vez en la provincia, de un candidato opositor al PJ. Gerardo Morales, de la Unión Cívica Radical (UCR), se impuso en las elecciones de 2015 acompañado en la fórmula por Carlos Haquim, proveniente del PJ. En este sentido, la victoria de Morales no se puede explicar sin considerar el surgimiento y empoderamiento de Milagro Sala. Morales, en la campaña, prometió encarcelar a la dirigente social y terminar con sus prácticas extorsivas, como el otorgamiento de subsidios discrecionales y los cortes de calle constante. Luego de la victoria de Morales, la organización de Milagro Sala permaneció más de 50 días acampando en la plaza principal de la capital jujeña dado que no reconocía la victoria electoral de Morales¹². A partir de ese momento, comenzó una disputa política entre el gobernador electo y la dirigente social que terminó con esta última presa, hasta el día de hoy. El objetivo principal de Morales, una vez que llegó al poder, era reconstruir la autoridad política, la cual fue debilitada por el ascenso de Milagro Sala.

Esta contextualización de la provincia permite en-

tender la importancia de la protesta social en la provincia, siendo una práctica sistemática que desafía constantemente el poder de los gobernadores. En este sentido, la represión puede llegar a ser una estrategia política para resolver ese desafío político por parte de los ejecutivos provinciales, como se verá a continuación. A su vez, la protesta social desafía a las propias fuerzas de seguridad y la forma en cómo estas encaran a la manifestación. De esta forma, Jujuy es un buen caso para poner a prueba la propuesta teórica de la presente investigación. Es decir, cuándo las fuerzas de seguridad actúan de forma autónoma del poder político de turno y cuándo la represión es decidida por los gobernadores.

Represión descentralizada subnacional

En el año 2011, durante la gobernación de Walter Barrionuevo (PJ), en la ciudad de Libertador General San Martín a unos 100 km de la capital jujeña, se inició una fuerte represión contra unos manifestantes de la Corriente Clasista y Combativa (CCC) que estaban tomando unos terrenos privados pertenecientes a la empresa Ledesma. La represión terminó con tres muertos y 30 heridos. El gobernador culpó a los directivos de la empresa y a la justicia que utilizó a las fuerzas de seguridad para desalojar el acampe, pero sin aval del poder político. “La represión no fue una decisión política. Más bien fue una emboscada contra el gobierno” (entrevista a un funcionario del gobierno de Barrionuevo involucrado en el conflicto. San Salvador de Jujuy. Día 16 de agosto de 2024). Los manifestantes denunciaron que, antes del amanecer, la policía llegó al asentamiento y comenzó a disparar. Además, relataron que junto a la policía se encontraba la seguridad privada de la empresa que también intervino en la represión¹³. En una conferencia de prensa, el mandatario declaró “no encuentro explicación a lo sucedido en Jujuy, es rarísimo”¹⁴. Luego de esta situación, el gobernador echó a su Ministro de Gobierno, Pablo La Villa, y a los jefes policiales. En ese entonces, El Ministerio de Gobierno abarcaba la seguridad pública, por ende, se encargaba de elegir a las autoridades políticas en seguridad y a los jefes de las fuerzas de seguridad.

Este ejemplo muestra la agencia de las fuerzas de seguridad que actuaron por fuera de las decisiones del poder político de turno. En este caso, también están involucrados otros actores del sistema como la justicia y la empresa Ledesma, por lo que refuerza

12 <https://www.lavoz.com.ar/politica/milagro-sala-cumple-su-tercera-semana-presa-y-morales-la-acusa-de-sedicion/>

13 <https://www.lanacion.com.ar/politica/violento-desalojo-en-jujuy-tres-muertos-y-30-heridos-nid1393324/>

14 <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/subnotas/173257-54900-2011-07-28.html>

la idea de que, a pesar de que hasta ese momento no había alternancia política y el PJ era hegemónico en la provincia, la incertidumbre es inherente a la democracia. Las autoridades políticas deben lidiar con esa incertidumbre y, por ende, administrarla. En este caso, la incertidumbre está atada a la agencia y a las decisiones de otros actores políticos.

Represión centralizada subnacional

Luego de siete años de cierta paz social en la provincia, en mayo de 2023 se llevaron a cabo las elecciones provinciales, en donde el delfín de Morales, Carlos Sadir, ganó con el 49,52% de los sufragios. Ese mismo año, Morales integraba la fórmula presidencial de Horacio Rodríguez Larreta, como candidato a vicepresidente. En junio, en medio del debate de una reforma constitucional provincial que entre otras cosas restringía las formas de manifestación pública¹⁵, miles de ciudadanos comenzaron a manifestarse en toda la provincia, concentrándose en la ruta nacional 9, arteria central de Jujuy que une a los principales destinos turísticos de la provincia (Purmamarca, Tilcara, Maimará, etc.). Esta protesta comenzó por un reclamo docente de mejoras salariales pero luego se unieron comunidades indígenas, trabajadores estatales y organizaciones sociales. Entonces, en medio de esta protesta masiva y Morales, con el objetivo de posicionarse nacionalmente en medio de la campaña electoral presidencial y dar una señal de orden y autoridad, ordenó la represión contra los manifestantes y culpó al gobierno nacional (PJ) de no colaborar. De esta forma, la represión fue una estrategia de Morales para dar una imagen de fortaleza política a nivel nacional (entrevista a diputado provincial PJ. San Salvador de Jujuy. Día 16 de agosto de 2024). Ahora bien, gran parte de los funcionarios entrevistados coinciden que la represión del 2023 tuvo altos costos políticos. Esto se observa en los resultados electorales nacionales de agosto de 2023, en donde Morales (como candidato a vicepresidente) pierden la elección en su provincia, detrás de Javier Milei, obteniendo un 18,1%¹⁶. Es decir, su candidato a gobernador obtuvo un 49,52% en las elecciones provinciales, y luego de la represión, en las elecciones primarias de agosto, el propio Morales sacó un 18,1%. “Morales pagó costos políticos terribles. La represión no le convenía. [...] No tuvo timing” (entrevista a un funcionario del gobierno de Barrionuevo. San Salvador de Jujuy. Día 16 de agosto de 2024). Más bien fue una “estrategia errónea, equivocada” (Entrevista a ex diputado provincial.

San Salvador de Jujuy. Día 17 de agosto de 2024).

Este ejemplo ilustrativo demuestra la decisión del gobernador de reprimir, a diferencia del ejemplo anterior en donde las fuerzas de seguridad actuaron de forma autónoma. En este caso, la represión fue una estrategia de controlar el territorio, por un lado, y una forma de nacionalizar su figura, por otro lado, en medio de su candidatura nacional como vicepresidente. Ahora bien, como se viene insistiendo, la represión en democracia tiene costos políticos. Morales pagó esos costos electoralmente. Entre la elección provincial y la nacional perdió más de 30% de los votos. “Morales pagó caro la represión” (entrevista a funcionario oficialista. San Salvador de Jujuy. 14 de agosto de 2024).

Conclusiones

Este trabajo intenta, de manera preliminar, presentar una propuesta teórica para estudiar la represión del Estado. Se parte de la idea de que el régimen democrático limita el uso de la represión y aumenta los costos de su aplicación. Por lo tanto, los ejecutivos utilizan la fuerza pública excepcionalmente y de forma estratégica. De forma específica, esta investigación busca profundizar en las particularidades conceptuales de la represión a nivel subnacional, destacando el rol de los ejecutivos locales en la decisión de reprimir. Gran parte de la literatura se ha centrado solamente en la represión como un atributo del Estado, pero en menor medida ha prestado atención a los actores involucrados en el ejercicio represivo. En este caso, se destacaron dos actores relevantes: los gobernadores y las fuerzas de seguridad. Ahora bien, no siempre estos actores responden a intereses similares. Sino más bien, puede haber casos en donde existe una contradicción en los objetivos de estos actores. Entonces, a partir de este último punto, distinguí dos tipos de represión, basándome en el trabajo de Mauricio Rivera: la represión subnacional centralizada y la represión descentralizada subnacional. La primera refiere a la decisión política de los gobernadores de reprimir. En cambio, la segunda definición se enfoca en el rol de las fuerzas de seguridad, como actores con agencia propia. Esta distinción conceptual resulta importante para comprender el poder político de los gobernadores, la autonomía de las fuerzas de seguridad y la represión como una estrategia política de control territorial en democracia.

15 <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2023/10/argentina-repression-criminalization-protests-jujuy/>

16 <https://www.pagina12.com.ar/576916-resultados-elecciones-paso-2023-en-jujuy-a-que-hora-se-sabe->

A su vez, a partir de este trabajo, se abordó la problemática de la represión desde una lógica subnacional evitando el “sesgo nacional” de la mayoría de los estudios de la represión estatal. Esta adaptación a la escala local tiene implicancias tanto teóricas como empíricas, principalmente, permite destacar qué actores son relevantes a la hora de analizar la represión, y pensar a futuro, factores explicativos. Esto se debe a que, a nivel subnacional, las dinámicas de poder, las estructuras políticas y las relaciones sociales varían considerablemente. Esto permite observar cómo diferentes contextos locales influyen en la forma y la intensidad de la represión, ofreciendo una visión más rica y matizada que un análisis a nivel nacional. A su vez, al analizar la represión a escala local, es posible identificar patrones específicos que pueden no ser evidentes en un análisis a nivel nacional. Esto incluye variaciones en las tácticas de represión, los actores involucrados, y la respuesta de la población. Además, debido a las características del federalismo argentino, el estudio de las provincias argentinas permite identificar de manera diferenciada a los actores que reprimen, y las limitaciones que estos tienen en el marco de un estado de derecho y de una democracia liberal a nivel nacional.

Más allá de que este trabajo es meramente teórico y conceptual, la inclusión de un caso ilustrativo robusteció la propuesta. Es por ello, que a pesar de las dificultades metodológicas principalmente lo referido a la obtención de datos, la realización de entrevista a actores clave permitió captar la decisión de los ejecutivos locales de reprimir, identificar las características de las democracias provinciales y plantear los causales de esa decisión, como se hizo de forma preliminar para el caso de Jujuy. La provincia de Jujuy es un buen laboratorio para poner a prueba empíricamente la distinción conceptual, dado que la protesta social es una práctica política sistemática desde el retorno de la democracia en esa provincia. Para fortalecer la propuesta del presente artículo, a futuro se seleccionarán una mayor cantidad de provincias para buscar un marco teórico más generalizable y que permita una comparación más robusta.

En este sentido, para futuras líneas de investigación se podrán responder las siguientes preguntas: ¿por qué los gobernadores reprimen como última instancia en un contexto nacional democrático? ¿qué implicancias tiene la represión en el Esta-

do de derecho y en la protección de los derechos humanos? ¿cómo varían los tipos de represión en un mismo país y qué explica esta variación? ¿qué mecanismos previos se utilizan antes de la represión?

Por último, la represión estatal en contextos subnacionales plantea importantes implicancias normativas en relación con la rendición de cuentas y la defensa de los derechos humanos. Estas implicancias no solo desafían los marcos legales y éticos sino que también ofrecen lecciones cruciales para los formuladores de políticas y los defensores de los derechos humanos. La represión a nivel subnacional evidencia disparidades en la protección de los derechos humanos, ya que las condiciones y capacidades de los gobiernos locales varían. Esto puede llevar a que ciertos grupos o regiones queden más vulnerables frente a abusos de poder, lo que cuestiona la equidad en la aplicación de las normas de derechos humanos dentro de un mismo país. A su vez, pensando en la formulación de políticas públicas, analizar la represión en contextos multinivel permite diseñar políticas que promuevan una coordinación intergubernamental efectiva (local, regional, nacional) y entre los organismos internacionales para asegurar que los esfuerzos de rendición de cuentas y protección de derechos humanos sean coherentes y eficaces con el objetivo principal de robustecer el Estado de derecho y limitar los abusos de las autoridades estatales, ya sean ejecutivos locales como fuerzas de seguridad. De esta forma, y para finalizar, se intentará también incluir el rol de la justicia local como actor relevante en la defensa de la ciudadanía de los excesos de los agentes públicos. Esto lleva a analizar las particularidades de los sistemas políticos subnacionales y el control de los gobernadores sobre estos.

BIBLIOGRAFIA

ABDULHADI, Augusto. Disputas faccionales y cortes judiciales en las provincias argentinas: Misiones bajo el Frente Renovador (2003-2011). *Revista SAAP*, v. 10, n. 2, p. 355–374, 2016.

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da Federação: o poder dos governadores no Brasil pósautoritário*. 1998. Tesis Doctoral Departamento de Ciencia Política, Universidad de San Pablo, San Pablo, 1998.

ACUÑA, Carlos; CHUDNOVSKY, Mariana.

Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. **¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina.** Carlos Acuña ed. Buenos Aires: Siglo XXI, 2013. p. 19–71.

AUYERO, Javier. La geografía de la protesta. **Trabajo y sociedad**, v. 4, n. III, p. 2, 2002.

BASHIN, Tavishi; GANDHI, Jennifer. Timing and targeting of state repression in authoritarian elections. **Electoral Studies**, v. 32, n. 4, p. 620–631, 2013. DOI <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2013.07.011>.

BATTEZZATI, Santiago. LA TUPAC AMARU: INTERMEDIACIÓN DE INTERESES DE LOS SECTORES POPULARES INFORMALES EN LA PROVINCIA DE JUJUY. **Desarrollo Económico**, v. 52, n. 205, p. 141–171, 2012.

BEHREND, Jacqueline. Democratización subnacional: algunas preguntas teóricas. **Revista POST-Data: Revista de Reflexión y Análisis Político**, v. 17, n. 2, p. 11–34, 2012.

BEHREND, Jacqueline. Dinastías políticas y democracia: una propuesta conceptual. *Revista de Discentes de Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos*. **Agenda Pública**, v. 9, n. 3, p. 74–189, 2021. DOI <https://doi.org/10.31990/agenda.2021.3.6>.

BEHREND, Jacqueline. Federal Intervention and Subnational Democratization in Argentina. **Illiberal Practices: territorial variance within large federal democracies**. Jacqueline Behrend y Laurence Whitehead ed. Baltimore: Johns Hopkins University Press., 2016. p. 89–120.

BEHREND, Jacqueline. The unevenness of democracy at the subnational level: Provincial closed games in Argentina. **Latin American Research Review**, v. 46, n. 1, p. 150–176., 2011.

BEHREND, Jacqueline; WHITEHEAD, Laurence. Prácticas iliberales y antidemocráticas a nivel subnacional. **Colombia Internacional**, v. 91, p. 17–43, 2017.

BRINKS, Daniel. The Rule of (Non) Law. Prosecuting Police Killings in Brazil and Argentina. **The judicial response to police killings in Latin America: Inequality and the rule of law**. Cam-

bridge: Cambridge University Press, 2007. .

BUENO DE MESQUITA, Bruce; DOWNS, George; SMITH, Alastair. Thinking Inside the Box: A Closer Look at Democracy and Human Rights. **International Studies Quarterly**, v. 49, n. 3, p. 439–457, 2005.

CALDEIRA, Teresa; HOLSTON, James. Democracy and Violence in Brazil. **Comparative Studies in Society and History**, v. 41, n. 4, p. 691–729, 1999.

CALVO, Ernesto; MOSCOVICH, Lorena. Inequality, Protests, and the Progressive Allocation of Cash Transfers in the Argentine Provinces. **Latin American Politics and Society**, v. 59, n. 2, p. 3–26, 2017.

CAREY, Sabine. The use of repression as a response to domestic dissent. **Political Studies**, v. 58, p. 167–186, 2010. DOI 10.1111/j.1467-9248.2008.00771.x.

CAREY, Sabine; GOHDES, Anita. Understanding journalist killings. **Journal of Politics**, v. 83, n. 4, p. 1216–1228, 2021.

CASTAGNOLA, Andrea. I want it all, and I want it now: The political manipulation of Argentina's Provincial High Courts. **Journal of Politics in Latin America**, v. 4, n. 2, p. 39–62, 2012.

COSTANTINO, Gabriel. Las políticas de seguridad en argentina: los límites de la autonomía policial. **Aposta revista de ciencias sociales**, n. 63, p. 1–26, 2014.

DALTON, Russell; VAN SICKLE, Alix; WELDON, Steven. The Individual–Institutional Nexus of Protest Behaviour. **British journal of political science**, v. 40, n. 1, p. 51–73, 2010. DOI 10.1017/S000712340999038X.

DAMMERT, Lucía. Dilemas de la reforma policial en América Latina. **Policía, estado y sociedad: prácticas y saberes latinoamericanos**. Caruso, Haydeé, Muniz Jacqueline y Carballo Blanco, Antonio ed. Rio de Janeiro: Viva Rio, 2007. p. 145–164.

DAVENPORT, Christian. . Freedom Under Fire Repression, Context and the Fragility of the Domestic Democratic Peace. In: 46TH ANNUAL ISA CONVENTION, 2005. , Honolulu, Hawaii. *Anais...* Honolulu, Hawaii: [s.n.], 2005. .

DAVENPORT, Christian. Multi-Dimensional Threat Perception and State Repression: An Inquiry Into Why States Apply Negative Sanctions. **Midwest Political Science Association**, v. 39, n. 3, p. 683–713, 1995.

DAVENPORT, Christian. State repression and political order. **Annu. Rev. Polit. Sci.**, v. 10, p. 1–23, 2007a. DOI 10.1146/annurev.polisci.10.101405.143216.

DAVENPORT, Christian. State Repression and the Tyrannical Peace. **Journal of Peace Research**, v. 44, n. 4, p. 485–504, 2007b. DOI 10.1177/0022343307078940.

DAVENPORT, Christian; AMSTRONG II, David. Democracy and the Violation of Human Rights: A Statistical Analysis from 1976 to 1996. **Midwest Political Science Association**, American Journal of Political Science. v. 48, n. 3, p. 38–554, 2004.

DAVENPORT, Christian; INMAN, Dolly. The State of State Repression Research Since the 1990s. **Terrorism and Political Violence**, v. 24, n. 4, p. 619–634, 2012. DOI <http://dx.doi.org/10.1080/09546553.2012.700619>.

DE KADT, Daniel; JOHNSON-KANU, Ada; SANDS, Melissa. State Violence, Party Formation, and Electoral Accountability: The Political Legacy of the Marikana Massacre. **American Political Science Review**, p. 1–21, 2023. DOI 10.1017/S0003055423000448.

DELLA PORTA, Donatella. On Violence and Repression: A Relational Approach. **Government and Opposition**, v. 49, n. 2, p. 159–187, 2014. DOI [doi:10.1017/gov.2013.47](https://doi.org/10.1017/gov.2013.47).

DELLA PORTA, Donatella. Protest policing as a barometer of political opportunities: An introduction. **Social Movements and the State: Thoughts on the Policing of Protest**. Donatella Della Porta ed. Italia: European University Institute, 2020. p. 3–62.

DELLA PORTA, Donatella; FILLIEULLE, Olivier. Policing Social Protest. **The Blackwell Companion to Social Movements**. Social Movements. David Snow, Sara Soule and Hanspeter Kriesi ed. Oxford: Blackwell Publishing, 2006. p. 217–242.

DELLA PORTA, Donatella; REITER, Herbert. **Policing Protest. The Control of Mass Demonstra-**

tions of Western Democracies. Donatella Della Porta, Herbert Reiter y Marx Gary ed. London: University Of Minnesota Press, 1998. v. 6: Policing Protest: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies.

DEMERITT, Jacqueline. The Strategic Use of State Repression and Political Violence. **Oxford research encyclopedia of politics**, p. 1–19, 2016. DOI <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.32>.

DOMÍNGUEZ; DE ESTRADA, María. Asesinatos y muertes de campesinos en la actualidad argentina: la violencia como dispositivo (des)territorializador. **Astrolabio Nueva Época**, n. 10, p. 489–529, 2013.

DOSEK, Tomás; EATON, KENT. Mayors Unchecked: Vertical and Horizontal Dimensions of Local Autonomy in Latin American Municipalities. **Urban Affairs Review**, v. 0, n. 0, p. 1–35, 2024. DOI 10.1177/10780874241266222.

DURAZO HERRMANN, Julián. Clientelism and State Violence in Subnational Democratic Consolidation in Bahia, Brazil. **Violence in Latin America and the Caribbean Subnational Structures, Institutions, and Clientelistic Networks**. Tina Hilgers and Laura MacDonald ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 211–230.

FARINETTI, Marina. **La trama del juarismo**. Primera ed. Buenos Aires: EUDEBA, 2021.

FRANCISCO, Ronald. Theories of Protest and the Revolutions of 1989. **American Journal of Political Science**, v. 37, n. 3, p. 663–680, 1993. DOI 10.2307/2111569.

GALTUNG, Johan. Violencia, guerra y su impacto. Sobre los efectos visibles e invisibles de la violencia. **Foro para filosofía intercultural**, v. 5, p. 1–29, 2004.

GARTNER, Scott Sigmund; REGAN, Patrick. The Non-Linear Relationship between Government and Opposition Violence. **Journal of Peace Research**, v. 33, n. 3, p. 273–287, 1996.

GERVASONI, Carlos. A rentier theory of subnational regimes: Fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces. **World Politics**, v. 62, n. 2, p. 302–340, 2010.

GIBSON, Edward. Autoritarismo subnacional: es-

estrategias territoriales de control en regímenes democráticos. **Desafíos**, n. 14, p. 204–237, 2006.

GIRAUDY, Agustina. The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico. **Journal of Politics in Latin America**, v. 2, n. 2, p. 53–84, 2010.

GIRAUDY, Agustina; MONCADA, Eduardo; SNYDER. Subnational analysis: Theoretical and methodological contributions to comparative politics. **Revista de ciencia política**, v. 41, n. 1, p. 1–34, 2021.

GOLDSTEIN, Robert Justin. Introduction. **En Political repression in modern america from 1870 to 1976**. Robert Justin Goldstein ed. Chicago: University of Illinois Press, 2001. p. XXI–XXXIII.

GOLDSTONE, Jack. Introduction: Bridging institutionalized and noninstitutionalized politics. **States, Parties, and Social Movements**. Jack A. Goldstone ed. New York: Cambridge University Press, 2003. p. 1–27.

GÓMEZ, Elizabeth; KINDGARD, Federico. TRABAJO, DESOCUPACIÓN Y MOVIMIENTO OBRERO. **JUJUY EN LA HISTORIA DE LA COLONIA AL SIGLO XX**. Ana Teruel y Marcelo Lagos ed. San Salvador de Jujuy: UNJU, 2006. .

GONZÁLEZ, Lucas. El poder de los gobernadores: Conceptualización y análisis comparado de Argentina y Brasil. **Revista SAAP**, v. 8, n. 2, p. 339–373, 2014.

GONZÁLEZ, Yanilda. **Authoritarian Police in Democracy. Contested Security in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

GREITENS, Sheena Chestnut. Introduction. **Dictators and their Secret Police: Coercive Institutions and State Violence**. New York: Cambridge University Press, 2016. p. 3–16.

HENCKEN RITTER, Emily. Policy Disputes, Political Survival, and the Onset and Severity of State Repression. **Journal of Conflict Resolution**, v. 58, n. 1, p. 143–168, 2014. DOI 10.1177/0022002712468724.

HENDERSON, Conway. Conditions Affecting the Use of Political Repression. **The Journal of Conflict Resolution**, v. 35, n. 1, p. 120–142, 1991.

HILL, Daniel; JONES, Zachary. An Empirical Evaluation of Explanations for State Repression. **American Political**, v. 108, n. 3, p. 661–687, 2014. DOI 10.1017/S000305541.

KINDGARD, Adriana. El peronismo jujeño en clave electoral. Del esperado triunfo de 1983 a la inesperada derrota de 2015. **Revista de Historia**, n. 24, p. 116–143, 2023.

KOBILANSKI SALLES, Facundo. La política de las reformas policiales a nivel subnacional en Argentina: algunas contribuciones y lecciones desde la ciencia política. **Cuadernos de Seguridad**, n. 14, p. 1–15, 2011.

LAGOS, Marcelo; GUTIÉRREZ, Mirta. DICTADURA, DEMOCRACIA Y POLÍTICAS NEOLIBERALES. 1976-1999. **JUJUY EN LA HISTORIA DE LA COLONIA AL SIGLO XX**. Teruel Ana y Marcelo Lagos ed. San Salvador de Jujuy: UNJU, 2006. .

LAPEGNA, Pablo. Agricultural Boom, Subnational Mobilization, and Variations of Violence in Argentina. **Violence in Latin America and the Caribbean: Subnational Structures, Institutions, and Clientelistic Networks**. Tina Hilgers y Laura MacDonald ed. New York: Cambridge University Press, 2017. p. 173–192.

MANGONNET, Jorge. La Política de los Estallidos Provinciales en Argentina. . **Reflex. Revista de Análisis, Reflexión y Debates en Ciencia Política**, v. 2, n. 1, p. 14–37, 2011.

MAZEPUS, Honorata; VEENENDAAL, Wouter; MCCARTHY-JONES, Anthea; TASK VÁSQUEZ, Juan Manuel. A comparative study of legitimation strategies in hybrid regimes. **POLICY STUDIES**, v. 37, n. 4, p. 350–369, 2016. DOI <https://doi.org/10.1080/01442872.2016.1157855>.

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. **Dinámica de la contienda política**. Quesada Navidad Joan ed. [S.l.]: Hacer, 2005. (Biblioteca de filosofía y ciencias sociales).

MÉNDEZ, Juan. Problemas de violencia ilegal: una introducción. **La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina**. Méndez, Juan, O'Donnell, Guillermo y Pinheiro, Paulo Sérgio ed. Buenos Aires: Paidós, 2002. p. 31–37.

MIDDELDORP, Nick; LE BILLON, Phillipe.

Deadly environmental governance: authoritarianism, eco-populism, and the repression of environmental and land defenders. **Annals of the American Association of Geographers**, v. 109, n. 2, p. 324–337, 2019.

MIGDAL, Joel. **Estados débiles, Estados fuertes**. México: Fondo de Cultura Económica, 2011.

MITCHELL, Neil; MCCORMICK, James. Economic and Political Explanations of Human Rights Violations. **World Politics**, v. 40, n. 4, p. 476–498, 1988.

MOSCOVICH, Lorena. Gobernadores versus organizaciones: apoyos federales, política provincial y protesta. **Revista SAAP**, v. 7, n. 1, p. 131–159, 2013.

MURILLO, María Victoria; RONCONI, Lucas. Teachers' strikes in Argentina: Partisan alignments and public-sector labor relations. **Studies in Comparative International Development**, v. 39, p. 77–98, 2011.

O'DONNELL, Guillermo. Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. **Revista Desarrollo Económico**, v. 33, n. 130, p. 163–184, 1993.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa**. O'Donnell, Guillermo ed. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2010.

OLMEDA, Juan. **¿La unión hace la fuerza? La política de la acción colectiva de los gobernadores en Argentina, Brasil y México**. Primera edición ed. Mexico D.F: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2021.

ORTIZ DE ROZAS, Victoria. Los estudios sobre política subnacional en Argentina: un recorrido por diferentes disciplinas y perspectivas. Sobre los aportes de una escala de análisis y su afinidad con un enfoque centrado en los actores políticos y sus prácticas. **Cuad. Fac. Humanid. Cienc. Soc., Univ. Nac. Jujuy**, n. 50, 2016.

PEREIRA, Anthony; UNGAR, Mark. . The Persistence of the “Mano Dura”: Authoritarian Legacies and Policing in Brazil and the Southern Cone. In: XXV INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION,

2004. , Las Vegas. *Anais... Las Vegas*: [s.n.], 2004. . p. 1–34.

PERELMAN, Marcela. . Algunas definiciones sobre la violencia: usos y teorías. In: VII JORNADAS DE SOCIOLOGÍA, 2007. , Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2007. . p. 1–17.

PERELMAN, Marcela; TRUFÓ, Manuel. Violencia institucional. Tensiones actuales de una categoría política central. **Ciencias Sociales**, v. 92, 2016.

PICCO, Ernesto. Sistemas mediáticos subnacionales argentinos: heterogeneidad y diferencias en contextos neopopulistas. **Íconos-Revista de Ciencias Sociales**, v. 46, p. 83–100, 2013.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Introducción: la efectividad de la ley y los defavorecidos en América Latina. **La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina**. Méndez, Juan, O'Donnell, Guillermo y Pinheiro, Paulo Sérgio ed. Buenos Aires: Paidós, 2002. p. 15–31.

PITA, María Victoria. Pensar la Violencia Institucional: vox populi y categoría política local. **Espacios de crítica y producción**, v. 53, p. 33–42, 2017.

POE, Steven; TATE, Neal. Repression of Human Rights to Personal Integrity in the 1980s: A Global Analysis. **American Political Science Association**, v. 88, n. 4, p. 853–872, 1994.

POE, Steven; TATE, Neal; KEITH, Linda Camp. Repression of the Human Right to Personal Integrity Revisited: A Global Cross-National Study Covering the Years 1976-1993. **International Studies Quarterly**, v. 43, n. 2, p. 291–313, 1999.

REGAN, Patrick; HENDERSON, Errol. Democracy, Threats and Political Repression in Developing Countries: Are Democracies Internally Less Violent? **Third World Quarterly**, v. 23, n. 1, p. 119–136, 2002.

RIBEIRO, Ludmila; OLIVEIRA, Valeria; DINIZ, Alexander. Are the Brazilian Police Forces Lethal Weapons? **Policing & Firearms**. Farmer, C., Evans, R. (eds) ed. [S.l.]: Springer, Cham, 2022. p. 33–56.

RÍOS, Viridiana. How government coordination controlled organized crime: The case of Mexico's cocaine markets. **Journal of Conflict Resolution**,

v. 59, n. 8, p. 1433–1454, 2015.

RIVERA, Mauricio. ¿Por qué reprimen las democracias? Los determinantes de la violencia estatal en América Latina. **FLACSO MEXICO**, p. 139, 2010.

RODRIGO, Cintia; MAURO, Sebastián. Estabilidad y crisis en las provincias argentinas (1983-2019). **Estudios**, n. 50, p. 183–208, 2023.

SAÍN, Marcelo. **El Leviatán azul: policía y política en la Argentina**. 2º Edición ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015.

SALAZAR REBOLLEDO, María Grisela. Cooptar o reprimir? intervenciones autoritarias sobre la prensa local mexicana. **América Latina Hoy**, v. 84, p. 11–136, 2020. DOI <https://doi.org/10.14201/alh.20916>.

SCHEDLER, Andreas. Capítulo 1, “La política de la incertidumbre”. **La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios**. Mexico D.F: Fondo de Cultura Económica, 2016. p. 37–85.

SCHNYDER, Celeste. Los estados de la democracia. Bases políticas y policiales del poder estatal en una provincia del norte argentino. **Revista POST-Data: Revista de Reflexión y Análisis Político**, v. 20, n. 1, p. 77–107, 2015.

SNYDER, Richard. Reducción de la escala: el método comparativo de unidades subnacionales. **Desarrollo Económico**, v. 49, n. 149, p. 287–306, 2011.

SNYDER, Richard; DURÁN MARTÍNEZ, Angélica. Drugs, violence, and state-sponsored protection rackets in Mexico and Colombia. **Colombia internacional**, v. 70, p. 61–91, 2009.

SULLIVAN, Heather. Subnational State Capacity and the Repression of Protest: Evidence from Mexico. **Political Research Quarterly**, v. 74, n. 3, p. 587–598, 2021.

SVOLIK, Milan. **The Politics of Authoritarian Rule**. Margaret Levi ed. New York: Cambridge University Press, 2012.

TARROW, Sidney. Social Movements in Contentious Politics: A Review Article. **American Political Science Review**, v. 90, n. 4, p. 874–883, 1996.

TISCORNIA, Sofía. Entre el imperio del ‘Estado

de policía y los límites del derecho. **Nueva sociedad**, v. 191, p. 78–89, 2004.

TREJO, Guillermo; LAY, Sandra. Why Did Drug Cartels Go to War in Mexico? Subnational Party Alternation, the Breakdown of Criminal Protection, and the Onset of Large-Scale Violence. **Comparative Political Studies**, v. 51, p. 900–937, 2017.

TUSALEM, Rollin. Examining the Determinants of Extra-Judicial Killings in the Philippines at the Subnational Level: the Role of Penal Populism and Vertical Accountability. **Human Rights Review**, v. 20, p. 67–101, 2019. DOI <https://doi.org/10.1007/s12142-018-0535-1>.

VACA ÁVILA, Penélope. Estrategias de permanencia en sistemas subnacionales de partido predominante. El caso de Jujuy (1983-1999). **Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales**, v. 1, n. 6, p. 14–41, 2017.

VACA ÁVILA, Penélope. La consolidación de la victoria radical en una provincia peronista. **PolHis**, v. 13, n. 26, p. 256–286, 2020.

WEBER, Max. **El político y el Científico**. Madrid: Alianza Editorial, 2021.

YÁÑEZ NAVARRO, Clemente; HERRERA GUTIÉRREZ, María Rosa. Contexto micro y macro de la protesta colectiva: América Latina en la década de los noventa. **Revista mexicana de sociología**, v. 71, n. 1, p. 83–130, 2009.

YASHAR, Deborah. **Homicidal ecologies: illicit economies and complicit states in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

ZURBRIGGEN, Cristina. El institucionalismo centrado en los actores. Una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. **Revista de Ciencia Política**, v. 26, n. 1, p. 67–83, 2006.

Pulsión reeleccionista coartada en el nivel subnacional: el caso de Argentina (2013-2023)

Jimena Pesquero Bordón¹

Resumen

El objetivo es describir y analizar comparativamente los procesos de inhabilitación de candidaturas inconstitucionales de gobernadores en ejercicio que buscaban su reelección en provincias argentinas (periodo 2013-2023). Se abordan cada uno de los cinco casos que se produjeron en el periodo posterior a la reforma de la Constitución Nacional de 1994: Santiago del Estero, 2013; Río Negro y La Rioja, 2019; y San Juan y Tucumán, 2023. Se detectan dos olas reeleccionistas en los ciclos electorales 2019 y 2023 y una línea jurisprudencial que sostiene la Corte Suprema de Justicia de la Nación respecto a los límites de la reelección y su rol como contralor constitucional. Para el análisis de los casos se opta por la perspectiva comparativa subnacional junto con las principales dimensiones que identificó la literatura politológica sobre autoritarismos subnacionales y sus posibilidades de cambio. Este artículo aborda un objeto poco estudiado por la literatura politológica y aporta al conocimiento del caso argentino sobre la territorialización y multiescalaridad de los procesos reeleccionistas inconstitucionales y sus frenos y contrapesos.

Palabras clave: Reelección; Autoritarismo Subnacional, Perspectiva comparativa subnacional; Constitución; Corte Suprema de Justicia de la Nación

Alta incidência de reeleições subnacionais impugnadas: uma análise sobre o caso argentino (2013-2023)

Resumo

O objetivo é descrever e analisar comparativamente os processos de desqualificação de candidaturas inconstitucionais de governadores em exercício que buscam a reeleição nas províncias argentinas (período 2013-2023). São abordados cada um dos cinco casos ocorridos no período posterior à reforma da Constituição Nacional de 1994: Santiago del Estero, 2013; Rio Negro e La Rioja, 2019; e San Juan e Tucumán, 2023. Duas ondas de reeleição são detectadas nos ciclos eleitorais de 2019 e 2023 e uma linha de jurisprudência sustentada pelo Supremo Tribunal de Justiça da Nação sobre os limites da reeleição e seu papel de controlador constitucional. Para a análise dos casos, opta-se pela perspectiva comparativa subnacional e as principais dimensões identificadas pela literatura política sobre autoritarismos subnacionais e suas possibilidades de mudança. Este artigo aborda um objeto pouco estudado pela literatura da ciência política e contribui para o conhecimento do caso argentino sobre a territorialização e a multiescalalidade dos processos inconstitucionais de reeleição e seus freios e contrapesos.

Palavras-chave: Reeleição; Autoritarismo Subnacional, Perspectiva Comparativa Subnacional; Constituição; Supremo Tribunal de Justiça da Nação

1. Introducción y estado del arte

Desde la transición democrática de la década de 1980, Argentina atravesó un intenso proceso reformista que llevó a que 21 de 23 provincias -excepto Mendoza y Santa Fe- y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires incorporaran la reelección y sucesión recíproca de la fórmula gubernamental (gobernador y vicegobernador) en sus respectivas constituciones. En la mayoría (17 provincias), esta cláusula habilita a un nuevo periodo consecutivo. Asimismo, la reforma de la Constitución Nacional (CN) de 1994 incorporó la reelección a nivel presidencial. Durante el periodo 2013-2023, se sucedieron intentos fallidos de candidaturas de gobernadores en ejercicio que ya habían usufructuado sus posibilidades de reelección y no se encontraban habilitados por sus respectivas constituciones provinciales. Las candidaturas fueron avaladas por la justicia provincial, pero, luego, impugnadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) a partir de acciones judiciales que impulsaron actores partidistas locales opositores.

El objetivo de este artículo es describir y analizar de forma comparada cada uno de los procesos de inhabilitación de candidaturas de gobernadores en ejercicio que buscaban su reelección en provincias argentinas (periodo 2013-2023). Las unidades de análisis subnacionales para configurar el caso argentino fueron las siguientes: 2013: inhabilidad de la candidatura de Gerardo Zamora en Santiago del Estero; 2019: inhabilidad de las candidaturas de Alberto Weretilneck en Río Negro y de Sergio Casas en La Rioja y; 2023: inhabilidad de las candidaturas de Sergio Uñac en La Rioja y de Juan Manzur en Tucumán. A partir del análisis documental de los procesos electorales y judiciales, que corrieron en paralelo, se describió el caso argentino. Para su análisis comparativo, se aplicaron estrategias de investigación del método comparativo subnacional y variables desarrolladas por la literatura sobre autoritarismos y democratización subnacional.

¹ Instituto de investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7908-7537>.

El estudio de caso nace de la identificación de dos oleadas reformistas a nivel subnacional en los dos últimos ciclos electorales en la Argentina (2019 y 2023). En estos, gobernadores en ejercicio y sin posibilidad constitucional de presentarse a un nuevo periodo fueron erigidos por sus respectivos partidos políticos como candidatos a gobernar sus respectivas provincias. Las Cortes y Superiores Tribunales de Justicia (STJ) provinciales ratificaron la constitucionalidad de cada una de las candidaturas argumentando que los derechos políticos se encuentran reconocidos por la respectiva Constitución Provincial (CP), la CN y la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 23, ADH) que la Argentina suscribe. Finalmente, la CSJN a partir de las acciones que interpusieron actores políticos provinciales intervino en cada uno de los casos argumentando el ejercicio de su rol como garante de los principios representativos y republicanos a partir de su competencia en todas las causas de constitucionalidad (art. 116, CN) y emitió sentencias que inhabilitaron las reelecciones violatorias de las respectivas CP de los gobernadores en ejercicio en el marco de los cronogramas electorales provinciales en desarrollo.

La literatura politológica se ha abocado al estudio de las reformas de las cláusulas de reelección a nivel subnacional y sus efectos (Almaraz, 2010; Cardarello, 2011; 2012; Liendo, 2014; Altavilla, 2017). Sin embargo, los procesos reeleccionistas subnacionales inconstitucionales han sido escasamente abordados por la literatura no jurídica.

A nivel continental se denominó fiebre o pulsión reeleccionista (Zovatto, 2018) a la alta incidencia de la reelección presidencial en la región luego de la tercera ola democrática y los riesgos asociados en países con débil institucionalidad. A los fines de este artículo se utilizará fiebre o pulsión reeleccionista subnacional coartada a los casos de gobernadores que se lanzaron a su reelección sin posibilidades constitucionales, aunque con anuencia de las cortes provinciales, pero fueron inhabilitadas mediante fallos de la CSJN a partir de acciones judiciales que impulsaron actores políticos locales de la oposición.

Los casos a nivel regional de las candidaturas de Daniel Ortega en Nicaragua (2009), de Juan Orlando Hernández en Honduras (2015), de Evo Morales en Bolivia (2017) y de Nayib Bukele en El Salvador (2023) ilustran este proceso de modificación de los periodos, en este caso, presidenciales a través de órganos jurisdiccionales eludiendo la reforma constitucional que requiere. El Informe de la Comisión de Venecia sobre los límites a la reelección presidencial señala que: “no existe un derecho humano específico y diferenciado a la reelección. La posibilidad de postularse para un cargo para otro periodo previsto en la constitución nacional es una modalidad o una restricción del derecho a la participación política y, a contender un cargo” (2018:18-19).

Joaquín Mejía Rivera y Rafael Jerez Moreno analizaron el corpus constitucional y convencional centrándose en el

Informe mencionado y concluyen que la jurisprudencia puede “garantizar la estabilidad democrática y establecer un parámetro común que profundice o revierta la fiebre reeleccionista” (2021:75).

En Argentina, como en otros países del continente, los estudios sobre regímenes políticos y calidad democrática han puesto atención en los procesos electorales y de participación política los cuales pueden encontrar obstáculos o límites en situaciones autoritarias subnacionales o dadas prácticas autoritarias o iliberales (O'Donnell, 2010; Gervasoni, 2011; Giraudy, 2012; Behrend, 2012; Gibson, 2023, entre otros). Esta perspectiva hace hincapié en la variación territorial de la democratización de los regímenes políticos a partir de la irregularidad de la presencia del Estado (O'Donnell, 2010) y se interrogan acerca de la posibilidad de procesos de democratización o cambio de los regímenes políticos subnacionales (Gibson, 2006; 2023; Giraudy, 2012; Behrend y Whitehead, 2017, entre otros). El régimen democrático y los procesos de democratización se presentan de forma desigual tanto entre los niveles de gobierno como entre las unidades subnacionales, en este caso provincias (Giraudy, 2012).

Aquí se analizó la pulsión reeleccionista subnacional como práctica autoritaria de gobiernos provinciales que fue coartada en su fin fruto de la articulación estratégica de actores locales y nacionales mediante la juridificación del proceso electoral. La demanda se reconfiguró en la arena de deliberación pública nacional. Y se construyó una línea de intervención jurídica con efectos políticos, electorales e institucionales multinivel. Las preguntas-problema que guiaron la investigación son: ¿cómo la pulsión reeleccionista subnacional coartada afecta la democratización subnacional? ¿cuáles son sus efectos socio-jurídicos y políticos multinivel?

El artículo se divide en las siguientes secciones: luego de esta Introducción, una sección de Métodos; una sección de Resultados que incluye subsecciones dedicadas a los estudios de casos provinciales y al análisis comparativo; una sección de Discusión sobre los comentarios jurídicos del fallo y la literatura sobre autoritarismos y democratización subnacional; Conclusión; y Referencias bibliográficas.

2. Métodos

Se describieron y compararon las siguientes unidades de análisis subnacionales para construir el caso argentino: Santiago del Estero, 2013, Río Negro y La Rioja, 2019 y Tucumán y San Juan, 2023. Se optó por una perspectiva cualitativa abarcando la totalidad de los casos producidos a partir de la reforma constitucional de 1994 hasta 2023 (*systematic case selection*). Estos resultan casos similares para el análisis, sin variación en la variable dependiente, por lo que facilita la identificación de las condiciones necesarias para la producción de ciertos resultados (Rohl-

ting, 2012).

Para el abordaje de los casos se adoptó una combinación de estrategias de investigación del análisis subnacional denominadas: recíproca horizontal y recíproca vertical (Giraudy, Moncada y Snyder, 2021). Estas cruzan tipos de relación causal con cantidad de niveles de análisis involucrados. En el primer tipo se considera que fenómenos de una unidad subnacional afectan y son afectadas por fenómenos de otras unidades de la misma escala. En el segundo tipo se asume que fenómenos en una escala subnacional tienen influencias recíprocas con fenómenos en otras escalas (municipal, nacional e internacional).

Hace más de dos décadas que se ha visibilizado de forma sistemática el aporte que el análisis subnacional realiza al avance del conocimiento sobre diversos aspectos sustantivos, teóricos y metodológicos para el campo de la política comparada (Snyder, 2001; Giraudy, Moncada y Snyder, 2021). Esta estrategia de investigación de las ciencias sociales, al centrarse en la coordinación de la agencia y los procesos subnacionales, precipita innovaciones como el desarrollo de teorías multinivel que atemperen el estimamiento teórico mediante la explicitación escalar de su aplicación. Lo que permite estudiar los vínculos entre las diferentes escalas, la territorialización de los procesos y la agencia para alcanzar mayor precisión en el conocimiento de los fenómenos políticos.

Los casos construidos presentaron una dependencia espacial, por lo que se emplearon estrategias y técnicas de investigación que ponderaron esta mutua dependencia (Giraudy, Moncada y Snyder, 2021). El diseño resultante contribuyó a explicar la dinámica de las unidades subnacionales de forma horizontal y vertical de forma recíproca.

Respecto a la fuente de información, utilicé datos primarios y datos secundarios. Confeccioné un corpus para el análisis documental con sentencias, fallos judiciales de los órganos judiciales provinciales y nacionales respecto a las candidaturas gubernamentales en cuestión y notas a dichos fallos publicadas en la revista *La Ley* (20/11/2013; 21/03/2019; 02/06/2023) de consulta cotidiana entre los juristas argentinos; informes y convenciones internacionales del sistema Interamericano de Derechos Humanos (IDH) sobre los derechos políticos y límites a la reelección y; diarios provinciales y nacionales del periodo. Además, realicé seguimiento de los procesos partidarios, electorales y judiciales de los casos de 2019 y 2023.

3. Resultados

Las unidades de análisis subnacionales abordadas para construir el caso argentino de pulsión reeleccionista subnacional coartada son los siguientes: Santiago del Estero, 2013 el caso testigo; Río Negro y La Rioja 2019, la primera ola reeleccionista; y San Juan y Tucumán, 2023,

la segunda ola reeleccionista. En éstas se intentó infructuosamente beneficiar a los gobernadores en ejercicio a partir de mecanismos de sentencias judiciales provinciales. Esto último pone de manifiesto la transversalidad de la problemática respecto de la división de poderes y la centralidad de los gobernadores en el ámbito subnacional argentino.

En primer lugar, se presenta el caso de Santiago del Estero, que inició un camino jurisprudencial respecto a la interpretación de la naturaleza y duración de los mandatos de gobernador y vicegobernador, de los límites constitucionales y convencionales a la reelección y del rol de garante de los principios representativos y republicanos de la CSJN a nivel federal desde la reforma constitucional de 1994. Esta línea jurídico-política de la CSJN se ratificó en las dos olas reformistas observadas (2019 y 2023), a pesar de sus disímiles conformaciones.

En 2013 la CSJN estaba conformada por los siguientes miembros: Juan Carlos Maqueda, Carmen Argibay, Eugenio Zaffaroni, Elena Highton de Nolasco y Ricardo Lorenzetti; nombrados bajo las presidencias de Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner. En 2019 y 2023, ésta estaba conformada por: Highton de Nolasco, Ricardo Lorenzetti, Horacio Rosatti y Carlos Rosenkrantz. Estos últimos dos nombrados durante la presidencia de Mauricio Macri. En breve, la conformación de la CSJN se modificó durante el periodo estudiado y, sin embargo, la línea jurisprudencial mencionada se ha mantenido.

Existen cinco ocasiones en las que gobernadores de provincias argentinas intentaron ser reelegidos más allá de lo permitido por las respectivas constituciones provinciales. Los resultados del estudio muestran cómo estas candidaturas fueron cuestionadas, principalmente, a través de los tribunales, a nivel provincial y nacional. Aunque finalmente fueron impugnadas por la CSJN previo a las elecciones, en la mayoría de los casos no se produjo una alternancia en el poder. Las resoluciones análogas en los tribunales provinciales de justicia a favor de los gobernadores dan cuenta de la influencia y control de éstos últimos sobre los primeros, constituyendo una práctica autoritaria que es transversal a diversos distritos provinciales durante el periodo analizado. Como contraparte, se verifican pesos y contrapesos a partir de la judicialización provincial y nacional de los procesos promovido por actores partidistas locales.

A continuación, se presenta una tabla resumen de las principales características de los casos estudiados para dotar de claridad a las subsecciones abocadas a su descripción (Tabla 1). En este apartado de Resultados, luego de las subsecciones dedicadas a cada uno de los casos, se presenta una subsección de Análisis comparativo de los casos.

Tabla 1. Resumen de las principales características de

los casos de pulsión reeleccionista subnacional en Argentina (2013-2023)

Casos provinciales	Quienes buscaban la reelección	Partido gobernante	Mandatos ya ejercidos	Clausula de reelección y sucesión recíproca en las Constituciones provinciales	Actores que presentaron la demanda para impugnar la candidatura	Decisiones	Resultados de las elecciones
Santiago del Estero (2013)	Gerardo Zamora	Frente Cívico por Santiago	2 mandatos (gobernador 2005-2009/2009-2013)	1 reelección y sucesión recíproca del binomio (art.152, CP)	Marcelo García (interventor provincial de la UCR)	Impugnación de la candidatura a gobernador de Zamora (Fallos 336:1756 CSJN)	Gana el oficialismo con la fórmula Claudia Ledesma Abdala-José Neder
Río Negro (2019)	Alberto Weretilneck	JSRN	2 mandatos (vicegobernador 2011 y gobernador por acefalía 2012-2015/ gobernador 2015-2019)	1 reelección y sucesión recíproca del binomio (art.175, CP)	Matías Rulli (JSRN), Bautista Mendiorez (CC-ARI) y Martín Soria, (presidente provincial del PJ y candidato a gobernador por el FPV)	Impugnación de la candidatura a gobernador de Weretilneck (Fallos 342:287 CSJN)	Gana el oficialismo con la fórmula Arabela Carreras-Alejandro Palmieri
La Rioja (2019)	Sergio Casas	PJ	2 mandatos (vicegobernador 2011-2015/ gobernador 2015-2019)	1 reelección y sucesión recíproca del binomio (art.120, CP)	Héctor Olivares (presidente de la UCR provincial) y Marcelo Wechsler (interventor provincial PRO)	Impugnación de la candidatura a gobernador de Casas (Fallos 342:343 CSJN)	Gana el oficialismo con la fórmula Ricardo Quintela-Florencia López
San Juan (2023)	Sergio Uñac	PJ	3 mandatos (vicegobernador 2011-2015/ gobernador 2015-2019/2019-2023)	2 reelecciones y sucesiones recíprocas del binomio (art.175, CP)	Sergio Vallejos Mini (apoderado de Evolución Liberal y candidato a gobernador de la alianza electoral “Unidos por San Juan”)	Impugnación de la candidatura a gobernador de Uñac (Fallos 346:543 CSJN)	Pierde el oficialismo y gana la fórmula Marcelo Orrego y Fabián Martín (Cambia San Juan)
Tucumán (2023)	Juan Manzur	PJ	4 mandatos (vicegobernador 2007-2011/2011-2015 y gobernador 2015-2019/2019-2023)	1 reelección o sucesión recíproca del binomio y, además, el vicegobernador puede ser electo de forma consecutiva gobernador y reelecto (art.90, CP)	Germán Alfaro (presidente del partido por la Justicia Social, intendente de San Miguel de Tucumán y candidato a vicegobernador de JXC)	Impugnación de la candidatura a vicegobernador de Manzur (Fallos 346:489 CSJN)	Gana el oficialismo con la fórmula Osvaldo Jaldo-Miguel Acevedo

Fuente: elaboración propia.

3.1 *Leadingcase*. Caso Santiago del Estero (2013)

El caso de las elites políticas de la Unión Cívica Radical (UCR) provincial que se coordinaron para judicializar la

candidatura a la reelección del gobernador en ejercicio de Santiago del Estero constituye el *leadingcase* o caso testigo. El fallo denominado UCR contra Santiago del Estero se estableció como precedente y otorgó previsibilidad jurídica relativa al límite de la reelección establecidos en las CP, lo que garantizó estabilidad democrática a nivel subnacional y despejó suspicacias propias de la materia electoral hasta el presente. En los diez años de jurisprudencia producida, la integración de la Corte se modificó pero han sostenido un criterio respecto a: 1) la interpretación de las restricciones a la reelección de las CP vinculadas a la existencia constitucional de la voluntad general, la autonomía provincial y la elección de autoridades subnacionales sin la intervención del gobierno federal; 2) la alternancia en el ejercicio del poder provincial vinculado al principio de igualdad y a la pauta representativa y republicana de la CN y; 3) que esta restricción no es incompatible con los derechos políticos establecidos convencionalmente por el sistema IDH sino que contribuyen a su promoción.

En el caso de Santiago del Estero, la candidatura del gobernador Zamora por el Frente Cívico por Santiago fue oficializada por el Tribunal Electoral Provincial (TEP). Es decir, el poder judicial provincial avaló una candidatura inconstitucional que beneficiaba a quien ostentaba la titularidad del poder ejecutivo provincial. El interventor de la UCR provincial García inició una acción declarativa de certeza mediante una demanda para que se declare que Zamora se encontraba inhabilitado para ser nuevamente candidato a gobernador para el período 2013-2017. La UCR como parte del Frente Progresista Cívico y Social, que postuló el binomio gubernamental Rached-Pereyra, entre otros cargos, se encontraba legitimado para la acción judicial. Asimismo, solicitó el dictado de una medida cautelar por la suspensión de la convocatoria a elección de gobernador y vicegobernador prevista el 27 de octubre de 2013 y hasta que la CSJN resolviera la controversia. El 22 de octubre la CSJN dictó sentencia y ordenó la suspensión de las elecciones.

La CP establece que:

El gobernador y vicegobernador ejercerán sus funciones por el término de cuatro años, sin que evento alguno pueda motivar su prórroga. Podrán ser reelectos o sucederse recíprocamente, por un nuevo período únicamente. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con intervalo de un período (art. 152).

La CP define en forma clara y precisa que la reelección y sucesión recíproca es por un período. Zamora había ejercido la gobernación por los periodos 2005-2009/2009-2013, con reelección mediante. Por lo que se encontraba inhabilitado para candidatearse nuevamente. Además, la CP, reformada en 2005, incorporó una cláusula transitoria que aclaraba que el mandato del gobernador en ejercicio

al momento de sancionarse la reforma debía ser considerado como primer período.

Finalmente, el 27 de octubre se sustanciaron las elecciones para renovar la legislatura provincial y tres bancas de diputados y dos de senadores nacionales y el 1 de diciembre, las gubernamentales. Ledesma Abdala, esposa de Zamora, fue la candidata a gobernadora por el Frente Cívico por Santiago y ganó por amplio margen (65% de los votos válidos). Zamora, siendo candidato suplente y como modo de supervivencia política, asumió, por renuncia del candidato electo, una senaduría para el periodo 2013-2019. Luego, en el 2017 fue electo gobernador y reelecto para el periodo 2021-2025, alcanzando su cuarto mandato.

3.2 Primera oleada reeleccionista subnacional coartada en Argentina (Río Negro y La Rioja, 2019)

Río Negro y La Rioja constituyeron la primera oleada de intentos fallidos de re-reelección de sus respectivos gobernadores haciendo uso del control constitucional y convencional por parte de los órganos de gobierno provinciales. Río Negro es una de las provincias que reforma su constitución (1988) en la primera oleada reformista post apertura democrática. En cambio, La Rioja reforma su constitución en 2008, post reforma constitucional nacional. En ambos casos gobernador y vicegobernador pueden ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo periodo consecutivo. Por lo que, en 2019, Weretilneck y Casas, gobernadores en ejercicio de Río Negro y La Rioja, respectivamente, habían agotado sus posibilidades de reelección y sucesión recíproca ya que ambos habían sido vicegobernadores y gobernadores por dos periodos consecutivos en sus respectivas provincias (2011-2015/2015-2019). Pretendían una tercera candidatura consecutiva, las cuales revistieron de legalidad para lograr legitimidad social y sortear la inconstitucionalidad. En el caso de Casas, adoptó la vía de reforma constitucional a través de la legislatura provincial y sentencias judiciales que ratificaron la constitucionalidad del proceso y, en el caso de Weretilneck, eligió la estrategia de la judicialización, es decir, presentó su candidatura esperando poder sortear las posibles impugnaciones (entre los perentorios tiempos del cronograma electoral que transforman la naturaleza de la cuestión y los indeterminados tiempos de la justicia).

Weretilneck, a los 21 días de asumir la vicegobernación, se constituyó en gobernador dada la muerte de Carlos Soria (01/01/2012). Más allá que la aplicación de la acefalía generó confusión con respecto al grado de legitimidad de dichas aspiraciones en parte de la opinión pública rionegrina, no era constitucionalmente viable (Pesquero Bordón, 2020).

Respecto al proceso de judicialización de la candidatura de Weretilneck, éste se desarrolló desde el momento de la impugnación intrapartidaria (04/02/2019) hasta el mo-

mento en que la CSJN emitió las sentencias contra las dos candidaturas en cuestión (22/03/2019), semanas previas a las elecciones provinciales, atravesando gran parte del cronograma electoral y siendo unos de los temas que concitó mayor atención durante la campaña electoral.

3.2.1 Caso Río Negro

Oficializada la fecha de las elecciones generales provinciales para el 7 de abril de 2019, el partido gobernante, JSRN, formalizó la candidatura a gobernador de Weretilneck. La CP en su artículo 175 limita a una la reelección y sucesión recíproca de los integrantes del binomio gubernamental. Por lo tanto, la candidatura mencionada era violatoria de la CP. Weretilneck debía dejar pasar un período para volver a presentarse en dicha categoría. Esto derivó en que dirigentes partidarios de distintos sectores realizaran presentaciones impugnando la candidatura ilegítima, que alcanzó un fallo de la CSJN 16 días antes de las elecciones mediante recurso federal.

El proceso de impugnación se disparó cuando un miembro de la mesa de conducción de JSRN y ex secretario general de la Gobernación (período 2013-2017) Rulli impugnó ante la Junta Electoral Partidaria (JEP) la candidatura mencionada. Dicha presentación fue rechazada por la JEP y, luego por el TEP y el STJ, por entender que Rulli no se encontraba legitimado para realizar esa impugnación, toda vez que no era candidato ni apoderado de alguna lista interna (la única lista existente era la que encabezaba el gobernador) (Pesquero Bordón, 2020).

En paralelo el partido Coalición Cívica (CC-ARI), conducido en el ámbito provincial por Mendioroz, presentó también una impugnación que fue rechazada por la justicia provincial. Una vez nominada y formalizada la candidatura de Weretilneck, tanto el Frente Para la Victoria (FPV) como *Cambiamos* presentaron sendas impugnaciones ante el TEP que falló en forma unánime impidiendo que se formalizara una nueva candidatura del gobernador. Esta resolución fue apelada por JSRN ante el STJ quien decidió que Weretilneck podía presentarse. *Cambiamos* presentó recurso de queja ante el STJ con el objeto de llegar con el mismo ante la CSJN.

Soria, presidente del Partido Justicialista (PJ) provincial y candidato a gobernador por el FPV, presentó amparo ante la CSJN. En dicho expediente la Corte falló e impidió una nueva postulación del gobernador. La CSJN evaluó que la situación planteada en Río Negro presentaba “una identidad casi absoluta” con la que se produjo en 2013 en la provincia de Santiago del Estero, cuando no se habilitó al entonces gobernador Zamora a postularse a un tercer mandato consecutivo. La Corte consideró que el alcance del artículo 175 CP es claro en cuanto que establece un límite a la reelección y sucesión recíproca y cualquier otra interpretación es “violatoria de la voluntad constituyente”; se verificaba en el obrar de JSRN una conducta

desapegada “al principio republicano de gobierno” para conseguir “algún rédito en la contienda electoral” ya que presentó ante la ciudadanía un candidato a gobernador que no se encontraba constitucionalmente habilitado para hacerlo, valiéndose para ello de presentaciones judiciales y de sentencias emitidas a pocas semanas de la realización de los comicios (Fallos 432:287, CSJN).

Al judicializarse el proceso electoral a partir de las distintas presentaciones mencionadas, se avanzó discursivamente en caracterizarlo como “proscripción” (*Ámbito.com*, 22/02/19 y Laría, 2019). El fallo de la CSJN se publicó en el medio de una convocatoria fallida de la dirigencia de JSRN a un “Rionegrinazo” (7 en punto, 23/03/19). La convocatoria por parte de la elite partidaria y adherentes de JSRN a una manifestación popular remitía al Cipolletazo (pueblada en contra de las autoridades provinciales del gobierno dictatorial del país que se desarrolló en 1969 disparada por la remoción del jefe comunal de Cipolletti, que derivó en la destitución de éstas) (Favaro, 2011).

Finalmente, Weretilneck acató el fallo y JSRN decidió candidatear para la gobernación a su compañera la fórmula Carreras-Palmieri. Esta ganó por amplio margen alcanzando el 52% de los votos válidamente emitidos. En las elecciones de 2023 Weretilneck volvió a candidatearse para alcanzar su tercer mandato, luego de un periodo como senador nacional. JSRN reeditó la fórmula gubernamental de 2015, Weretilneck-Pesatti, y ganó las elecciones para el periodo 2023-2027.

3.2.2 Caso La Rioja

En el caso riojano, se intentó avanzar en la elaboración de un diseño constitucional que habilitara un nuevo mandato consecutivo al titular de la gobernación. El proceso estaba direccionado a perpetuar en el poder al mandatario en ejercicio mediante mecanismos legislativos y de sentencias judiciales provinciales que no son los indicados para reformar cláusulas constitucionales referidas a la función del ejecutivo. En La Rioja se realizó una enmienda constitucional, permitiendo la reelección del gobernador o el vicegobernador por dos períodos más, eliminando el límite a la sucesión recíproca (Boletín Oficial, 21/12/2018). Casas convocó a una consulta popular para aceptar o no la enmienda, que se sustanció (27/01/2019) y tuvo baja participación (44% del padrón). Ganó el “sí” con el 25% de los votos emitidos poniéndose en cuestión, a su vez, la constitucionalidad de la ratificación de la enmienda (el art. 84, CP da como rechazada una consulta popular de carácter obligatoria si una mayoría del 35% del padrón electoral no la aprueba).

Agotada la vía judicial provincial, Olivares, presidente de la UCR provincial y Wechsler, interventor distrital del partido Propuesta Republicana (PRO), promovieron acción de amparo ante la CSJN para que se declare la in-

validez de la enmienda constitucional (modificación de los art. 120, sobre la reelección y sucesión recíproca de gobernador y vicegobernador, y 171, sobre la reelección municipal), la ley provincial por la cual esta se aprobó, los decretos que convocaron a la consulta popular y acta del TEP proclamando los resultados de la consulta popular y que incorporó la enmienda al texto constitucional. Ante la inminencia del fallo desfavorable, el STJ riojano suspendió las elecciones previstas (12/05/2019) las cuales se reprogramaron para el mismo día que las elecciones generales nacionales (27/10/2019) y Casas retiró su candidatura (Pesquero Bordón, 2020). La CSJN falló (22/03/2019) sobre la falta de legitimidad del proceso de enmienda. Casas quedó inhabilitado para postularse a un tercer período consecutivo. Respecto a su intervención, la Corte sostuvo que:

se encuentra en juego el mecanismo establecido por el Constituyente riojano para proceder a la reforma de la Constitución provincial con posibilidad de comprometer, a su vez, el sistema de renovación y alternancia de autoridades. Ante esta situación de excepción, la actuación de esta Corte no resulta una intromisión indebida, por cuanto el Tribunal no está ejerciendo una facultad revisora del ordenamiento constitucional provincial, sino que, por el contrario, con su intervención persigue su efectivo cumplimiento (Fallos 342:343, CSJN).

La fórmula del Frente de Todos (FDT, previamente FPV) la conformó Quintela-López y ganó las elecciones por el 45% de los votos. Asimismo, alcanzó la mayoría de las bancas legislativas (15 de 18 en total) y las intendencias (15 sobre 18) en juego. Por su parte, Casas logró una banca en el Congreso de la Nación como diputado para el periodo 2019-2023.

3.3 Segunda oleada reeleccionista subnacional coartada en Argentina (San Juan y Tucumán, 2023)

El ciclo electoral 2023 en la Argentina presentó un doblamiento y adelantamiento de las elecciones subnacionales respecto de las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) y generales nacionales de mayor magnitud que ciclos anteriores. Los gobernadores tienen la potestad de establecer el cronograma electoral provincial lo que les permite generar estrategias electorales relativamente autónomas y aislarse de las dinámicas políticas nacionales.

Sin embargo, los fallos judiciales contra la re-reelección de los respectivos gobernadores en ejercicio de San Juan y Tucumán dilataron las contiendas electorales locales y se imbricaron a un complejo contexto a nivel nacional en torno a la discusión sobre la “proscripción” de líderes políticos como potenciales candidatos y el rol político de

la CSJN en el ciclo electoral 2023. Circulaba un discurso en torno a la proscripción a partir del despliegue de procesos judiciales contra la principal líder del oficialismo nacional, la entonces vicepresidenta, Cristina Fernández de Kirchner (FDT). Esta se expresó críticamente contra el rol político de la CSJN, tildándola de “Partido Judicial”, en alusión al rol político-partidario opositor que ejercería la misma. El entonces presidente, Alberto Fernández (FDT), tras los fallos de San Juan y Tucumán, lanzó un comunicado en donde sostuvo que “hubo una clara intromisión en el proceso democrático y la autonomía de las provincias, la Corte Suprema se alineó hoy con la oposición” (El Cronista, 9.05.2023).

En paralelo, integrantes de la oposición nucleados en Juntos por Formosa presentaron acción contra la candidatura de Gildo Insfrán (PJ), que se postuló y ganó su octavo periodo consecutivo como gobernador de Formosa por el 71% de los votos. Las cautelares para suspender las elecciones provinciales no se sustanciaron y estas se celebraron el 25 de junio como preveía el cronograma electoral aprobado por el TEP. En el caso de Formosa se interpretó que la CP (art. 132) permitía la reelección indefinida y no hubo intervención, respetando las diferencias institucionales, históricas y culturales de este distrito, a pesar de que Insfrán era del mismo signo político que el gobierno nacional, cuyos integrantes sostenían que la justicia nacional intervenía a favor de la oposición. Aquí se ratificó el rol de la CSJN como contralor constitucional en la materia.

3.3.1 Caso San Juan

Una vez agotada la vía judicial provincial, Vallejos Mini, apoderado de la agrupación política Evolución Liberal dentro de la alianza electoral “Unidos por San Juan” y candidato a gobernador de San Juan referenciado a nivel nacional con la opción de derecha radical encabezada por Javier Milei (presidente, periodo 2023-2027), promovió una demanda en el fuero federal para dar certidumbre respecto a la constitucionalidad de una nueva candidatura a gobernador de Uñac en las elecciones fijadas para el 14 de mayo de 2023. También, solicitó medida cautelar para que se suspendan las elecciones a gobernador y vicegobernador hasta tanto haya una sentencia de la CSJN. La CP dispone que “el Gobernador y el Vicegobernador duran cuatro años en el ejercicio de sus funciones y pueden ser reelegidos consecutivamente hasta dos veces” (art. 175). Uñac fue electo vicegobernador para el periodo 2011-2015, luego gobernador para el periodo 2015-2019 y nuevamente gobernador para el periodo 2019-2023. Por lo que ya habría usufructuado su derecho político a ser elegido en el marco de la CP y habilitar la candidatura para un cuarto período contrariaría el límite de ser reelegido “hasta dos veces”.

El 14 de mayo se realizaron las elecciones de los 36 escaños para conformar la legislatura provincial, intenden-

tes y concejales. La subagrupación Vamos San Juan del Frente San Juan Por Todos referenciada en Uñac ganó las elecciones, obteniendo la mayoría de los cargos en juego. Esta elección fue cuestionada pero no judicializada por actores políticos locales ya que la CP ordena que las elecciones de la fórmula gubernamental se realicen de forma conjunta con la de diputados provinciales (art. 185, CP). La elección a gobernador y vicegobernador se suspendió y el TEP la reprogramó para el 2 de julio. Además, la CSJN dispuso la inhabilidad de la candidatura de Uñac. El Frente San Juan Por Todos presentó dos opciones para candidato a gobernador: José Luis Gioja, exgobernador, expresidente del PJ nacional y diputado nacional y, en reemplazo de Uñac, su hermano. El gobernador fue postulado a encabezar la lista de senadores nacionales del distrito por Unión por la Patria (nueva etiqueta coalicional del FDT). Finalmente, ganó las elecciones gubernamentales la oposición con el 51,6% de los votos. La fórmula Orrego-Martín de la subagrupación prevalente, Cambia San Juan, de Unidos Por San Juan, ganó y se proclamaron gobernador y vicegobernador, respectivamente.

3.3.2 Caso Tucumán

Alfaro, entonces intendente de la capital provincial, San Miguel de Tucumán y candidato a vicegobernador de Juntos por el Cambio (JXC, previamente *Cambiamos*), promovió la acción judicial. Era presidente de la mesa ejecutiva del partido por la Justicia Social y en representación de esa agrupación política, interpuso acción de amparo contra la Provincia de Tucumán para que se declare la inconstitucionalidad de la habilitación de Manzur como candidato a vicegobernador para el período 2023-2027, oficializado mediante resolución 242/2023 de la JEP (19/04/2023).

El 9 de mayo de 2023 la CSJN dictó la medida cautelar suspendiendo las elecciones para los cargos de gobernador y vicegobernador con el propósito de asegurar preventivamente que cualquiera sea la sentencia definitiva que recaiga en la causa, su cumplimiento sea aún posible dentro de los plazos electorales y no cambie la naturaleza del objeto (de candidatura a candidato electo).

El gobierno provincial interpuso recurso de reposición contra la resolución que dispuso hacer lugar a la medida cautelar y ordenó suspender la convocatoria a elección de gobernador y vicegobernador y fue rechazado por la CSJN el 11 de mayo.

Manzur en 2007 fue electo vicegobernador en fórmula junto a Alperovich, los cuales fueron reelectos (período 2011-2015). En 2015, Manzur se presentó como candidato a gobernador acompañado por Jaldo y ganaron las elecciones. En 2019 fueron reelectos por el mandato que culminó en 2023. El entonces gobernador en ejercicio y postulante al cargo a vicegobernador por el FDT por Tucumán para el período 2023-2027, renunció a dicha can-

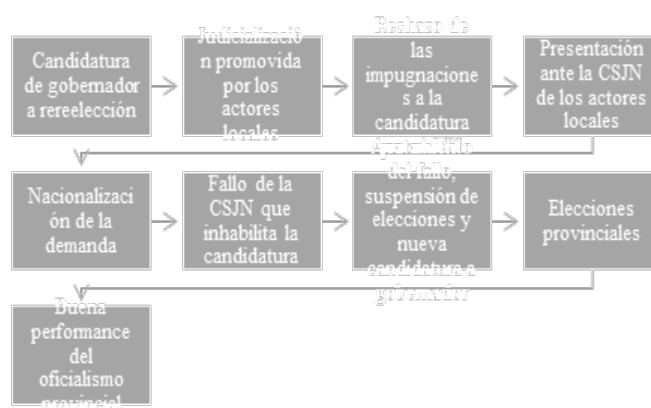
didatura el 11 de mayo y solicitó el levantamiento de la medida cautelar.

Las elecciones 2023 en Tucumán finalmente se sustanciaron el 11 de junio. La ciudadanía eligió gobernador y vicegobernador, legisladores provinciales, intendentes, concejales y autoridades comunales. Ante la suspensión de las elecciones y tras la impugnación de la candidatura de Manzur, la fórmula del FDT quedó conformada por Jaldo-Acevedo. Dicha fórmula ganó por amplia mayoría con el 56% de los sufragios.

3.4 Análisis comparativo de los casos

Al ser los cinco casos provinciales detectados de tipo similares, se pudo construir un flujograma del proceso reeleccionista de gobernadores en provincias argentinas sin posibilidad constitucional de nuevo mandato (2013-2023) a partir de momentos o etapas comunes. Aplicando las estrategias de investigación recíproca horizontal y recíproca vertical se detectaron las siguientes relaciones causales: 1) al identificarse dos olas reeleccionistas y prácticas tanto de los oficialismos como de las oposiciones provinciales articuladas a procesos análogos, se infiere una dinámica de mutua influencia; 2) los procesos reeleccionistas provinciales tuvieron efectos a nivel nacional (en la agenda pública en torno a la proscripción y en materia jurisprudencial para las candidaturas presidenciales) y la resolución judicial a nivel nacional tuvo efectos políticos e institucionales a nivel provincial (limitando prácticas autoritarias, ratificando la vigencia de la CP y modificando la estrategia electoral de los oficialismos) detectándose una influencia recíproca entre escalas (ver Figura 1).

Figura 1. Diagrama de flujo del proceso de reelección de gobernadores en provincias argentinas sin posibilidad constitucional de nuevo mandato (2013-2023)



Fuente: elaboración propia.

La Figura 1 reproduce las etapas comunes de los procesos provinciales estudiados. El proceso se disparó con la oficialización de la candidatura del gobernador en ejercicio, sin posibilidad constitucional de nuevo mandato (en el caso de La Rioja previamente hubo una enmienda constitucional del artículo sobre reelección que también fue ju-

dicializado). En cuatro de los cinco casos detectados, los respectivos artículos sobre reelección y sucesión recíproca permiten una sola, de forma análoga al artículo 90 de la CN (en el caso de Tucumán, el vicegobernador, aunque haya completado dos períodos, podrá presentarse y ser elegido gobernador y ser reelecto por un período consecutivo). La judicialización de la candidatura fue realizada en el ámbito provincial por distintos sectores de la oposición (en el caso de Río Negro primero hubo una impugnación interna partidaria). Estas acciones judiciales fueron rechazadas en los respectivos TEP (salvo en el caso de Río Negro) y las Corte o STJ y las candidaturas fueron avaladas por la justicia provincial. Una vez agotada la vía provincial, actores partidistas de la oposición provincial realizaron presentaciones en la justicia nacional. Estos procesos se nacionalizaron y fueron atravesados por disputas en torno a su caracterización como proscripción que fomentaron los oficialismos provinciales y actores políticos nacionales de peso. Finalmente, la CSJN falló en contra de las candidaturas gubernamentales inconstitucionales. Los oficialismos provinciales acataron los fallos, se suspendieron las elecciones gubernamentales (salvo en el caso de Río Negro que se realizaron el día previsto en el calendario electoral) y propusieron nuevos candidatos. Se realizaron las elecciones provinciales y ganó el oficialismo por amplio margen (salvo en el caso de San Juan, que ganó una fórmula gubernamental opositora).

Recuperando las variables generales que la perspectiva teórica pondera (Gibson, 2006; Gervasoni, 2011, Giraudy, 2012, Behrend, 2012, entre otros), se identificaron las siguientes dimensiones vinculadas a prácticas y estructuras autoritarias o iliberales y las posibilidades de democratización provincial:

- α) ciudades plurales donde pueden existir contendientes a las élites autoritarias provinciales. Esto se ilustra en Río Negro donde actores partidistas de Viedma y Roca, dos de las cuatro ciudades de mayor urbanización en la provincia, coordinaron estratégicamente para judicializar la candidatura del gobernador y llegar con el caso a la CSJN antes de que cambie de naturaleza la demanda. Y, en el caso de Tucumán, el propio intendente de la capital provincial promovió la acción judicial.
- β) dependencia fiscal de las provincias respecto de las transferencias del gobierno nacional. En los casos abordados, la estructura de los ingresos provinciales en 2022 muestra una alta dependencia: Santiago del Estero obtuvo 87% de recursos tributarios y transferencias nacionales, Río Negro 67,9%, La Rioja 90,9%, San Juan 79,9% y Tucumán 74,4%. El promedio del total de los distritos del país es 70,3% (Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, 2023).
- χ) Se presenta en las provincias abordadas tendencia a una hegemonía partidaria local.

En el caso de La Rioja desde 1983 hasta la actualidad gobierna el PJ, partido popular de raigambre nacional. En el caso de Tucumán y San Juan gobierna el PJ desde 1999 y 2003, respectivamente. En los casos restante son hegemonías de partidos provinciales sin vínculos con partidos nacionales (caso Río Negro) y carteles de partidos unidos por alianzas formales a partir de acuerdos locales luego de una intervención federal (caso Santiago del Estero) (ver Tabla 2).

En el único caso que hubo alternancia en el ejecutivo provincial fue en San Juan, donde ganó la oposición nucleada en la alianza JXC asociada a la oposición a nivel nacional en una contienda competitiva. En los casos restantes la impugnación no afectó la performance del oficialismo y hubo continuidad (ver Tabla 2). La presentación de candidatos desconocidos para la ciudadanía, pero con explícito patrocinio de los gobernadores, cuyas candidaturas fueron impugnadas, concitó la mayoría de las preferencias ciudadanas. Sin embargo, la alternancia no es sinónimo de un proceso democratizante subnacional. Esta debe ser parte de un cambio poliárquico en las prácticas políticas (Behrend, 2012).

Tabla 2. Continuidad o cambio de la hegemonía partidaria provincial luego de procesos rereleccionistas coartados (Argentina, 2013-2023)

Casos provinciales	Hegemonía partidaria	Cambio o continuidad
Santiago del Estero (2013)	Frente Cívico por Santiago (2005-actualidad)	Continuidad
La Rioja (2019)	PJ (1983-actualidad)	Continuidad
Río Negro (2019)	JSRN (2012-actualidad)	Continuidad
San Juan (2023)	PJ (2003-2023)	Cambio
Tucumán (2023)	PJ (1999-actualidad)	Continuidad

Fuente: elaboración propia.

4. Discusión en torno a la pulsión rereleccionista subnacional coartada

Lo decidido por la CSJN no resultó novedoso para los actores de las olas rereleccionistas en el sentido que siguió una línea jurisprudencial que alcanzó la *década* (2013-2023). Sin embargo, ante un contexto de alto cuestionamiento del oficialismo nacional y de sectores sociales del ejercicio del rol político de la Corte, se puso en debate si estos fallos constituían una intromisión en las autonomías provinciales (art. 5, CN) con vulneraciones del federalismo en materia de elección de las autoridades (art. 122, CN) y de los derechos políticos (art. 37, CN). En este marco, el diario La Ley publicó comentarios a las sentencias de San Juan y Tucumán de diversos juristas que abordaron las diversas facetas de la controversia (Arballo, 2023; Caminos, 2023; Gelli, 2023; Palacio de Caeiro, 2023; Romero y Girotti, 2023 y Díaz Lacoste, 2023).

Desde la reforma constitucional de 1994 se incorporaron los tratados y convenciones sobre derechos humanos (art. 75, inc. 22, CN) que protegen las garantías individuales y los derechos políticos, entre una gama de derechos fundamentales. Además, se incluyó la reelección y sucesión recíproca de presidente y vicepresidente por un periodo (art. 90, CN). Sin embargo, no exige necesariamente el reconocimiento del derecho de los gobernantes a ser nuevamente electos. De hecho, los límites y restricciones de dichos derechos resultan compatibles y viabilizan la propia organización política de toda sociedad democrática (art. 23 y 32, inc. 2, ADH).

En un comentario a la sentencia de Río Negro, el jurista Luis Pravato subrayó la doctrina elaborada por la CSJN en torno a la validez de las cláusulas constitucionales de límites a la reelección y sucesión recíproca desde la sentencia en la causa PJ contra la Provincia de Santa Fe (Fallos 317:1195). Estas resultan acordes al principio republicano de periodicidad y alternancia en los cargos electivos y no admiten interpretaciones que desvirtúen su finalidad y que subviertan la voluntad constituyente (Pravato, 2019). La CP de Santa Fe no permite la reelección inmediata a diferencia de la CN. Sin embargo, esto no la hace una cláusula inconstitucional. Las CP no deben ser copias de la CN, dada la autonomía provincial y que las provincias pueden elegir sus autoridades sin intervención del gobierno federal. La CN tiene supremacía sobre las CP y las leyes locales (art. 31, CN) y la CSJN tiene competencia sobre todas las causas de constitucionalidad (art. 116, CN) pero pueden convivir distintas formas republicanas de gobierno basadas en las diferencias históricas, culturales y sociales entre los distritos.

Lo debatido desde la perspectiva jurídica abreva en la discusión politológica en torno a las prácticas iliberales del sector dominante de las élites políticas provinciales. Los procesos reeleccionistas inconstitucionales de los gobernadores en ejercicio impulsados por los oficialismos provinciales, avaladas por las cortes y, en algunos casos, legislaturas, no invalidó que se originara una coordinación intra-élites que logró vetar en cada caso las candidaturas violatorias de las respectivas CP. Estos casos ilustran la posibilidad de gestación de frenos y contrapesos (*accountability horizontal*) mediante la articulación multinivel. Es decir, en estos procesos analizados de frenos a prácticas autoritarias subnacionales se ponderaron las dimensiones territoriales y multiescalares de estos. Los actores partidistas provinciales iniciaron de forma coordinada acciones para judicializar las candidaturas de los gobernadores en ejercicio y lograron que intervenga la CSJN antes de celebrarse las elecciones, en línea con lo establecido jurisprudencialmente.

Estos procesos englobados bajo el término pulsión reeleccionista subnacional coartada visibilizan los desafíos para la profundización de la democratización subnacional en Argentina. La extendida influencia de los gober-

nadores sobre los otros poderes provinciales presentó un panorama preocupante asociado a prácticas y estructuras autoritarias arraigadas y a la continuidad de hegemonías partidarias provinciales luego de procesos rereleccionistas trancos. Pero, también, a posibilidades de cambio de los regímenes políticos subnacionales a partir de los efectos socio-jurídicos y políticos multinivel de la articulación estratégica de actores políticos subnacionales y nacionales para vetar candidaturas gubernamentales inconstitucionales.

5. Conclusión

Este artículo aborda un objeto poco estudiado por la ciencia política como los procesos de reelección inconstitucionales a nivel subnacional. Para ello se adecuó el concepto de pulsión o fiebre reeleccionista acuñado para caracterizar la alta incidencia de las reelecciones presidenciales en la región. Se construyó el caso argentino a partir de la descripción de los procesos subnacionales detectados. En estos, gobernadores en ejercicio, evidenciando una lábil aceptación de las reglas democráticas de juego, se lanzaron a la aventura reeleccionista, con anuencia de las cortes judiciales provinciales, vulnerando sus respectivas constituciones provinciales y evidenciando la transversalidad de la problemática respecto de la división de poderes y la centralidad de los gobernadores en el ámbito subnacional argentino.

Se detectaron el *leading case* en 2013 y dos olas reeleccionistas provinciales en los ciclos electorales 2019 y 2023, que fueron coartadas en su fin fruto de la judicialización de los procesos electorales y una línea jurisprudencial en Argentina en torno a los límites de la reelección que garantiza la vigencia de principios constitucionales y de derechos humanos

Este estudio recuperó la literatura sobre autoritarismos y democratización subnacional para visibilizar la territorialidad y multiescalaridad de los procesos reeleccionistas inconstitucionales y sus frenos y contrapesos. Estos se presentaron como un juego multinivel donde las élites subnacionales articularon prácticas y estructuras para llevar al mínimo la intervención de Nación en las provincias y reproducir su poder y, como contraparte, la oposición intentó nacionalizar las controversias locales para impulsar cambios en los regímenes políticos provinciales, modificar las relaciones de fuerzas y redistribuir el poder político provincial.

Las investigaciones que dieron pie al artículo abordaron de forma integral el caso argentino desde una perspectiva de la escala subnacional en tensión multinivel. Esta incipiente agenda de investigación podría fortificarse con el abordaje de otros casos sobre procesos reeleccionistas subnacionales inconstitucionales en otros países de la región y su estudio comparado.

6. Referencias bibliográficas

- ALMARAZ, M.G. Ambición política por la reelección en las provincias argentinas. **Revista SAAP**, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, vol. 4, n.2, 2010.
- ALTAVILLA, C. La reelección en el derecho público provincial. **Revista de la Facultad**, Córdoba, vol.8 n.1, jun. 2017.
- ARBALLO, G. Republicanismo y discreción judicial. Postales del control federal local sobre cláusulas de reelección. **La Ley**, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2 jun. 2023.
- BEHREND, J. Democratización Subnacional: Algunas preguntas teóricas. **Postdata**, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, vol.17 n.2, dic. 2012.
- BEHREND, J.; WHITEHEAD, L. Prácticas iliberales y antidemocráticas a nivel subnacional. **Colombia Internacional**, Bogotá, n.91, p.17-43, jul.2017.
- CAMINOS, P. Las elecciones de gobernador de San Juan y Tucumán. Un marco para el análisis constitucional. **La Ley**, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2 jun. 2023.
- CARDARELLO, A. **La búsqueda de saberse inmortal. La reelección inmediata de los ejecutivos subnacionales**. Montevideo: Universidad de la República, 2011. 211p.
- CARDARELLO, A. El irresistible anhelo de inmortalidad. Los gobernadores y la reelección inmediata en Argentina (1983-2007). **Revista SAAP**, vol. 6 n. 1, p. 153-194, may.2012.
- COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO (COMISIÓN DE VENEZIA). Informe sobre los límites a la reelección parte i – presidentes. Venecia, 2018.
- DÍAZ LACOSTE, A. Las elecciones locales de San Juan y Tucumán en 2023. **La Ley**, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2 jun. 2023.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE ASUNTOS PROVINCIALES. **Recursos tributarios provinciales**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2023.
- FAVARO, O. “Tierra de todos o de nadie”. Reflexiones sobre las ‘puebladas’ de los años ’60 y ’70 en Argentina. Los casos del alto valle de Río Negro. **Iberoamericana Global**, n. 1, p.1-23, 2011.
- GELLI, M.A. La suspensión de elecciones provinciales y el valor adicional del precedente en materia electoral. **La Ley**, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2 jun. 2023.
- GERVASONI, C. Una teoría rentística de los regímenes subnacionales: federalismo fiscal, democracia y autoritarismo en las provincias argentinas. **Desarrollo Económico**, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, vol. 50, n.200, ene.-mar., 2011.
- GIBSON, E. Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos. **Desafíos**, Bogotá, vol. 14, p. 204-237, ene-jun., 2006.
- GIBSON, E. **Control de límites: Autoritarismos subnacionales en democracias federales**. Veracruz: Universidad Veracruzana, 2023.
- GIRAUDY, A. Subnational Democracy: Lessons from Latin America. **APSA Comparative Democratization Newsletter**, vol. 10, n. 1, jan. 2012.
- GIRAUDY, A.; MONCADA, E.; SNYDER, R. El análisis subnacional: aportes teóricos y metodológicos a la política comparada. **Revista de ciencia política**, Santiago, vol.41 n.1, 2021.
- LIENDO, N.A. Análisis comparado de los factores institucionales que impiden la reelección de los gobernadores argentinos. **CIVILIZAR Ciencias Sociales y Humanas**, Bogotá, vol.14 n.26, ene.-jun., 2014.
- MEJÍA RIVERA, Joaquín.; JEREZ MORENO, Rafael. La reelección presidencial como derecho humano: la falacia que propaga la fiebre reeleccionista. En: ESQUIVEL ALONSO, Y.; DÁVILA AGUILAR, C. (Coord.). **La reelección en América Latina en el siglo XXI**. Ciudad de México: Editorial Tirant lo Blanch, 2021. p. 61-90.
- O'DONNELL, G. **Democracia, Agencia y Estado. Teoría con intención comparativa**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo editorial, 2010.
- PALACIO DE CAEIRO, S. Reelection presidencial y de gobernadores en el contexto interamericano, nacional y provincial. **La Ley**, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2 jun. 2023.
- PESQUERO BORDÓN, J. La tensión constitutiva de la democracia a nivel subnacional. El caso de Río Negro. **Identidades**, Comodoro Rivadavia, n.19, 2020.
- PRAVATO, L. Impedimento constitucional de la re-reelección como gobernador en Río Negro. **La Ley**, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 21 mar.2019.
- ROHLFING, I. **Case Studies and Causal Inference. An Integrative Framework**. Londres: Palgrave Macmillan London, 2012.
- ROMERO, P.; GIROTTI, M.C. Suspensión de elecciones locales en Tucumán y San Juan: nada nuevo bajo el sol. Una mirada constitucional sobre los fallos “Evolución Li-

beral” y “Partido de la Justicia Social”. **La Ley**, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2 jun. 2023.

SNYDER, R. Scaling down: The subnational comparative method. **Studies in Comparative International Development**, vol.36, n.1, p.93-110, mar.2001.

ZOVATTO, D. El estado de las democracias en América Latina a casi cuatro décadas del inicio de la tercera ola democrática. **Revista de Derecho Electoral**, San José, n. 25, 2018.

Artículos periodísticos

ÁMBITO.COM. **Río Negro: para el fiscal de Cámara Weretilneck puede ser candidato**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 22 feb.2019. Disponible en: <https://www.ambito.com/rio-negro-el-fiscal-camara-weretilneck-puede-ser-candidato-n5017486>. Acceso en: 22 feb.2019.

EL CRONISTA. **El duro comunicado del Gobierno contra la Corte por las elecciones en Tucumán y San Juan**, Ciudad de Buenos Aires, 9 may.2023. Disponible en: <http://www.cronista.com/economia-politica/el-duro-comunicado-del-gobierno-contra-la-corte-por-las-elecciones-en-tucuman-y-san-juan/>. Acceso en: 1 abr.2024.

LARÍA, A. La proscripción. **Diario Río Negro**. Gral. Roca, 4 abr.2019. Disponible en: <https://www.rionegro.com.ar/la-proscripcion-942175/>. Acceso en: 4 abr. 2024.
7 EN PUNTO. **“Rionegrinazo” en varias ciudades. Luego, confirmación de Carreras-Palmieri**. Choele Choele, 23 mar.2019. Disponible en: <http://7enpunto.com/web/rionegrinazo-en-varias-ciudades-luego-confirmacion-de-carreras-palmieri/>. Acceso en: 23 mar 2024.

Leyes, normativas y fallos judiciales

ARGENTINA. Constitución, de 22 de agosto (1994). **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación**.

ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia. Fallos 317:1195, Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe c/ Provincia de Santa Fe (1994), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 6 de octubre de 1994. **Secretaría de Jurisprudencia**: Derecho electoral, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, p.136-152, ago.2014.

ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia. Fallos 336:1756, Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero, Provincia de s/ acción declarativa de certeza (2013), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 22 de octubre de 2013. **Secretaría de Jurisprudencia**: Jurisprudencia, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2013.

ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia. Fallos 342:343, Unión Cívica Radical de la Provincia de La Rioja y otro c/ La Rioja, Provincia de s/ amparo (2019), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 22 de marzo de 2019.

Secretaría de Jurisprudencia: Jurisprudencia, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019.

ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia. Fallos 342:287, Frente para la Victoria - Distrito Río Negro y otros c/ Río Negro, Provincia de s/ amparo. (2019), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 22 de marzo de 2019. **Secretaría de Jurisprudencia**: Jurisprudencia, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019.

ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia. Fallos 346:489, Partido por la Justicia Social c/ Tucumán, Provincia de s/ amparo (2023), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 16 de mayo de 2023. **Secretaría de Jurisprudencia**: Jurisprudencia, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2023.

ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia. Fallos 346:543, Evolución Liberal y otro c/ San Juan, Provincia de s/ amparo (2023), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1 de junio de 2023. **Secretaría de Jurisprudencia**: Jurisprudencia, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2023.
ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José), de 7 al 22 de noviembre (1969). **Departamento de Derecho Internacional, Secretaría de Asuntos Jurídicos**.

FORMOSA (Provincia). Constitución, de 7 de julio (2003). **Congreso de la Nación Argentina**.

LA RIOJA (Provincia). Constitución, de 14 de mayo (2008). **Congreso de la Nación Argentina**.

RÍO NEGRO (Provincia). Constitución, de 3 de junio (1988). **Digesto de la Legislatura del Pueblo de Río Negro**.

SAN JUAN (Provincia). Constitución, de 1 de mayo (1986). **Congreso de la Nación Argentina**.

SANTIAGO DEL ESTERO (Provincia). Constitución, de 26 de noviembre (2005). **Poder Judicial de Santiago del Estero**.

TUCUMÁN (Provincia). Constitución, de 6 de junio (2006). **Congreso de la Nación Argentina**.

Índice de siglas

Constitución Nacional - (CN)

Constitución Provincial - (CP)

Convención Americana de Derechos Humanos - (ADH)

Corte Suprema de Justicia de la Nación - (CSJN)

Frente de Todos - (FDT)

Frente para la Victoria - (FPV)

Junta Electoral Partidaria - (JEP)

Juntos por el Cambio - (JXC)
Juntos Somos Río Negro - (JSRN)
Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias - (PASO)
Partido Coalición Cívica - (CC-ARI)
Partido Justicialista - (PJ)
Partido Propuesta Republicana - (PRO)
Sistema Interamericano de Derechos Humanos - (IDH)
Superior Tribunal de Justicia - (STJ)
Tribunal Electoral Provincial - (TEP)
Unión Cívica Radical - (UCR)

Abstract

The political career of federal deputies is marked by intense movements across municipal, state, and federal territorial levels, with high legislative turnover. Given that the state level is a strategic sphere to learn about political circulation, are the state legislators pursuing careers within the legislature or are they trying to move further on? What are their career prospects? This study aims to investigate the career after state legislature of 1.152 state parliamentarians from seven states. The empirical research adopted a career approach, which consists of seeking career patterns through analysis of all offices held in each individual trajectory. The findings suggest that a mandate in the state assembly is a stepping stone to other political positions. Differences in trajectories are found across states, clarifying that state arenas matter to political trajectories since subnational units offer different structures of opportunities. The majority of politicians had ambitions for federal posts, with the exception of São Paulo with local ambitions, Santa Catarina with state ambitions and Goiás with both local and federal ambitions. This study exposes the main routes to state and federal offices and promotes better comprehension of the complex Brazilian career pattern.

Keywords: parliamentary career; state legislators; subnational politics; multi-level system.

A ambição dos deputados estaduais: padrões de carreira no sistema multinível brasileiro.

Resumo

A carreira política de deputados federais é marcada por intensos movimentos entre níveis territoriais municipal, estadual e federal, com alta rotatividade no legislativo. Dado que o âmbito estadual é estratégico para apreender a circulação política, os parlamentares estaduais também estariam buscando outros postos ou eles procuram construir carreira no legislativo? O objetivo do artigo é investigar a carreira após o legislativo estadual no percurso de 1.152 parlamentares de sete estados. Utilizando a metodologia *career approach* que consiste na análise longitudinal de todos os cargos exercidos em cada trajetória individual, os resultados mostram que não tiveram longas carreiras no legislativo estadual, pelo contrário, o utilizaram como trampolim para outras posições políticas. Através das trajetórias analisadas é possível apreender a dinâmica política estadual e diversos padrões emergiram, revelando que o âmbito subnacional importa ao possibilitar diferentes estruturas de oportunidades. A maioria dos deputados apresentaram ambição direcionada aos postos federais, a exceção de São Paulo com ambição local, Santa Catarina com ambição estadual e Goiás com local e federal. Este artigo ajuda compreender as rotas de acesso aos principais cargos estaduais e nacionais, somando no esforço compreensivo do complexo padrão de carreira brasileiro.

Palavras-chave: carreira parlamentar; deputados estaduais; política subnacional; sistema multinível.

Introduction

In his influential research on the careers of political leaders in the United States, Schlesinger (1966) measured the structure of political opportunities at the national and state levels. The national structure of opportunity is measured by the number of offices available in the executive, legislative and judicial branches.² Given federalism, the states were considered the main unit of analysis, especially for federal legislative careers. However, the national opportunities were not equally shared by states; for example, career analysis shows that the governor of New York has higher chances of being president than the governor of South Dakota. In other words, some states' politicians held more federal positions than others because access was uneven.

As regards the state structure of opportunities, the prospects in each state, the party system, institutions, and career patterns differ substantially. Schlesinger (1966, p. 72) analysed the previous political offices of those who

¹ Bacharel em Sociologia e Política pela Escola de Sociologia e Política de São Paulo - FESPSP. Doutora e Mestra em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos - UFSCar. Visiting PhD Researcher no King's College London (2016-2017). Pós-doutorado no CEBRAP (2020-2023). Coordenadora do SPG 16- Elites e grupos dirigentes em sistemas multiníveis no 47 Encontro da Anpocs (2023). Integra o grupo de pesquisa Grupos dirigentes e domínios políticos na América Latina, a Red de politólogas, a Red de Estudios sobre Política Subnacional en América Latina (REPSAL) e o projeto História das instituições políticas (HIPOL). Atua nas áreas de Sociologia e Ciência Política, principalmente em estudos sobre elites políticas, estudos sobre poder local, política subnacional, regionalismo, Pensamento Político e Social e História Política Brasileira. A pesquisa contou com suporte da FAPESP, Processo 2019/21369-9.

² The President and Vice President, the many officials in the executive and the judiciary whom the President appoints. And in the Congress (House of Representatives and Senate).

were governors and senators in order to reveal the typical lines of advancement in political office, which exposed internal political arrangements of each state. The office of the state legislator was a common and frequent experience, as well capture the routes to the state's top political position. Moreover, accessibility of state legislative office "make it likely that many careerists in politics will at some point have held such office" and it is "good place to look for the apprenticeship or sifting of political leaders."

Other scholars realize the potential of studying state parliamentarians career patterns. The state legislature is a valuable place to apprehend career movements and institutional linkage, the post interconnects the federal and local levels, which shed light on political circulation. Moreover, the state legislature exhibit broad range of functions since could be point of entry to a public office career or a stepping stone to other political office, a safety post to assure obtaining another office (Borchert; Stolz, 2011b, p. 208). Therefore, the state legislature is a strategic sphere to apprehend the state political dynamics and career prospects of a given federal unit.

Nonetheless, literature about Brazil has not yet taken advantage of the study of state legislatures. Indeed, legislative studies focus on the two houses of the federal legislature: the Chamber of Deputies and the Senate (ANASTASIA; INÁCIO, 2011). The study of career movements is important to define the routes to offices, predict who is in a position to hope for advancement, and, more importantly, promote comparison among states, revealing different patterns (SCHLESINGER, 1966; STOLZ, 2022). The state level has particular dynamics that should be better comprehended, it is especially vital to have a comparison among them to properly comprehend a country with continental proportions.

Scholars have established that career of federal legislators are characterized by intense movements across territorial levels and among the executive, legislative and judiciary branches (BORCHERT, 2009; SAMUELS, 2003; SANTOS; PEGURIER, 2011). The country presents an integrated pattern which consists of lack of hierarchy among territorial levels and institutions resulting in frequent shifts of positions. Are the same patterns reproduced in the state Assemblies? Are they pursuing careers within the state legislature or are they trying to move further on? What are their career prospects? If yes, where did they move next? In order to understand the intricate career movement across levels and branches, this study aims to investigate the career after state legislature of 1.152 legislators of seven states (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Minas Gerais, Bahia, Ceará and Goiás).

This research contributes to filling the gap in the country's selection of studies on political career movements. Research presents a heavy emphasis on the multi-level systems of Europe and North America. It is fundamental to investigate the less-appreciated cases because "... yields valuable information about the evolution of career patterns under various institutional frameworks,

which is of value to comparative studies on political careers" (SEMENOVA, 2023, p. 2).

Understanding a career path is relevant to clarifying who is in line to hope for a given post and exposing the political standards required to achieve such an office. Taking into account the trajectory in each state reveals whether distinct career patterns exist, which elucidates possible differences across states. Brazil had manifold subnational elites in a heterogeneous mosaic with different historical paths, social and cultural settings, economic inequalities, and differences in human development and scientific advancement, but also in health policies and resources. As a result, the federal units have distinct importance in the federation that impacts the political system, especially in the party system and in political careers. Regional political balance in the federal government contributes for governability in coalition presidentialism (ABRANCHES, 1988).

Given that the states do not offer the same opportunity structure, we should understand how an individual's trajectory was affected by it. A subnational perspective is essential for examining how these diversities, multiple structures of opportunities, developments, and institutions impact politics since the place limits or boosts political careers. The subnational arena in Brazil's multi-level system shapes political careers, and comparing federal units is an interpretative model to boost knowledge about entire Brazilian politics. The findings of this research will contribute to the debates over regionalism, federalism, and comparative politics.

The results point out that parliamentarians did not seek to build a career inside the state legislative, on the contrary, a mandate in the state Assembly was a stepping stone to other political position. These findings help to clarify some patterns of legislative careers at the subnational and federal levels are similar, and contribute to understating the "ongoing process" of legislative careers in Brazil (SANTOS, 2012), which is still undergoing since Brazil is a young democracy. In addition, distinct political trajectories emerge across states, indicating the significance of the regional arena in political trajectories. Little is known about Brazilian careers movements and this research will make possible future comparisons of the legislative pattern between two democratic periods, consequently expanding our knowledge about Brazilian career movements.

The paper is organized as follows. The next section contains a brief account of the literature review and I formulate hypotheses for this study. The third part I describe the research methods, and the following section deals with the data from state Assemblies, and the discussion. The last section concludes that there are three main routes and three ideal types of politicians: the ambitious state deputy, the searcher deputy, and the quitter deputy.

Literature Review

Studies about parliamentary careers were undertaken in many countries, considering the historical devel-

opments of parliamentary elites, social traits of legislators, and political professionalization, among others. To compare representative's profile over long periodization it is relevant since representation is central compound of democracy, second, because institutions and representation process offer a privileged perspective from social and political transformation. Moreover, reveals democratization process since is possible measure the openness to political participation and legislators recruitment to larger social groups (COTTA; BEST, 2007).

The studies on political careers have primarily focused on the recruitment to national parliaments or governments (STOLZ, 2022). In general, they analyse the parliamentary level of education, prior occupational background, prior political experience, and the average tenure length; nonetheless, they do not consider the individual's career in its entirety and disregarding the territorial level of positions held before as well as after legislature; therefore, such approaches have failed to address the career movements across territorial levels and institutional linkage since they highlighted only the path to the national legislature and neglected the place where their career developed, overlooking the moves and exchanges across municipal, state, and federal posts. From this perspective, it is impossible to detect variations across regions (states) concerning the career patterns of their members.

These analyses about parliamentary careers used a static approach (BORCHERT AND STOLZ 2011a) by choosing an institution, often a national legislature, and the researcher analyses the legislators' profile and recruitment in a time span (BEST; EDINGER, 2005; COTTA; BEST, 2007; NORRIS; LOVENDUSKI, 1995). Similarly, Brazilian scholars contribute to the expertise of recruitment and professionalization of federal deputies and senators (CODATO et al., 2022; FLEISCHER, 1973, 1981; GRILL, 2008; GRILL; REIS, 2015; NEIVA; IZUMI, 2014; PERISSINOTTO; BOLOGNESI, 1998; PERISSINOTTO; MIRÍADE, 2009, among others). Notwithstanding, the focus on an institution instead of an individual trajectory is a methodological decision that implies not apprehending interaction across territorial levels, not following the individual's career trajectory in its entirety makes it impossible to analyze all the movements that they may have happened in influencing such career. Given that political careers involve movement, notably at multi-level systems (BORCHERT; STOLZ, 2011a) "properties": {"formattedCitation": "(BORCHERT; STOLZ, 2011a, analyzing an entire trajectory is a choice that ensures apprehending the territorial linkage. Therefore, studies of political careers should incorporate territorial aspects of the system examined (DESCHOUWER, 2001) to better understand all the constraints each career may have received.

Research to date fail to undertake territorial aspects of representation because they ignore the territorial linkage of careers. A remarkable territorial aspect of the Brazilian electoral system is that the states have served

as electoral districts for the majority of offices like state deputies, federal deputies since 1932 up until today; in contrast, a House of Representative member represents one of the 435 single-member districts in the United States, which means that in Brazil, federal legislators suffer pressure to carry on with their respective states agendas (SAMUELS 2003), where their political careers unfolded. In summary, the subnational dynamic impact the whole Brazilian politics, for the sake of comprehending the whole, it is necessary to comprehend the parts.

Other scholars claim the importance of this spatial dimension in a country of continental proportions. Schwartzman (1982) states that all nations have territorial basis and political phenomena are spatially distributed. Thus, politics unfolded differently throughout the territory. Lima Júnior (1983) makes a significant contribution by analyzing the party system in Brazil from 1950-1962 and arguing that partisan behavior is shaped by both spatial (geographic) and temporal (historical) factors. His research reveals a distinct party predominancy at the state level and other party composition at the Chamber of Deputies. In essence, Brazil functioned with coexisting state and national party systems during this period, leading to distinct logics for federal and state legislative representation. This is evidenced by the greater number of parties present in state assemblies compared to the Chamber of Deputies. Therefore, it is crucial to comprehend this different logic of legislative representation to improve awareness of subnational levels.

Ambition theory.

Schlesinger (1966, p. 9-10) argues that an individual's current position fosters expectations and aspirations for future office. In contrast, offices with limited chances for progression do not promote office ambitions. "Politics is, after all, a game of advancement, and a man [or woman] succeeds only if he [she] advances as far as his situation will permit." Based on this assumption, Schlesinger states that there are three directions of ambition: discrete, static, and progressive. 1) Discrete: is when a politician desires a position for a period of time and decides to withdraw from public service. 2) Static: occurs when politician wants to build long career in one specific office. 3) Progressive: when the "politician aspires to attain **an office more important** than the one he [she] now seeks or is holding." In this sense, an office foments ambitions. Schlesinger (1966, p. 11) concludes that the office of governor fosters progressive ambition and legislative positions promote static ambition. It is important to highlight that not all governors could expect to run for president since "depend upon the state, for all governorships are not equal." For example, governors of São Paulo often aspire to and run for the presidency of the Republic; on the other hand, governors from the Central-West and North Region have more difficulty projecting themselves nationally. As regards discrete ambition, it could be found in undesirable positions such as "the lowly-paid state legislatures, and where there is little hope of advancement."

Since Schlesinger's study, other researchers have been dedicated to understanding of career movements and discover other career patterns. Stolz (2003) analyses career moves in ten federal systems and finds that in addition to the unidirectional pattern, which is when politicians initiate at the lower level and seek to reach the high level, there are two other patterns. First, the *alternative pattern* when politicians may want to stay at the same territorial level. Second, the *integrated pattern*, where there is no hierarchy between territorial levels and institutions such as legislative and executive, with frequent interchange. This finding is relevant because Schlesinger implies a hierarchy of offices; in fact, it is difficult to define which office is more appealing than others everywhere.

Confirming these outcomes, Borchert (2009) compares the United States, Brazil, and Germany and associates them with those three patterns of career. The United States was considering an unilinear pattern, according to the author, there is a clear office hierarchy, and politicians desire to reach the high positions define as a territorial conception in which ambitious politicians want to govern as many people as possible.³ The path is from the local to the regional, from the regional to the federal levels. Germany has the alternative pattern where there are routes and hierarchies defined. The pathways are separated: from local to state level and from local to federal level, however, the route from state to national is not common (BORCHERT; STOLZ, 2011b). Finally, Brazil has an integrated pattern, which means a lack of delimitation and hierarchy, with great incentives to access available positions, resulting in intense career movements.

Likewise, other studies confirm that Brazilian political career present an intense movement across territorial levels. Santos and Pegurier (2011) reinforce the territorial linkage and highlight that political careers are characterized by movements among the executive, legislative, and judiciary branches as well. Samuels (2003) also describes a high degree of alteration between the executive and legislative branches in his study of the federal Chamber of Deputies. Moreover, federalism structures political ambition for subnational units instead of federal deputies pursue a career in the federal legislature, they are eager to move to the next position at the state and municipal levels. From Samuel's point of view, the Chamber of Deputies is a stepping stone to subnational positions.

Many studies refute Samuel's claim by arguing that the federal Chamber is attractive and essential to Brazilian political careers (BOTERO AND RENNÓ 2007; PEGURIER, 2012; SANTOS AND PEGURIER 2011). Although Santos and Pegurier (2011) contest Samuels, they recognize that federal deputies realize how the Chamber could be a lynchpin to subnational positions. In this sense, it is necessary to deepen and contribute to understanding the complex career movement among levels and branches that are clear-cut in Brazil.

Legislative careers in Brazil

Studies about legislative careers is heavily concentrated on national level. A relevant research is Marengo dos Santos' (1998) analysis of federal deputy recruitment from 1946 to 1998. The author found that the Chamber of Deputies had high turnover rates; in other words, legislators did not pursue a career inside the legislature. This situation stabilized in the legislatures of 1998 and 2002, when legislators winning reelection were 69% and 70%, respectively (SANTOS, 2012).

Only recently scholars have paid attention to subnational legislatures. As regards state Assemblies, there are research for parliamentary behavior (CASTRO; ANASTASIA; NUNES, 2009) executive and legislative relations ((NUNES, 2009; SANTOS, 2001; SILAME, 2016; TOMIO; RICCI, 2012a), party system (BOHN; PAIVA, 2009; CARREIRÃO; PERONDI, 2009; MELO, 2015), and parliamentary backgrounds (BORDIGNON, 2017; BRAGA; NICOLÁS, 2008; CAMPOS; DUARTE, 2011; HEINZ, 2005) parliamentary perception study (FELISBINO; KERBAUY, 2013; ROCHA; COSTA, 2012), state Assembly public image (FUKS, 2010) electoral connections (CERVI, 2009; CORRÊA, 2016; ROCHA, 2021; TOMIO; RICCI, 2009), legislative careers (ANASTASIA; CORREA; NUNES, 2012; SANTOS, 2012; AUTHOR, 2021). Meanwhile, most of these studies tend to take into consideration one case without a comparative perspective, with some exceptions.

Some scholars had the premise that state legislatures followed the Chamber of Deputies' rationale. Brazil's political structure is quite uniform at both the national and subnational levels with a combination of federalism, presidentialism, multipartyism, and open-list proportional representation in elections at the federal, state, and local levels. However, there are important differences, such as the fact that legislative bodies in states are unicameral and the distribution of powers between the national and subnational levels makes state executives not powerful as federal executive. For this reason, it is crucial to consider that the subnational arena has its own singularities and cannot be reduced to a simple reproduction of the federal sphere (CARNEIRO; ALMEIDA, 2008; ROCHA; COSTA, 2012; ROCHA; KERBAUY, 2014; SANTOS, 2001; SOUZA, 2006; TOMIO; RICCI, 2012).

In fact, there are noticeable distinctions among states despite the fact that subnational and federal arenas share the same institutions. Furthermore, the same parliamentary house presents alterations among different constitutional regimes. Tomio and Ricci (2012b) analyses Brazilian federalism over periods, including Federal Constitutions of 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 and 1988. As regard distribution of power and competences between states and federal level, since 1934 the Union had more legislative competences than states. However, the Constitution of 1946 did not limit the state parliamentary initiative so extensively, the executive and legislative

³ This definition is still incomplete since many cities have a larger population than entire states. For example, the city of São Paulo (12,2 million) is more populous than the states of Roraima (488.072), Amapá (734.995), and Acre (776.463). In a clear office hierarchy, a city is lower than a state.

competed for the same state competencies which allowed cases of legislative activism. The democracy of 1945-1964 was a unique legislative experience as the states had great legislative autonomy. On the other hand, legislative competencies were restricted in the military regime (1964-1988) and some of these limitations persist in the Constitution of 1988. Due to the singular legislative-executive relations period, this paper investigates the legislators in the period of democracy of 1945-1964 (Tomio & Ricci, 2012).

Considering the integrated pattern of the Chamber of Deputies and the equal institutional framework at both levels, did the state legislature share the same lack of hierarchy among territorial levels and institutions, resulting in frequent shifts of positions as the federal legislature? According to Marengo dos Santos' (1998), the Chamber of Deputies had high levels of turnover since legislators did not pursue a career inside the legislature. As Samuels (2003) states, federal deputy does not have incentive to present a static ambition and try re-election, on the contrary, they have progressive ambition outside state legislature. The hypothesis 1 investigates if the literature findings on federal deputies' careers also apply to state deputies.

Hypothesis 1: same institutional framework promotes similar patterns of legislative career at state level.

Given that federal and state levels share same political institutions and incentives, state legislators should follow the same pattern, confirming a integrated pattern in Brazilian legislative. To verify if state legislators follow the same pattern, I will analyse the reasons for leaving the state assembly, if the state legislature is the final point in their careers or not.

Methodology

Brazil has a sharp contrast within its regions in terms of economic, social, scientific, and human development. As a result of the inequalities, the states' assemblies have different resources that impact organizing and disclosing data in an uneven manner. Some of them do not have historical data, such as the completed list of names of former deputies, which requires that researchers make a field trip to the Assembly in order to discover who the former deputies were. Regional inequalities matter in the selection of cases since some assemblies can offer online data and others cannot. Unfortunately, the choice of cases to be treated was limited by available online data because the research was conducted during the coronavirus pandemic.⁴ For this reason, no state in the North Region was included.

Among the states selected, the assemblies offered an unequal amount of information. They do not have any standardization and do not follow the good level of pub-

licization of the federal Chamber of Deputies; instead, each legislative body has its own manner of organization and publicity. In summary, state assemblies did not offer the total information that research needs; in some cases, only the number of mandates in the state assembly and party affiliation at the time were available.

Because the state legislature did not provide all the requested data, it was necessary to search other institutions. In each state, I found different resources,⁵ and even federal institutions like the Regional Electoral Court (Tribunal Regional Eleitoral -TRE) provide a distinct amount of municipal electoral data. In some states, municipal data were missing. I contacted every municipal executive and legislative body to obtain information about politicians' careers. I also interviewed the sons and daughters of politicians by phone and email.⁶ I consulted the dictionary from the Getúlio Vargas Foundation, the Chamber of Deputies and Senate, and newspapers from Hemeroteca Digital.

Despite that the selection of sample were the members of the legislature from 1946 to 1963, a career perspective is used (BORCHERT and STOLZ, 2011). As an outcome, the individual political trajectories of politicians are considered from the first to the last elective or non-elective positions at local, regional, and federal levels. The intention is to trace their careers from the beginning to the end, taking into consideration their positions in political parties, governments, and legislatures. A different time span for each trajectory was considered since some legislators began their careers in the First Republic, and others held the final position in the current democracy after 1988.

I searched for every state legislator's biography and political trajectory. I sought to ascertain the date of birth and death, place of birth, affiliation, name and family of the wife or husband, any relatives in politics, educational background, professions they have exercised, as well as all partisan affiliations. I tracked down positions held, such as elective offices and those appointed in the executive (municipal, state, and federal) and public administration, as well as previous and concomitant careers. The number of mandates in the Assembly, the partisan positions, and legislative work (committee work, presidency of the legislative house, etc.) The entire subsequent career was also investigated, such as other elective mandates and appointed positions, as well as if they opted for other careers, failed to be reelected, and lost their mandate and political rights.

Given that I tracked down all offices over the duration of each given career, obtaining information at the municipal level was arduous. Brazil has 5.570 municipalities with enormous heterogeneity and economic inequalities; rich big cities like São Paulo offer great data

⁴ The assemblies of the states of Rio de Janeiro, Pará, Pernambuco, Maranhão, and Sergipe offer data that requires presential research. The state of Amazonas did not answer me about the data.

⁵ I contacted societies of history and genealogy; Academies of Letters; state dictionaries; virtual newspaper libraries with local newspapers and magazines; state research foundations; memory centres; local museums; state and municipal public archives; research groups of universities.

⁶ José Luís Gobbi, deputy Humberto Gobbi's son, from Rio Grande do Sul. Mauro Silper, deputy Fabio Antônio da Silva Pereira' son, from Minas Gerais. Lenora Barbo, deputy Manoel Demóstenes Barbo de Siqueira' daughter, from Goiás. And councilor João Pedro Azevedo, from Rio Grande do Sul.

publicization, and many small cities barely maintain an official website. As a result, several municipal executives and legislatures did not respond to my questions, and others informed me that they did not know who the former councilman from the city was, especially from the period between the First Republic (1889–1930) and the 1930s. Although municipal information was sought, in many cases it was unavailable. It is important to clarify that my sample might be biased based on municipal data, and it is possible that politicians had long careers at the local level, and I could not obtain the data.

The total sample, my universe of cases, is 1.152 state legislators. State constitutions established a fixed number of representatives in each legislature,⁷ taking into account the number of seats available and reelections, given that each politician was counted once; from Bahia there were a total of 173 legislators, in Ceará, 124; in Goiás, 104 representatives; in Minas Gerais, 208; in the Rio Grande do Sul, 174; in Santa Catarina 126; and São Paulo, 243 deputies.

Table 1 – Selection of state deputies

States	BA	CE	GO	MG	RS	SC	SP	Total
Seats available in 1947 to 1963	240	190	128	292	220	156	316	1542
Deputies elected in 1947 to 1963 ⁸	173	124	104	208	173	126	243	1152

Source: State assemblies

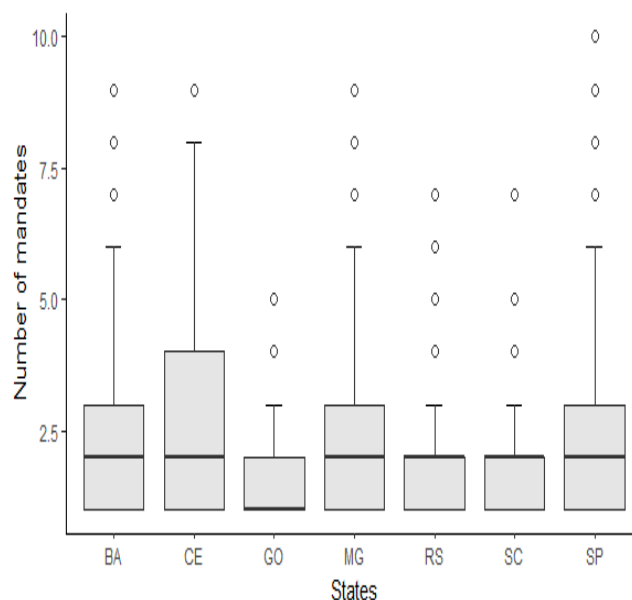
In addition to newcomers from each legislative term, I included 10% of the most voted candidates that were not elected and acted as a substitute for the legislator, a total of 147 politicians. Brazilian legislators are allowed to withdraw for a period without losing their mandate, then a substitute from each party assumes temporarily. Another important point is the selection of deputies, I maintained in the sample every politician that assumed the mandate, notwithstanding if he or she lost their political rights or resigned posteriorly.

Brazilian State Assemblies

To explore careers after the state assembly, it is first necessary to verify if they pursued a career inside the state legislature. The static ambition inside the state legislature was not found in parliamentarians' careers. The Boxplot 1 shows the number of mandates per politician in the state legislative assemblies; the data is regarding how

many terms they held over their career, not necessarily between 1947 and 1963. An analysis of Boxplot indicates that most state deputies did not hold office for extended periods since 50% remained for no more than two mandates and 75% for no more than three mandates.

Boxplot 1 - Number of parliamentarians' mandates in the state assemblies



Source: State Assemblies

Given that the deputies generally did not establish long-term careers within the state legislatures, moving on now to consider the deputy's reasons for leaving the legislature. After an analysis of each case, I classified the common motives, as shown in Table 2. The most frequent was interest in another political office, or they ran to other offices, which did not imply success in this undertaking; or they chose not to try for re-election and maintain a partisan activity. The most willing legislators eager to try new positions were those from Rio Grande do Sul, with 60% of them, followed by 50% of deputies from Goiás and 40% from Ceará.

A professional shift is another significant option to leave the state legislature. Choosing a different path meant that the person withdrew from politics as they went back to their initial profession or pursued other careers. A frequent route was the switch to a stable and profitable position in state, federal, or local administration. One of the most desired positions was that of minister of the State Court of Accounts, appointed by the state governor; even more appealing was the post of minister of the Federal Court of Accounts nominated by the president of the Republic. Minas Gerais, Santa Catarina, and Bahia were the assemblies with the highest rates of career change.

Table 2 – Motivation for leaving state assembly.

⁷ Some constitutions allowed increase the number of deputies as population grows. The Constitution of Goiás established 32 deputies for entire period; in the Rio Grande do Sul 55 legislators; in the Minas Gerais 72, which increased to 74 in 1959; in Santa Catarina started with 37 and ended with 41; in Ceará 45, growing to 55 in 1959; in Bahia 60 seats; and in São Paulo 75 and augmented to 91.

⁸ Deputies were count only once, including the 10% of the top-performing candidates.

Deputy's reasons	MG	SP	BA	RS	CE	SC	GO
Retirement	4%	3%	8%	1%	9%	5%	4%
Loss of political rights	2%	11%	2%	7%	6%	2%	3%
Unknown	12%	6%	5%	7%	6%	4%	5%
Death	4%	7%	6%	3%	4%	1%	4%
Not re-election	13%	26%	22%	9%	16%	27%	15%
Other political position	38%	38%	36%	60%	40%	39%	50%
Career change	27%	9%	21%	13%	19%	22%	19%

Source: author elaboration from Fapesp Postdoctoral project

From the exposed data, it is possible to conclude that some literature findings on federal deputies' careers apply to state deputies. State deputies did not seek careers inside the legislature as well. Likewise, Samuels (2003) outcomes for federal deputies are confirmed for state deputies, as they did not have static ambition and tried re-election. Since the most frequent motive to leave the assembly was trying to achieve other political positions and not retirement, which was expected in the case of static ambition, hypothesis 1 is accepted. Both federal and state legislators presented the same short and discontinuous legislative careers, which exposes a Brazilian legislative standard in both democratic periods.

The Table 2 shows a sizable number of candidates in some states who were unsuccessful in winning reelection. Since they were not elected to the state legislature again, they choose to either leave politics or took another political path such as running for another office or having partisan activity. The number of retirements provides information on representatives who choose not to run for office again and who were not involved in any public political action. The number of deaths includes people who died while carrying out their mandates.

Politicians who lose their political rights are a further essential piece of information from Table 2. This information details when a politician lost their mandate as state deputy and for this reason had to left legislature, which happened in 1948 when the Federal Justice determined that being a member of the Communist Party was illegal, and from the military regime beginning in 1964. Even in the absence of political rights, some politicians persisted in their political activism and involvement in parties; whereas others left politics or were killed by the military regime.

Having shown the motives of leave state legislature, turning now to consider the deputies' next step. Which routes are the most frequent? What are the most prevalent exercised positions? The most typical position that follow being a state deputy was federal deputy, as shown in Table 3. Therefore, state deputy exhibited a progressive ambition.

Table 3- Frequency of positions after the state assembly

	MG	SP	BA	RS	CE	SC	GO
Mayor	13 (10%)	22 (13,5%)	14 (11,2%)	24 (14%)	11 (10%)	12 (10%)	16 (14%)
Vice Mayor	1 (1%)	7 (4%)	0	5 (3%)	2 (1%)	1 (1%)	3 (3%)
Municipal minister	2 (2%)	12 (7%)	4 (3,2%)	2 (1%)	1 (1%)	2 (2%)	4 (3%)
Councilman	4 (3%)	15 (9%)	6 (4,8%)	8 (4%)	0	4 (3%)	4 (3%)
Local leader	1 (1%)	0	2 (1,6%)	2 (1%)	5 (5%)	0	2 (2%)
Governor	3 (2%)	3 (2%)	4 (3,2%)	3 (2%)	2 (2%)	1 (1%)	2 (2%)
Vice governor	2 (2%)	2 (1%)	4 (3,2%)	1 (0,5%)	3 (3%)	2 (2%)	2 (2%)
State minister	21 (17%)	22 (13%)	26 (20,8%)	34 (19%)	20 (19%)	33 (27%)	24 (21%)

Minister Court of Accounts ⁹	15 (12%)	8 (5%)	11 (8,8%)	8 (4%)	13 (12%)	18 (16%)	10 (9%)
Federal deputy	49 (40%)	41 (25%)	34 (23%)	41 (23%)	28 (25%)	15 (13%)	25 (22%)
Senator	5 (4%)	7 (4%)	11 (8,8%)	9 (5%)	8 (8%)	4 (3%)	4 (3%)
President of the Republic/Prime Minister	1 (1%)	1 (1%)	0	2 (1,1%)	0	0	0
Vice President	0	0	0	1 (0,5%)	0	0	0
Federal Minister	4 (3%)	4 (2,5%)	4 (3%)	8 (4,5%)	2 (2%)	0	0
Partisan activity	2 (2%)	20 (12%)	5 (4%)	28 (16%)	9 (9%)	23 (20%)	19 (16%)
Total of state deputies	123	164	125	176	104	115	115

Source: author elaboration from Fapesp Postdoctoral project

The office of a federal deputy was seen as a natural progression, except for deputies from Santa Catarina. There was a clear route from the state legislature to the National Congress (Chamber of Deputies and Senate); this path was made by 44% of those from Minas Gerais, 36% from Bahia, 35% from Ceará, 29% from São Paulo, 28% from Rio Grande do Sul, and 25% from Goiás. Another important office exercised was that of a minister at the state level, the first-most regular in Santa Catarina (27%) and the second-most in Minas Gerais (17%), Bahia (20%), Rio Grande do Sul and Ceará (19%), and Goiás (21%). The state assembly was a remarkable linchpin to the safe position of minister of the Court of Accounts. A frequent route in Bahia, Minas Gerais, Ceará, and Santa Catarina which confirms the high number of career changes in those states. Other relevant position was the mayor that maintained at more than 10% in all states.

Table 4 – Deputy's territorial level ambition.

All Assemblies	MG	SP	BA	RS	CE	SC	GO
Federal	Federal	Local	Federal	Federal	Federal	State	Federal and local
State	State	Federal	State	Local	State	Partisan activity	Federal and local
Local	Local	State	Local	State	Local	Federal	State
Partisan activity	Court of Accounts	Partisan activity	Court of Accounts	Partisan activity	Court of Accounts	Local	Partisan activity
Court of Accounts	Judiciary	Court of Accounts	Judiciary	Court of Accounts	Partisan activity	Court of Accounts	Court of Accounts
Judiciary	Partisan activity	Judiciary	Partisan activity	Judiciary	Judiciary	Judiciary	Judiciary

Source: author elaboration from Fapesp Postdoctoral project

The majority of parliamentary presented a progressive ambition to federal level, as shown in Table 4. Then a ambition at state and local government, and partisan activities. In fourth place, the safe position in the Court of Accounts, followed by offices in Judiciary. Three states diverge from these patterns: in São Paulo they chose the local level first; those from Santa Catarina they preferred state level and partisan activities to federal posts; and in Goiás they had appealing to both federal and local levels.

Conclusion

After the 1.152 representatives left the state assembly three typical routes are identified. Their preferred pathway consisted in seeking other political positions. In the second place both changing careers and not obtaining re-election are the other two usual paths. Three main types of politicians result from this: the ambitious state deputy; the searcher deputy, who is always open to opportunities outside of politics; and the quitter deputy.

The first ideal type is the ambitious state deputy, which consist of was 491 of parliamentarians in total. The state legislatures of Rio Grande do Sul and Goiás are above average because each present more than 50% of this type of politician, followed by Ceará (40%), Santa Catarina (39%), Minas Gerais (38%), São Paulo (38%), and Bahia (36%). Most of the legislators in each parliament have taken chances in other political positions; nevertheless, they 9 Could be a position at state and municipal level.

have chosen vastly different paths, most of them (27%) opted to run for a federal office.

Indeed, one characteristic that distinguishes state deputies is their desire for federal positions, especially the position at the federal executive. Only deputies from São Paulo and Minas Gerais were elected President of Republic, and from Rio Grande do Sul a deputy João Goulart became Vice-President, later assumed the presidency. Moreover, Rio Grande do Sul and Minas Gerais both had a Prime Minister as well. The fact that Santa Catarina and Goiás had no deputy as Minister is relevant, while Rio Grande do Sul had 8 deputies which became ministers; São Paulo, Bahia and Minas Gerais each had 4, and Ceará 2. Why did South and Southeast politicians hold more offices, like the presidency and ministers of State, than North and Central West politicians? Because the place where a politician builds his or her career matters in an unequal subnational context since in South and Southeast regions one has more opportunities and possibilities than another one in North and Central West regions.

The state of Minas Gerais exemplify a rich state opportunity structure as 65% of the state deputies saw the state legislature as a stepping stone to a political office (38%) or to career changes (27%). The state has the biggest number of municipalities in Brazil (853 cities), where there are jobs in the executive, legislative, and political parties. Moreover, the state administration structure was huge, and they also had access to federal appointed positions. After state parliament, they sought to federal positions as 28% (federal deputies, senators, ministers, and Tancredo Neves was Prime minister and president elected); and 12% remained at regional positions, especially as state ministers; finally, 10% endured at local positions. The post of minister in the state court of accounts was relevant, following by shift to judiciary career and partisan activities.

It important to highlight that a municipal and state ambition appeared in all states, revealing the posts of state ministers and mayor as frequent paths. In Rio Grande do Sul a mandate in the state assembly was the lynchpin of a successful political career in the federal level. Nevertheless, the high number of local positions, especially the presence of mayors reveals that no hierarchy between territorial levels and institutions such legislative and executive, with frequent interchange, i.e., the integrated pattern. On the other hand, in São Paulo deputies sought local positions as the first option. Another peculiar path occurred in Santa Catarina, where parliamentarians search more for state positions and partisan activities than for federal ones. The choice could be a consequence of a state assembly that does not offer options for advancement, fewer federal positions were available to politicians from this place. As they held the least federal positions, they showed the most localised ambition. Likewise, the state structure of opportunity in Goiás restricted deputy's ambition. Although they were very interested in politics and demonstrated a desire for the federal level, as they held federal deputy and senatorial offices, they did not

hold any federal posts in the executive. For this reason, federal legislative, local, and state positions were frequent in deputies' careers because Goiás did not share many federal positions.

The ideal type of searcher deputy was the second more frequent. The considerable number of politicians who change career (209 of them) is explained because being a state deputy during that periodization was not a profitable or safe job. According to parliamentarians' memoirs, at that period they did not have the resources available nowadays, like payment of assessors, transportation, and house allowance. From the data gathered, many legislators exercised one or more professions concomitant with political office. Provided that resources from the legislature were not capable to supply basic needs, it is likely that political offices were not understood as main activity. Extensive part of parliamentarians did not financially rely on politics. Consequently, a great deal of them took advantage of this opportunity to boost themselves into a more desirable position.

Finally, the ideal type of quitter deputy is challenging to fully grasp. This kind of politician ran for re-election but was unsuccessful and left politics. Their desire was not strong enough; in contrast, some politicians lose their political rights and yet returned in democratic times, and others persist in running until achieved political office. The case is relevant in Santa Catarina (27%), São Paulo (26%) and Bahia (22%). In São Paulo, the reason could be coercion by the military dictatorship. The historical behaviour of confronting the federal government cost lives, mandates, and the closure of state legislative body. It is very difficult to capture the causation between military coercion and quitting politics, but even an ambitious politician took some time out of politics during the hardest time of the military regime. However, in Rio Grande do Sul they were also strongly punished, and the state deputies continued in politics.

According to the above expose, for a majority of politicians (61% of them) the state legislature was a stepping stone to other political positions or another career. A mandate in the assembly is important to fulfil politicians' ambitions, even if this means ambition for a stable job in public administration. The office provided an opportunity for 43% of deputies who continued in politics. This potentiality is clear from the relevance of names in the sample, there are president Jânio Quadros and João Goulart, ministers, governors, President of Senate Auro Moura Andrade, President of the Chamber of Deputies Ernesto Pereira Lopes, relevant deputies in the democratisation process such as Tancredo Neves, Ulisses Guimarães, Paulo Brossard, many potential leaders that had career interrupted by the military regime such as Leonel Brizolla; those leaders promoted by the regime such as Antônio Carlos Magalhães, and many professional politicians like Bonifácio de Andrada. Politicians that participated in political disputes in the democracy of 1945, the coup of 1964, opposed or supported the military regime. As Schlesinger states, the position of state deputy is a

good place to apprentice and where careerists may arise, indeed, crucial leaders of Brazilian political history are present in the list of 1.152 state deputies.

Brazilian political careers also differ from Schlesinger's assumption, as other scholars have been appointed in other contexts (Seminova, 2021; Stolz, 2003; Samuels, 2003). An important finding that could help elucidate the complex Brazilian career movement is that federal and state legislative bodies shared a career pattern in the first democracy. Legislators did not pursue a career inside the legislature. The deputies' trajectories also corroborate with an integrated career pattern that the state level presented an interaction of territorial levels and institutions (legislative, executive, and judiciary).

References

ABRANCHES, S. PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: O DILEMA INSTITUCIONAL BRASILEIRO. vol. 31, n. 1, 1. 1988.

ANASTASIA, F.; CORREA, I.; NUNES, F. Caminhos, veredas e atalhos: Legislativos estaduais e trajetórias políticas. Em: **O LEGISLATIVO BRASILEIRO: FUNCIONAMENTO, COMPOSIÇÃO E OPINIÃO PÚBLICA**. Senado Federal, Secretaria Especial de Comunicação Social. Brasília: Meneguello, Rachel, 2012. p. 95–122.

ANASTASIA, F.; INÁCIO, M. Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades 1. **Cadernos ASLEGIS**, p. 33–54, 2011.

BEST, H.; EDINGER, M. **Converging Representative Elites in Europe? An Introduction to the EurElite Project** Czech Sociological Review. [s.l: s.n.].

BIROLI, F. **Gênero e Desigualdades: Limites da Democracia no Brasil** | Amazon.com.br. Disponível em: <<https://www.amazon.com.br/G%C3%AAnero-Desigualdades-Limites-Democracia-Brasil/dp/8575596047>>. Acesso em: 10 abr. 2024.

BOHN, S. R.; PAIVA, D. Avolatilidade eleitoral nos estados sistema partidário e democracia no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 17, p. 187–208, jun. 2009.

BORCHERT, J. **Ambition and Opportunity in Federal Systems : The Political Sociology of Political Career Patterns in Brazil , Germany , and the United States**. (APSA 2009 Toronto Meeting, Ed.)Toronto: 2009.

BORCHERT, J.; STOLZ, K. German political careers: The state level as an arena in its Own Right? **Regional and Federal Studies**, v. 21, n. 2, p. 205–222, 2011b.

BORCHERT, J.; STOLZ, K. Introduction: Political careers in multi-level systems. **Regional and Federal Studies**, v. 21, n. 2, p. 107–115, 2011a.

BORDIGNON, R. D. R. Recrutamento e modalidades de entrada na carreira política: candidatos aos cargos legislativos no Rio Grande do Sul (1998 – 2006). **Política & Sociedade**, v. 16, n. 35, p. 351, 2017.

BRAGA, S. S.; NICOLÁS, M. A. Prosopografia a partir da Web: avaliando e mensurando as fontes para o estudo das elites parlamentares brasileiras na internet. **Rev. Sociol. Polít.**, v. 16, p. 107–130, 2008.

CAMPOS, F. I.; DUARTE, A. T. **O Legislativo em Goiás**. Goiânia: Editora Assembleia, 2011.

CARNEIRO, L. P.; ALMEIDA, M. H. T. Definindo a arena política local: sistemas partidários municipais na Federação Brasileira. **Dados**, v. 51, n. 2, p. 403–432, 2008.

CARREIRÃO, Y. DE S.; PERONDI, E. Na Assembléia Legislativa De Santa Catarina (1999-2006). v. 24, 2009.

CASTRO, M. M. M.; ANASTASIA, F.; NUNES, F. Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais Brasileiros. **Dados**, v. 52, n. 4, p. 961–1001, 2009.

CERVI, E. U. Produção legislativa e conexão eleitoral na assembléia legislativa do estado do Paraná. **Revista de Sociologia e Política**, v. 17, p. 159–177, fev. 2009.

CODATO, A. et al. Cor, gênero e ambição política no Brasil. Em: INÁCIO, M.; OLIVEIRA, V. E. DE (Eds.). **Democracia e eleições no Brasil : para onde vamos?** São Paulo: Hucitec, 2022. p. 63–76.

CORRÊA, F. S. **O que fazer para sobreviver politicamente? Padrões de carreira dos deputados estaduais no Brasil**. Tese de doutorado—Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.

COTTA, MAURIZIO.; BEST, HEINRICH. Parliamentary representatives from early democratization to the age of consolidated democracy: national variations and international convergence in a long-term perspective. Em: **Democratic Representation in Europe: Diversity, Change, and Convergence**. [s.l.] Oxford University Press, 2007. p. 1–26.

DESCHOUWER, K. Multilevel systems and political careers: the pleasures of getting lost. **ECPR Joint Sessions, Workshop on Political careers in a multilevel Europe**, p. 1–24, 2001.

FELISBINO, R. DE A.; KERBAUY, M. T. M. Deputados estaduais e democracia: valores políticos das elites parlamentares paulista e paranaense. **OPINIÃO PÚBLICA**, v. 19, n. 01, p. 154–167, 2013.

FLEISCHER, D. O trampolim político: mudanças nos padrões de recrutamento político em Minas Gerais. **Re-**

vista de Administração Pública, v. 7, n. 1, p. 99–116, 1973.

FLEISCHER, D. O pluripartidarismo no Brasil: dimensões sócio-econômicas e regionais do recrutamento legislativo, 1946-1967. **Revista de Ciência Política**, v. 24, n. 01, p. 49–75, 1981.

FUKS, M. Más notícias: a cobertura do Jornal Estado de Minas e a imagem pública da assembléia legislativa de Minas Gerais (1999-2003). **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, p. 257–276, jun. 2010.

GRILL, I. G. Processos, Condicionantes e Bases Sociais da Especialização Política no Rio Grande Do Sul E No Maranhão. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 16, 2008.

GRILL, I. G.; REIS, E. T. **A universidade como um “viveiro” de vocações políticas: carreira profissional, notabilização intelectual e afirmação política | Revista Pós Ciências Sociais**. Disponível em: <<https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/3584>>. Acesso em: 9 abr. 2024.

HEINZ, F. (ORG.). O Parlamento em Tempos Interessantes. v. III, p. 108, 2005.

LIMA JÚNIOR, O. B. **Os Partidos Políticos Brasileiros a experiência federal e regional: 1945-1964**. Rio de Janeiro: [s.n.].

MARENCO DOS SANTOS, A. **Não se fazem mais oligarquias como antigamente**. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

MELO, C. R. Avaliando vínculos entre partidos e deputados nas Assembleias Legislativas brasileiras. **Opinio Publica**, v. 21, n. 2, p. 365–392, 2015.

NEIVA, P.; IZUMI, M. Perfil profissional e distribuição regional dos senadores brasileiros em dois séculos de história. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, n. 84, p. 165–188, 2014.

NORRIS, P.; LOVENDUSKI, J. **POLITICAL RECRUITMENT. Gender, race and class in the British parliament**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

NUNES, F. What is more efficient to obtain parliamentary support ? The Executive- Legislative relationship in 12 State Assemblies. p. 1–22, 2009.

PERISSINOTTO, R.; BOLOGNESI, B. **Electoral Success and Political Institutionalization in the Federal Deputy Elections in Brazil**. [s.l: s.n.].

PERISSINOTTO, R.; MIRÍADE, A. Caminhos para o parlamento: candidatos e eleitos nas eleições para depu-

tado federal em 2006. **Dados**, v. 52, n. 2, p. 301–333, jun. 2009.

ROCHA, C. V. “Conexão Eleitoral”, geografia do voto e produção legislativa: um estudo de caso. **Cadernos Metrópole**, v. 23, p. 581–604, 12 maio 2021.

ROCHA, M. M.; COSTA, A. Percepções dos deputados estaduais sobre o sistema de comissões das Assembleias Estaduais brasileiras. **OPINIÃO PÚBLICA**, v. 18, n. nº 2, p. 278–308, 2012.

ROCHA, M. M.; KERBAUY, M. **Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros**. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2014.

SAMUELS, D. **Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil**. [s.l.] Cambridge University Press, 2003.

SANTOS, F. **Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. FGV Editora, , 2001.

SANTOS, F. Poder de atração, complexidade institucional e processo decisório: análise comparada de Assembleias Legislativas no Brasil. Em: **O LEGISLATIVO BRASILEIRO: FUNCIONAMENTO, COMPOSIÇÃO E OPINIÃO PÚBLICA**. Brasília: [s.n.]. p. 123–156.

SANTOS, F.; PEGURIER, F. Political careers in Brazil: Long-term trends and cross-sectional variation. **Regional and Federal Studies**, v. 21, n. 2, p. 165–183, 2011.

SCHLESINGER, J. A. **Ambition and Politics: Political Careers in United States**. Chicago: Rand McNally & Company, 1966.

SCHWARTZMAN, SIMON. **Bases do Autoritarismo Brasileiro. Coleção Temas Brasileiros**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

SEMENOVA, E. The patterns of political career movements in the Russian Federation: the case of regional governors, 1991–2021. **Regional and Federal Studies**, 2023.

SILAME, T. R. **Diálogos sobre o “ultrapresidencialismo” estadual: dos condicionantes políticos do sucesso legislativo dos governadores brasileiros**. Tese de doutorado—Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.

SOUZA, M. DO C. C. DE. **FEDERALISMO NO BRASIL : aspectos político-institucionais** Maria do Carmo Campello de Souza. v. 21, 2006.

STOLZ, K. Moving up, moving down: Political careers across territorial levels. **European Journal of Political Research**, v. 42, n. 2, p. 223–248, 2003.

As eleições presidenciais brasileiras em Rondônia (2018 e 2022): o domínio da direita no centro do bolsonarismo¹

João Paulo S. L. Viana²
Márcio Carlomagno³

Resumo

O texto analisa as eleições presidenciais de 2018 e 2022 em Rondônia, o único estado em que Bolsonaro saiu vitorioso em todos os municípios, em cada turno de ambas as eleições. Após uma contextualização sobre o caso nacional e o subsistema partidário rondoniense, o estudo apresenta um mapeamento da votação de Bolsonaro no estado, com dados por seção eleitoral nos 52 municípios rondonienses. Em 40% das cidades, Bolsonaro venceu em, literalmente, todas as seções eleitorais, nos quatro turnos em disputa. Em apenas 20 municípios ocorreu derrota em alguma seção eleitoral nos quatro turnos. E em apenas 2 municípios (Costa Marques e Parecis) há derrotas nos quatro turnos registrando acima de 10% das urnas do município. A pior derrota de Bolsonaro não chega a 30% das urnas, registrada no 1º turno de 2018. Os dados também mostram um avanço temporal do bolsonarismo, com desempenho melhor em 2022 do que em 2018. A pesquisa contribui para compreensão do avanço de uma direita radicalizada no estado e fornece subsídios empíricos a uma agenda de pesquisa na área da ciência política no plano subnacional.

Palavras-chave: Rondônia; bolsonarismo; eleições; política subnacional; seção eleitoral.

The Brazilian presidential elections of 2018 and 2022 in Rondônia: the right-wing dominance in the heart of Bolsonaroism

Abstract

The text analyzes the presidential elections of 2018 and 2022 in Rondônia. This was the only state where Bolsonaro emerged victorious in all municipalities, in each round of both elections. After a contextualization of the Brazilian politics and the Rondonian party subsystem, the study presents a mapping of Bolsonaro's votes in the state, with data by electoral precinct in the 52 municipalities of Rondonia. In 40% of the cities, Bolsonaro won in literally every electoral section, in all four rounds contested. In only 20 municipalities did defeat occur in some electoral section in the four rounds. And in only 2 municipalities (Costa Marques and Parecis) are there defeats in all four rounds registering above 10% of the municipality's ballot precincts. Bolsonaro's worst defeat does not reach 30% of the electoral precinct, recorded in the 1st round of 2018. The data also show a temporal advancement of Bolsonaroism, with better performance in 2022 than in 2018. The research contributes to understanding the advancement of a radicalized right in the state and provides empirical subsidies to a research agenda in the field of political science at the subnational level.

Keywords: Rondônia; Bolsonaroism; elections; subnational politics; electoral precinct.

1. Introdução

O caso do subsistema partidário rondoniense apresenta-se como um dos mais provocadores da polí-

1 Nossos sinceros agradecimentos aos cientistas políticos Barry Ames, Fabiano Santos e Scott Morgenstern, pelos constantes diálogos sobre o caso rondoniense que motivaram diretamente a produção deste estudo. Agradecemos também aos pesquisadores do Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal, equipe LEGAL-RO, Gabriel Ximenes Souza, Jamila Martini, Melissa Curi, Patrícia Vasconcellos e Roberta Mendonça De Carvalho, especialmente, pelo apoio com os dados dos boletins sobre a competição eleitoral no estado. No momento final, a análise se beneficiou dos valiosos comentários do ex-chefe da casa civil do governo de Rondônia, Juscelino Amaral, e do dirigente partidário do Podemos-RO, Thiago Cantanhede, fundamentais à compreensão das peculiaridades locais. Por último, e não menos importante, nossos agradecimentos aos três pareceristas anônimos pelas relevantes sugestões apresentadas. Contudo, eventuais equívocos são de nossa inteira responsabilidade.

2 Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professor da Universidade Federal de Rondônia (UNIR). Pesquisador associado do IESP-UERJ; pesquisador do LEGAL e da FAPERO (Iniciativa Amazônia + 10).

3 Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor do Bacharelado em Administração Pública na mesma instituição.

tica brasileira na atualidade. A partir das pesquisas desenvolvidas pelo Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal (LEGAL), observou-se que Rondônia foi a única unidade federada em que Bolsonaro (PL) sagrou-se vitorioso na totalidade dos municípios em cada um dos quatro turnos das eleições presidenciais de 2018 e 2022 (VIANA, VASCONCELLOS, CURI & MARTINI, 2022d). De fato, desde a segunda metade da década passada, paralelamente ao incipiente processo de radicalização à direita em curso a nível nacional, o jovem estado de Rondônia vem se consolidando como o centro do bolsonarismo no Brasil.

Situado na Amazônia ocidental brasileira, Rondônia faz divisa com os estados do Acre, Amazonas, Mato Grosso e também com a Bolívia. Conforme o censo de 2022, o estado possui cerca de 1.600.000 habitantes, com aproximadamente 1.200.000 eleitores, o que representa menos de 1% do eleitorado nacional. Rondônia detém atualmente o 3º maior PIB da Região Norte, atrás somente do Pará e do Amazonas, constituindo-se como um dos maiores produtores brasileiros de arroz, cacau, café, mandioca, soja e minérios. A pecuária também é uma atividade econômica importante para a economia do estado que possui um dos maiores rebanhos bovinos do país.

A formação de Rondônia ocorreu sob forte influência do autoritarismo, em momentos importantes de sua organização política. Inicialmente, em 1943, durante o Estado Novo varguista, na ocasião da fundação do Território Federal do Guaporé. Posteriormente, na fundação do estado, em 1982, no que pode ser considerado, um momento de desagregação do regime militar (CODATO, 2005). De fato, há um conjunto de características que poderíamos denominar como uma “combinação explosiva” que, em boa medida, contribui para explicar as raízes conservadoras do estado (VIANA, VASCONCELLOS, CURI & MARTINI, 2022a). Área de fronteira, influência militar e autoritária, agronegócio ativo na economia, além de um dos maiores eleitorados evangélicos do país. Certamente, esses traços constitutivos moldaram o conservadorismo rondoniense que, mais recentemente, tem evidenciado um processo de radicalização sem precedentes na trajetória do jovem estado.

Neste estudo, abordaremos, fundamentalmente, as eleições presidenciais de 2018 e 2022 no subsistema partidário rondoniense. Como assinalado anteriormente, Rondônia foi a única unidade da federação em que Bolsonaro saiu vitorioso em todos os municípios em cada turno de ambas as eleições. O crescimento exponencial do bolsonarismo no estado

também pode ser observado em todos os níveis de competição eleitoral, acarretando, praticamente, em uma inexistência de oposição parlamentar em nível estadual. Não obstante, ao analisar os dados da votação presidencial no estado durante as duas eleições, verificou-se algumas questões bastante interessantes.

Ainda que Jair Bolsonaro tenha vencido na totalidade dos municípios nos quatro turnos em disputa, e em 40% das cidades o bolsonarismo não tenha perdido sequer em nenhuma seção eleitoral, há também localidades que, por características específicas, apresentaram um quadro de maior resistência à direita bolsonarista. Nesse sentido, o objetivo deste estudo é apresentar um mapeamento da votação de Jair Bolsonaro em Rondônia nas eleições de 2018 e 2022, no intuito de compreender melhor o avanço de uma direita radicalizada no estado e fornecer subsídios empíricos a uma agenda de pesquisa na área da ciência política no plano subnacional, particularmente, sobre a Amazônia rondoniense, centro do bolsonarismo no Brasil nos dias atuais.

Assim, o presente artigo está dividido em cinco seções, a contar com esta introdução e a conclusão. Na segunda seção, traçamos um breve histórico da guinada à direita na política brasileira. Na seção seguinte, abordamos as eleições rondonienses do período em questão, inclusive, iniciando com o pleito à prefeitura de Porto Velho em 2016, considerado aqui como um retrato fiel do que ocorreu em importantes capitais e que também exerceria forte influência sobre a radicalização conservadora em curso no estado a partir de 2018, que chega ao ápice em 2022. Posteriormente, analisamos os dados da votação para presidente por seção eleitoral nos 52 municípios rondonienses. Nas considerações finais, apresentamos alguns achados relevantes que poderão contribuir para análises futuras acerca da nova direita em Rondônia e no Brasil.

2. Breves considerações sobre a guinada à direita no sistema político brasileiro

Após o conturbado e instável período que se sucede à promulgação da Carta Magna de 1988, mais especificamente a partir de 1994, o sistema político brasileiro, também denominado “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988), vivenciaria um período de significativa estabilização e relativa institucionalização. Naquele ano, o início da realização das eleições gerais, também denominadas de “eleições casadas”, marcou o limiar de uma estabilidade que seria um traço distinto do nosso sistema político até o pleito de 2014. Os *golden age* da política brasileira durante a Nova República foram caracteriza-

dos, sobretudo, pela existência de uma polarização partidária entre PT e PSDB que, a partir de seus grupos ideológicos, de centro-esquerda e centro-direita, respectivamente, guiaram as disputas eleitorais no país durante duas décadas.

Não obstante, a partir do segundo governo de Dilma Rousseff (PT) uma aguda crise política se iniciaria no país. Embora a emergência de setores conservadores radicalizados e a insatisfação com os rumos do seu governo tenham raízes ainda nas jornadas de junho de 2013 (COUTO, 2023), durante a primeira gestão da petista, é no decorrer do ano de 2015 que a conjuntura de instabilidade política se instalaria de vez. No início do segundo mandato de Dilma Rousseff, a recusa do PSDB e o restante da oposição em acatar o resultado eleitoral, estimulada pelo aprofundamento da crise econômica, as denúncias acerca do financiamento de campanhas privadas, um grande escândalo de corrupção na Petrobrás e os elevados índices de reprovação popular do governo, acarretaram um impeachment presidencial, liderado pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB), sob o qual ainda pairam dúvidas acerca de sua legalidade (VIANA, CARLOMAGNO & CARVALHO, 2017).

A partir daí, no decorrer do governo de Michel Temer (PMDB), paralelamente a um processo de recrudescimento da crise econômica, acirramento da Operação Lava Jato, incessantes manifestações de rua e a emergência de uma nova direita, as eleições municipais de 2016 se caracterizariam como uma disputa *sui generis* e anteveriam o quadro das eleições gerais de 2018. Assim, 2016 representou o início de um “ciclo de eleições críticas” (LAVAREDA & FERNANDES, 2020; SCHAEFER, 2022), marcado pela vitória de *outsiders* que preferiam “ser prefeitos a serem políticos” (TELLES, MUNDIM & BAPTISTA, 2020; SCHAEFER, 2022), os gestores que levariam da iniciativa privada novas formas de governar a máquina pública (SCHAEFER, 2022), sob profunda influência de uma “nova política”, com forte negação ao funcionamento do sistema político, aliado a um antipetismo e um emergente conservadorismo muito próximo a um reacionarismo (COUTO, 2023).

Ao abordarem as eleições de 2016 e 2018 como, em larga medida, ligadas por uma relação de simbiose, Lavareda e Fernandes (2020) apontam que o processo de desestruturação do sistema se aprofundaria e ganharia volume no intervalo entre as duas disputas, exibindo todo seu potencial transformador, especificamente, no pleito de sucessão presidencial. Inclusive, a dinâmica entre as duas eleições seria

diferente da forma como normalmente constata-se no que diz respeito às eleições intermediárias (locais), na metade do mandato presidencial que, ao passo que ecoavam tendências estabelecidas na eleição geral anterior, costumavam a antecipar certas características para a disputa nacional seguinte. No tocante a 2016 e 2018, conforme os autores, a questão vai além disso. Daí que, situadas “em um mesmo ciclo, elas são em grande medida simbióticas” (LAVAREDA & FERNANDES, 2020, p. 11).

Em meio a essa conjuntura, enquanto a crise de cunho político e econômico se enraizava, ao afiançar o impopular governo de Michel Temer (PMDB) e após sérias denúncias do Ministério Público contra Aécio Neves, uma das principais lideranças tucanas, o PSDB viu seu apoio despencar na sociedade (LAVAREDA & FERNANDES, 2020). Enquanto isso, a Lava-Jato seguia seu curso com o intuito de “passar o Brasil a limpo”, mesmo que isso representasse a união entre acusador e julgador (WALDMANN JR., VIANA, CARVALHO JR., 2023). Desse modo, a prisão do ex-presidente Lula pelo então juiz Sérgio Moro foi um elemento crucial para os rumos da disputa presidencial de 2018. Diante da substituição da polarização partidária que marcou a era PT e PSDB, por uma polarização afetiva entre o PT e a direita bolsonarista, a conjuntura radicalizava-se a passos largos.

Ao todo, treze candidatos disputaram a eleição. O resultado do primeiro turno sinalizava a força crescente do bolsonarismo e a dificuldade do PT em virar o jogo, com Bolsonaro (PSL) alcançando 46,03% e abrindo larga vantagem sobre Haddad (PT), com 29,28%. Seguido por Ciro Gomes (PDT), com 12,47%, e Geraldo Alckmin (PSDB), com 4,76%. Logo atrás ficaram João Amoedo (NOVO), com 2,50%, Cabo Daciolo, obtendo 1,26% dos votos, Henrique Meireles (MDB), com 1,20%, e Marina Silva (REDE), com apenas 1% dos votos. O restante dos candidatos alcançou menos de 1% dos escrutínios. Com o resultado já esperado, após ampla vantagem construída, Bolsonaro (PSL) foi eleito em segundo turno com 55,13% dos votos, contra 44,87% de Haddad (PT).

Nicolau (2020) assinalou que a vitória de Bolsonaro representou o feito mais impressionante da história das eleições no Brasil. Um candidato eleito por um partido nanico, com um gasto eleitoral no primeiro turno maior do que alguns deputados federais eleitos, com o menor tempo de horário eleitoral que um candidato competitivo à presidência já teve, recusando o que os manuais de campanha ao cargo aconselham: moderação para tentar convencer o

eleitor de centro. “Bolsonaro foi vitorioso na maioria das grandes cidades do Brasil e conquistou o apoio dos homens e dos evangélicos como nenhum candidato antes dele” (NICOLAU, 2020, p. 09).

Em análise realizada com base nos resultados do Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb), Amaral (2020) elencou alguns dos principais fatores para o sucesso bolsonarista na eleição presidencial de 2018. Um forte sentimento antipetista na sociedade brasileira, aliado a um crescente posicionamento à direita do eleitorado, além do impacto demasiado da identificação política na escolha do eleitor. Diante também de um cenário de considerável influência religiosa, principalmente, pentecostal, o candidato que melhor conseguiu reunir posições conservadoras contra o petismo sagrou-se vitorioso (AMARAL, 2020).

No tocante à questão religiosa e a eleição presidencial de 2018, conforme Bissiati (2022), Bolsonaro explorou uma pertença religiosa que dividia, a partir do uso da expressão “nós”, os cristãos, em especial os evangélicos, que no plano moral vivem e cultuam valores conservadores, e com o emprego do “eles”, se referia ao grupo opositor, denominado pelo bolsonarismo como “esquerdistas” ou “comunistas”, e que representariam uma ameaça aos valores cristãos caso fossem eleitos. Ao reunir importantes lideranças evangélicas em torno de sua candidatura, como, por exemplo, Edir Macedo, Silas Malafaia, Valdomiro Santiago, entre outros, Bolsonaro conseguiu o apoio majoritário e decisivo do segmento evangélico, que de 2002 a 2014 apoiou o PT nas disputas presidenciais⁴, mas em 2018 seria fundamental ao êxito eleitoral da direita bolsonarista (BISSIATI, 2022).

Ao analisar o processo político que emerge das urnas em 2018, Abranches (2020) apontou para uma transformação do padrão político brasileiro, a partir de uma eleição “disruptiva”. Nesse sentido, as eleições gerais que levaram Bolsonaro ao poder teriam rompido o eixo político-partidário que organizou o sistema político entre governo e oposição desde 1994 e no qual se assentava a disputa presidencial entre o PT e o PSDB. Assim, “A eleição de um candidato da extrema-direita, com uma pauta ultraconservadora de valores e, em alguns casos, reacionária revelou as profundas fissuras na legitimidade dos partidos tradicionais” (Abranches, 2020, p. 69).

Embora compreendendo o conceito de eleição disruptiva, a partir da ideia de que a vitória de Jair Bolsonaro à presidência teria demonstrado que os mecanismos tradicionais de campanha no rádio e

na TV, o uso da máquina pública e o financiamento político, não seriam mais elementos decisivos, Nunes e Traumann (2023), em linha oposta, analisaram as eleições de 2018 como um “acontecimento fora da curva”. Em outras palavras, nesse sentido, segundo ambos, não se trataria de um processo disruptivo, sobretudo, porque não significou um evento capaz de interromper definitivamente uma tendência observada na história.

De uma forma ou de outra, as eleições gerais de 2018 representaram a ascensão de uma direita radicalizada ao poder no Brasil, que mesmo fora da presidência quatro anos depois, como veremos a seguir, se consolidou como um ator importante no sistema político brasileiro. O que se observou a partir daí, foi a substituição de um antigo padrão de competição política e a emergência de um novo tipo de polarização, agora radicalizada, de cunho afetivo, diante de um processo de calcificação de identidades políticas, em torno do petismo e do antipetismo que, ao que tudo indica, afetarão diretamente a sociedade brasileira e os governos nos próximos anos (NUNES & TRAUMANN, 2023).

Num cenário marcado pela pandemia da Covid-19, as eleições municipais de 2020 se demonstraram bastante impactantes para a presidência de Bolsonaro, denotando mudanças consideráveis em relação aos pleitos de 2016 e 2018, fortemente caracterizados pelos discursos antissistema e da “nova política” (WALDMANN, JR., VIANA & CARVALHO JR., 2023). Decerto, o aprofundamento da crise sanitária e seus impactos sobre a realidade econômica e social do país acarretaram um profundo desgaste ao governo que tentaria à reeleição em 2022.

Frente a uma conjuntura de instabilidade política, tensões sociais e graves ameaças democráticas, inclusive, sob a liderança de setores militares com forte presença no governo (WALDMANN, JR., VIANA & CARVALHO JR., 2023), a sociedade brasileira vivenciava o acirramento de uma polarização afetiva e violenta entre o petismo e a extrema direita, num contexto de esgotamento da Operação Lava-Jato, com o protagonismo do Supremo Tribunal Federal em defesa da institucionalidade democrática. Após a libertação de Lula e a confirmação de sua candidatura pela Justiça, o clima político no país se radicalizou ainda mais.

Diante de um país profundamente dividido, as eleições gerais de 2022 foram marcadas por inúmeros ataques à transparência do processo eleitoral, proferidos por Bolsonaro, que concorria agora pelo

⁴ Na eleição presidencial de 2014, há uma maior divisão entre os evangélicos. O pastor Silas Malafaia, por exemplo, declarou apoio ao tucano Aécio Neves. Porém, o PT ainda contava com grande adesão do segmento religioso. Não obstante, o quadro mudaria completamente durante a conjuntura do impeachment de Dilma Rousseff (PT), tornando-se completamente desfavorável ao petismo na eleição de 2018.

PL, e parte dos seus apoiadores. Embora onze candidaturas tenham disputado o pleito, os dois principais candidatos, Lula (PT), com 48,43%, e Jair Bolsonaro (PL), com 43,20%, totalizaram juntos quase 92% dos votos. Na terceira posição ficou a senadora Simone Tebet (MDB), alcançando 4,16%, seguida por Ciro Gomes (PDT), que obteve apenas 3,04% de votos. Os demais candidatos alcançaram menos de 1% cada. Num segundo turno acirrado, as alianças firmadas pelo PT, com Simone Tebet (MDB) e o PDT, foram fundamentais à vitória de Lula, com 50,9% dos votos, contra 49,1% de Bolsonaro (PL), na disputa à presidência mais concorrida desde a redemocratização.

O retorno da dinâmica das eleições presidenciais influenciadas pela questão econômica (ALMEIDA & GARRIDO, 2022) foi um elemento central na eleição brasileira de 2022. Não obstante, Guarnieri e Figueiredo (2022) alertaram para o caráter bidimensional do “novo” espaço político brasileiro, condicionando o resultado da eleição ao posicionamento dos candidatos, para além da dimensão econômica, também em temas relacionados à questão racial, identidade de gênero, “lei e ordem”, entre outros. Em suma, a dimensão sociocultural passou a ter o mesmo peso da dimensão econômica, que havia guiado a competição nas disputas presidenciais no decorrer dos anos 1990 e 2000” (GUARNIERI & FIGUEIREDO, 2022).

Nesse sentido, analisam Guarnieri e Figueiredo (2022, p. 21):

Os ataques Bolsonaristas fizeram com que Lula também se posicionasse na dimensão sociocultural, reafirmando sua fé cristã e sua posição pessoal contrária ao aborto. A saliência desta dimensão se torna explícita quando o petista escreve uma carta aos evangélicos. Nela ele desmente que fecharia igrejas e se compromete com os “valores da família”. Se no começo da campanha nossa hipótese de que havia duas dimensões na política parecia não corresponder aos fatos, com o passar do tempo ficou cada vez mais claro que, com Bolsonaro, o espaço político brasileiro se tornou bidimensional. Desta vez, no entanto, os eleitores de centro-direita, assustados com o radicalismo e as posições antidemocráticas do presidente, decidiram apoiar Lula. Foi esse apoio que, no final, deu a apertada vitória a Lula.

Apesar da vitória do campo progressista com o sucesso de Lula no acirrado segundo turno presidencial, a composição do novo Congresso Nacional, que saiu das urnas em 2 de outubro, se apresentou completamente desfavorável ao governo eleito. Embora o impacto das novas regras eleitorais tenha contribuído para uma sensível diminuição no número de partidos efetivos no parlamento (NEP), que caiu

de 17 para quase 10 na Câmara dos Deputados, a mediana de centro-direita no Congresso foi mantida pelo eleitorado, com um notório esvaziamento do centro (SANTOS & REY, 2023; GUARNIERI & FIGUEIREDO, 2022). Assim, no tocante à relação Executivo-Legislativo, o governo precisará de muita habilidade na formação da coalizão e na busca pela aprovação da agenda governamental.

Cumpramos ressaltar também que a eleição, pelo menos para o bolsonarismo, não se encerrou em 30 de outubro de 2022. Os episódios que se sucederam durante os meses seguintes evidenciavam o grau de polarização afetiva e a calcificação política (NUNES & TRAUMANN, 2023), vivenciadas pela sociedade brasileira na atualidade. Dos acampamentos nos quartéis e o fechamento de rodovias, à recusa em aceitar o resultado das urnas, ao episódio do dia 08 de janeiro de 2023, e o que veio à tona posteriormente, tudo isso nos fornece um retrato da radicalização política pela qual passa o país. E no estado de Rondônia, em larga medida um símbolo da nova direita no Brasil, o bolsonarismo encontrou um terreno fértil à sua consolidação e expansão, como mostraremos adiante.

3. A radicalização à direita no subsistema partidário rondoniense e o que veio depois...

O conceito de “simbiose” para definir a relação entre as eleições de 2016 e 2018 (LAVAREDA & FERNANDES, 2020) se aplica diretamente ao caso rondoniense. Embora este estudo aborde especificamente as eleições presidenciais de 2018 e 2022 em Rondônia, tendo em vista a conjuntura à época e os impactos do pleito local de 2016 na eleição geral subsequente, analisaremos, ainda que panoramicamente, a disputa daquele ano à prefeitura de Porto Velho. Decerto, é na eleição municipal de 2016 na capital rondoniense que encontraremos alguns elementos importantes para compreender de forma mais aprofundada questões como a emergência do antipetismo no estado e o crescimento de uma (nova) direita que pouco tempo depois se tornaria dominante na política estadual.

3.1. Alguns apontamentos sobre a eleição municipal de 2016 em Porto Velho

Assim como ocorrido em grandes capitais do país, a exemplo de São Paulo e Belo Horizonte, no pleito municipal de 2016, em Porto Velho a eleição local foi marcada pela vitória de um então ilustre desconhecido da vida político-partidária, um *outsider* das urnas, o tucano Hildon Chaves, à época, ainda conhecido como Dr. Hildon, ex-promotor de Jus-

tiça e empresário bem-sucedido do ramo do ensino superior. Em sua primeira disputa eleitoral, Hildon Chaves (PSDB), que largou com 3% de intenções de votos na primeira pesquisa IBOPE, chegou ao final do primeiro turno na liderança, rumo à vitória com 65% dos votos no segundo turno.

No auge da Operação Lava-Jato, durante o primeiro turno da eleição de 2016, o “homem da lei”, que conhecia “um bandido em dois minutos de conversa”, e que se sentia “constrangido” por estar num debate ao lado de um petista⁵, foi a grande surpresa eleitoral daquele ano. Numa espécie de junção de alguns dos principais protagonistas nacionais do momento, Hildon Chaves aparecia, quando retratado como o empresário bem-sucedido, ora como o “João Dória de Rondônia” (REVISTA VEJA, 2016), ora como o “Sérgio Moro rondoniense”, quando se evocava o seu passado como promotor de Justiça durante mais de duas décadas. De fato, o quadro eleitoral de Porto Velho naquela eleição expressava um retrato do que ocorria em alguns dos principais centros do país.

Nesse contexto, encerrou-se na capital rondoniense um período de doze anos de governos de partidos de centro-esquerda. Inicialmente, com o petista Roberto Sobrinho (2005-2012), que administrou a cidade por dois mandatos durante o auge dos primeiros governos Lula, sendo reeleito em 2008 em primeiro turno com quase 60% dos votos. Não obstante, afastado da prefeitura pela Justiça no final do segundo mandato, Sobrinho teve um final de gestão melancólico. Posteriormente, o mandato do ex-deputado federal Mauro Nazif (2013-2016), importante liderança do PSB no estado, eleito em 2012, porém, derrotado em sua tentativa à reeleição, sequer chegou ao segundo turno da disputa em 2016.

Desse modo, a eleição de 2016 em Porto Velho foi marcada por um forte sentimento antipetista e de combate à corrupção. O discurso anticorrupção, do ex-promotor de Justiça e competente homem de negócios, o gestor que modernizaria a administração pública, foi utilizado também por Hildon Chaves (PSDB), que chegava “ao segundo turno usando a fórmula vitoriosa (do seu correligionário Dória) em São Paulo: uniu a poupança milionária com o discurso antipolítico para cacifar campanha” (REVISTA VEJA, 2016). Assim, o candidato *outsider* tucano derrotou nas urnas o então deputado estadual, Léo Moraes (PTB), chegando à prefeitura de Porto Velho.

Cumprir mencionar que, naquele mesmo ano, Lavareda e Telles (2016) apontaram que o PT seria removido eleitoralmente dos centros mais importantes do país. Conforme ambos, o partido reduziria exponencialmente seu número de prefeituras, especialmente, nas capitais e nos grandes centros, num movimento muito parecido com aquele que minou o PMDB nas eleições de 1988. A percepção de estelionato eleitoral após a disputa de 2014, os escândalos de corrupção revelados pela Operação Lava Jato e a aguda crise econômica durante a presidência de Dilma seriam os principais fatores para o pífio resultado da legenda petista em 2016 (LAVAREDA & TELLES, 2016). O prognóstico se confirmou nas urnas, com o PT obtendo uma redução de 60% no número de prefeituras nos municípios brasileiros em comparação à disputa de 2012 (LAVAREDA & FERNANDES, 2020).

Em linha análoga, foi exatamente isso que ocorreu com o PT em Porto Velho naquele pleito, desempenho que se perpetua até os dias atuais, com o definimento do partido em Rondônia após algumas eleições subsequentes. Em paralelo ao crescimento do antipetismo na capital e no interior do estado, a emergência de uma direita radicalizada, de forte cunho evangélico, marcou a política rondoniense, especialmente, após a eleição de 2018, como veremos a seguir.

3. 2. As eleições de 2018 e 2022 no subsistema partidário rondoniense e o que veio depois...

Embora desde o início de sua fundação, nas eleições de 1982, o sistema partidário subnacional rondoniense tenha se caracterizado pelo predomínio de partidos conservadores (VIANA, 2019; VIANA & SANDES-FREITAS, 2022), de fato, a partir da eleição de 2018, evidenciou-se um processo de radicalização à direita que seguia uma dinâmica em curso nacionalmente, porém com alguns contornos específicos. Ainda que essa guinada radical tenha se iniciado timidamente nas eleições de 2014, quando se observa uma proliferação de pequenos partidos à direita do espectro político e a emergência de um forte sentimento antipetista, foi durante a disputa eleitoral de 2018 que o quadro político mudaria substancialmente no estado.

Assim como ocorrido na eleição de 2016 à prefeitura de Porto Velho, o discurso antipolítico, anticorrupção, além do antipetismo, que já se encontrava disseminado no estado, foram alguns dos prin-

⁵ No final do primeiro turno da campanha, durante o debate da SIC TV, afiliada local da Record, Hildon Chaves (PSDB) partiu para o ataque contra alguns adversários, protagonizando embates diretos com os candidatos Williames Pimentel (PMDB) e Roberto Sobrinho (PT). De fato, a postura em ambos os episódios acarretou uma reviravolta na campanha do Dr. Hildon, principalmente, após a disseminação das imagens nas redes sociais, com o crescimento exponencial do tucano na última semana do primeiro turno.

cipais temas da campanha de 2018 em Rondônia. A pauta dos costumes e a questão religiosa também exerceram forte influência. Em meio a essa conjuntura, na esteira do pleito municipal anterior, mais um *outsider* da política sairia vitorioso, agora, em nível estadual. Concorrendo pela primeira vez a um cargo eletivo, o Coronel da Polícia Militar, Marcos Rocha⁶, à época, recém-filiado ao PSL, surgia como o nome de Jair Bolsonaro (PSL) na corrida eleitoral ao governo. Intitulando-se de direita e líder de um movimento anticorrupção no estado, o Cel. Marcos Rocha (PSL) iniciou a campanha com apenas 4% das intenções de votos.

Durante todo o primeiro turno, o ex-deputado federal e ex-senador, Expedito Júnior (PSDB) esteve à frente das pesquisas, seguido pelo deputado estadual e presidente da ALE-RO naquele momento, Maurão de Carvalho (MDB), que logo nas primeiras semanas de campanha ocupou a segunda colocação nas sondagens de intenções de votos, principalmente, após a condenação pela Justiça do então senador Acir Gurgacz (PDT) que, ainda no primeiro turno, foi considerado inelegível. Entre os demais candidatos, o Cel. Marcos Rocha (PSL), e o professor da Universidade Federal de Rondônia, Vinícius Miguel (REDE), completavam os cinco nomes mais bem posicionados nas pesquisas eleitorais.

Cumprir mencionar a ausência da candidatura à reeleição de Daniel Pereira (PSB), que assumiu o governo estadual no período, após a desincompatibilização de Confúcio Moura (MDB) para se candidatar ao Senado Federal. Decerto, a opção do governador Pereira e seu grupo de apoiar Acir Gurgacz (PDT), mesmo com todos os problemas jurídicos enfrentados pelo pedetista que sequer teve seus votos validados, foi decisiva para o fracasso do campo progressista. Importante ressaltar também a decisão do PT de não lançar candidatura própria, optando por indicar o vice na chapa de Pimenta de Rondônia (PSOL). É fato também que, de lá para cá, o processo de deterioração eleitoral da legenda petista em Rondônia aumentou ainda mais.

Vale frisar também os embates entre Vinícius Miguel (REDE) e Maurão de Carvalho (MDB) no decorrer do primeiro turno. Os ataques do candidato da REDE ao então presidente da ALE-RO contribuíram, em larga medida, para o declínio exponencial da campanha de Maurão. Enquanto isso, o Cel. Marcos Rocha (PSL), apoiado por Jair Bolsonaro, “surfava” na emergente onda bolsonarista e tinha o caminho aberto para o seu crescimento eleitoral. E foi isso, de fato, o que ocorreu. Ao final do primeiro turno,

Marcos Rocha superou Maurão de Carvalho e ficou com a segunda vaga, com quase 24% dos votos, 1% a mais que o emedebista Maurão. Vinícius Miguel terminou apenas em quarto lugar, porém com uma estupenda votação na capital, saindo das urnas como o mais votado em Porto Velho. Não obstante, Expedito Jr. (PSDB) chegava ao final do primeiro turno à frente, porém com a campanha abalada já que seu grupo chegou até mesmo a cogitar a possibilidade de uma vitória no primeiro *round*, principalmente, após a situação jurídica que afetou diretamente a campanha de Acir Gurgacz (PDT).

Embora conquistando 31,6% de votos e na liderança do primeiro turno, a elevada rejeição do tucano Expedito Jr., somada ao embalo da onda bolsonarista que tomou conta do estado e contagiou a campanha do ilustre desconhecido das urnas, Cel. Marcos Rocha (PSL), foram elementos decisivos para a vitória do bolsonarismo ao governo rondoniense em 2018. Assim, o candidato do PSL obteve 66,34% dos votos válidos, contra 33,66% de Expedito Jr. (PSDB). Ressalta-se que Expedito também chegou a anunciar publicamente apoio a Bolsonaro no segundo turno, o que acabou se mostrando eleitoralmente inócuo à conjuntura. A vitória de Marcos Rocha pôs fim a um ciclo de vinte anos de eleições ao governo vencidas por lideranças com base política no interior, especialmente no eixo da BR-364 (VIANA & SANDES-FREITAS, 2022).

Nesse contexto, Jair Bolsonaro (PSL) conquistou 62,24% dos votos no primeiro turno em Rondônia, com Fernando Haddad (PT) logrando 20,36% e Ciro Gomes com 6,03%. Posteriormente, Bolsonaro obteve o percentual de 72,18% no turno final, contra 27,82% de Haddad. Desse modo, Rondônia concedeu a Bolsonaro um dos maiores eleitorados do país, ao lado dos estados do Acre, Roraima e Santa Catarina. Contudo, o fato que mais impressiona é que Bolsonaro saiu vitorioso em todos os 52 municípios rondonienses, feito ocorrido apenas em Rondônia em ambos os turnos da disputa de 2018. Feito que se repetiria no pleito de 2022 no estado, como observaremos à frente.

Os demais níveis de disputa também apresentaram um cenário bastante favorável à direita, em particular, para uma direita religiosa e ligada diretamente ao agronegócio. Na eleição ao Senado, o deputado federal Marcos Rogério (DEM), que viria a ser um dos grandes nomes do bolsonarismo na câmara alta, conquistou a primeira vaga; enquanto a segunda posição ficou com o ex-governador Confúcio Moura (MDB), na atualidade, talvez, o princi-

6 Embora já tivesse exercido os cargos de secretário municipal de Educação, durante a gestão de Mauro Nazif (PSB) em Porto Velho; e de secretário estadual de Justiça, durante o governo de Confúcio Moura (MDB), o Cel. Marcos Rocha nunca havia disputado uma eleição anteriormente.

pal quadro de uma direita moderada no estado. Mas, sem dúvidas, uma das maiores surpresas do pleito rondoniense de 2018 foi o milionário da soja, Jaime Bagattoli, à época filiado ao PSL, que com a terceira posição ao Senado por muito pouco não conquistou uma vaga, o que viria a ocorrer na disputa seguinte de 2022. Inclusive, a candidatura de Bagattoli em 2018 foi de fundamental importância para o sucesso ao governo de seu então correligionário, Marcos Rocha, garantindo apoio financeiro e logístico, principalmente, no corredor da BR-364.

Nas disputas proporcionais à Câmara dos Deputados e Assembleia Legislativa, o quadro também foi de guinada conservadora, além de um aumento exponencial da fragmentação partidária. Na bancada rondoniense eleita para a Câmara dos Deputados, oito partidos (MDB, PSL, PP, PSD, PSDB, PSB, PDT, PODE) dividiam as oito cadeiras, com o NEP parlamentar de 8 legendas e o NEP eleitoral de 15,3. Na ALE-RO, o NEP parlamentar ficou em 13,7; enquanto o NEP eleitoral foi de quase 17 legendas (VIANA, VASCONCELLOS, CURI & MARTINI, 2022c).

Entre as eleições de 2018 e 2022, o cenário político em Rondônia se radicalizou substancialmente diante de um notório processo de esfacelamento do campo progressista no estado. Paralelamente ao antipetismo, a questão religiosa e a pauta dos costumes assumiram uma posição de maior destaque no debate público, inclusive, a ponto de o parlamento estadual realizar cerimônias religiosas semanalmente. O tema ambiental também é outro assunto que requer atenção especial. Na eleição de 2022, o meio ambiente aparecia na agenda dos principais candidatos como uma antipauta. Diante de uma direita cada vez mais forte politicamente, o cenário que se apresentou às urnas foi de completo domínio do bolsonarismo em todos os níveis da competição eleitoral.

Em meio a essa conjuntura, os nomes de maior peso eleitoral ao governo eram apoiadores diretos de Jair Bolsonaro (PL). Candidato à reeleição, o Cel. Marcos Rocha, após a fusão entre DEM e PSL, concorria filiado ao União Brasil. O senador Marcos Rogério, agora filiado ao PL, autodenominado “Pitbull de Bolsonaro”, se posicionava como o principal obstáculo à reeleição de Rocha, principalmente, após a saída do ex-governador Ivo Cassol (PP) da campanha, outro apoiador de Bolsonaro, que ainda enfrentava problemas com a Justiça. A disputa ao governo contou também com o deputado federal Léo Moraes (PODE), apresentando-se como uma direita moderada. Pela centro-esquerda, o ex-gover-

nador Daniel Pereira, tendo como vice o PT, era o nome capaz de aglutinar o campo progressista. E mais à esquerda, o candidato Pimenta de Rondônia (PSOL). Como podemos observar, mais uma vez, o PT rondoniense abria mão de lançar candidatura própria ao Executivo estadual.

Sob uma conjuntura de forte radicalização, tanto na capital, mas principalmente no interior, desde a saída do ex-governador Ivo Cassol (PP) da disputa, a campanha ficou concentrada entre os dois candidatos bolsonaristas. Embora Jair Bolsonaro (PL) tenha decidido por manter uma posição neutra no estado, o senador Marcos Rogério (PL) tentou impedir na Justiça que o governador Marcos Rocha (União) utilizasse o nome do então presidente em sua campanha à reeleição. Durante toda a corrida eleitoral, ambos reivindicavam para si a condição de candidato apoiado por Bolsonaro ao governo de Rondônia.

Ademais, uma das grandes novidades da disputa ao governo rondoniense de 2022 foi a aliança entre o União Brasil, do governador Marcos Rocha, com o PSDB, do prefeito Hildon Chaves, e seu grupo político, especialmente, a família Carvalho, com o vice-prefeito da capital, Maurício Carvalho (União) e sua irmã, a então deputada federal, Mariana Carvalho (Republicanos)⁷, ambos ex-tucanos, agora filiados a novos partidos, e candidatos à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, respectivamente. De fato, o apoio de Hildon Chaves e seus aliados a Marcos Rocha foi fundamental para o sucesso eleitoral da reeleição do governador.

Enquanto isso, o debate político centrava-se, especificamente, em torno do modelo econômico do agronegócio, da questão evangélica e da temática dos costumes. Se o discurso religioso exerceu forte influência em nível nacional (AMARAL, 2020; NICOLAU, 2020; BISSIATI, 2022), e também na eleição de rondoniense de 2018, o fato se repetiria no estado em 2022. As pautas evangélicas e dos costumes dominaram o discurso dos principais candidatos.

O resultado do primeiro turno ratificava a força do bolsonarismo no estado. O Cel. Marcos Rocha (União) alcançou 38,88 % dos votos e chegava ao segundo turno na liderança. A segunda colocação ficou com Marcos Rogério (PL), com 37,05%. Léo Moraes (PODE) obteve a terceira posição, com 14,06%. No quarto lugar, o ex-governador Daniel Pereira (SD), candidato apoiado por Lula em Rondônia, alcançou 9,57% dos votos. Pimenta de Rondônia (PSOL) foi o último colocado, com apenas 0,43% dos votos. A votação de Pereira era um reflexo di-

⁷ No início de abril de 2024, durante o período da janela partidária, a ex-deputada federal Mariana Carvalho trocou o Republicanos, partido no qual ocupava a presidência regional, pelo União Brasil, visando a disputa para a prefeitura de Porto Velho.

reto do declínio das esquerdas no estado, ao passo que a direita lograva sucesso com os dois candidatos apoiadores de Jair Bolsonaro conquistando as duas vagas ao segundo turno.

Numa eleição acirrada, a primeira pesquisa IPEC do segundo turno apontava ambos os candidatos com 45% das intenções de votos⁸. Não obstante, um elemento decisivo à vitória de Marcos Rocha foi o conjunto de alianças que se formou em torno do candidato do União Brasil nos momentos finais da campanha. A então deputada federal e candidata derrotada ao Senado, Jaqueline Cassol (PP), irmã do ex-governador Ivo Cassol, declarou adesão à reeleição de Rocha. E às vésperas da votação, foi a vez de Léo Moraes (PODE) anunciar publicamente seu apoio ao governador. Seguramente, as alianças firmadas entre Marcos Rocha (União) e essas lideranças foram definidoras do resultado da eleição com o governador se reelegendo ao alcançar 52,47% dos votos, contra 47,53% de Marcos Rogério (PL).

Como bem recordaram Rocha, Santana e Paravizo (2023), o sucesso no número de reeleições de governadores comprova a força dos mandatários estaduais frente aos desafiantes, sobretudo, pela quantidade de recursos das mais diversas ordens e também por consistirem numa espécie de vitrine de políticas públicas e da governança. De fato, “O cabedal de meios à disposição dos governadores, atrai as elites locais e estaduais interessadas em acessar esses recursos e em projetar seus representantes para cargos eletivos de igual ou maior relevância (ROCHA, SANTANA & PARAVIZO, 2023, p. 145). Nesse sentido, o caso de Rondônia não foge à regra.

Na disputa presidencial de 2022, em ambos os turnos, mais uma vez, Jair Bolsonaro (PL) sagrou-se vitorioso em todos os 52 municípios. No primeiro turno, Bolsonaro alcançou um desempenho ainda melhor do que aquele de quatro anos antes, obtendo 64,36% dos votos, contra 28,98% de Lula (PT). Simone Tebet (MDB) ficou com 3,46% e Ciro Gomes (PDT) com 2,14%. Os demais candidatos alcançaram menos de 1% cada. No segundo turno, Bolsonaro obteve 70,66% dos votos, agora um pouco menos do que o obtido em 2018, contra 29,34% de Lula.

A disputa rondoniense de 2022 ao Senado também foi dominada por apoiadores de Jair Bolsonaro. Após liderar as pesquisas eleitorais durante toda a campanha, a ex-deputada federal Mariana Carvalho (Republicanos) alcançou 32,08% dos votos, mas acabou derrotada por Jaime Bagattoli (PL), que conquistou 35,81% dos escrutínios. Milionário

do agronegócio, ultrarradical de direita, com base política na região de Vilhena, no cone sul de Rondônia, onde Bolsonaro obteve suas maiores votações no estado. A terceira posição ficou com a deputada federal Jaqueline Cassol (PP), com 12,69%, seguida pelos ex-senadores Expedito Jr., com 10,24%, agora filiado ao PSD, e Acir Gurgacz (PDT), com 7,72%. Os demais candidatos alcançaram menos de 1% dos votos.

Na disputa para a Câmara dos Deputados, o domínio conservador foi acompanhado de uma drástica redução no número de partidos da bancada rondoniense na casa. Resultado, sobretudo, do impacto das novas regras eleitorais, especificamente, o fim das coligações proporcionais e a cláusula de barreira, agora denominada cláusula de desempenho. Apenas o União Brasil, com cinco cadeiras, e o PL, com três, alcançaram assentos. Assim, o NEP parlamentar da bancada rondoniense na Câmara dos Deputados foi de 2 partidos. Na eleição para a ALE-RO, ao todo, 12 partidos alcançaram assentos, com o NEP parlamentar em torno de 9 legendas, uma redução bastante significativa em relação à legislatura eleita em 2018, quando o número foi superior a 13 partidos efetivos na casa de leis rondoniense. Entretanto, os partidos de centro-esquerda alcançaram menos de 10% das cadeiras, o que comprovaria a fraqueza da oposição no estado (VIANA, VASCONCELLOS, CURI & MARTINI, 2022d).

4. A votação de Bolsonaro em 2018 e 2022 nos municípios de Rondônia, por seção eleitoral

A jovem ciência política brasileira ainda tem muitos temas inexplorados. Um dos conjuntos de dados mais subestimados são as informações sobre os votos por seção eleitoral no Brasil. No Brasil, a seção eleitoral é a menor unidade de análise (equivalente ao *precinct*, na literatura americana), onde podemos explorar a manifestação individualizada do cidadão. O Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965) define sobre as seções eleitorais:

Art. 117. As seções eleitorais, organizadas à medida em que forem sendo deferidos os pedidos de inscrição, não terão mais de 400 (quatrocentos) eleitores nas capitais e de 300 (trezentos) nas demais localidades, nem menos de 50 (cinquenta) eleitores.

Basicamente, portanto, temos a divisão das unidades eleitorais no Brasil em: i) seções eleitorais (variando de 50 a 400 eleitores em cada), ii) locais de votação, iii) zonas eleitorais (quando aplicável)⁹, e iv) município.

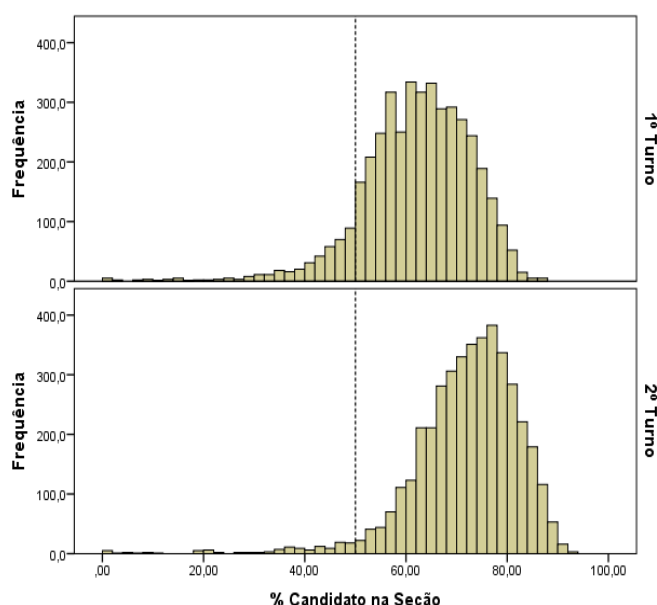
8 Pesquisa IPEC, divulgada em 19 de outubro de 2022. Para mais detalhes, consultar: <https://g1.globo.com/ro/rondonia/eleicoes/2022/noticia/2022/10/19/ipec-marcos-rocha-e-marcos-rogerio-estao-empatados-com-45percent-no-2o-turno.ghtml>

9 A subdivisão de zona possui em série de critérios, essencialmente baseado na densidade demográfica, e ocorre geralmente em capitais

A literatura brasileira sobre eleições em geral utiliza o município como unidade de análise. Não há problema nisso, já que essa unidade fornece alguma precisão sobre o comportamento do voto, ao mesmo tempo que possui um bom custo-benefício na operacionalização dos dados. Em fato, o problema de utilizar a seção como unidade de análise é o aumento exponencial na construção e processamento dos bancos de dados. Aqui, iremos analisar a votação de Jair Bolsonaro a presidente por seção eleitoral, em todos os 52 municípios rondonienses, em 2018 e 2022, em ambos os turnos.

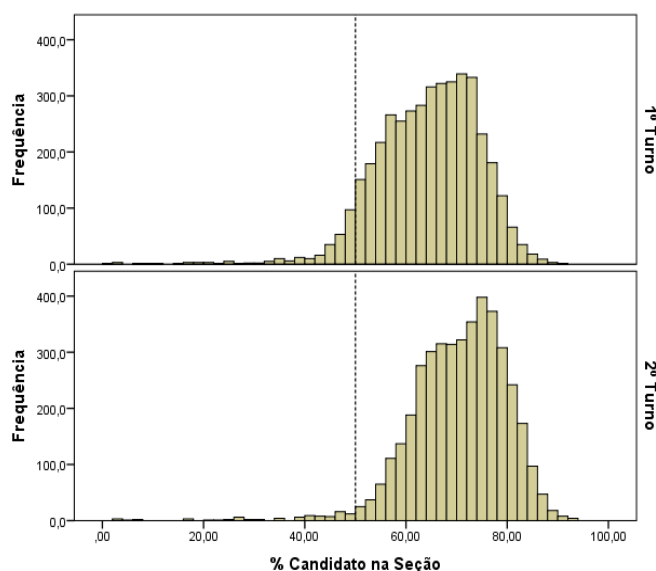
Para iniciar a discussão dos resultados, podemos verificar nos gráficos 1 e 2 o histograma da porcentagem de votos válidos obtido pelo candidato Jair Bolsonaro.

Gráfico 1 – Histograma da votação de Jair Bolsonaro em 2018, por seção



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do TSE

Gráfico 2 – Histograma da votação de Jair Bolsonaro em 2022, por seção



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do TSE

Visualmente, já podemos verificar que Bolsonaro teve mais de 50% dos votos válidos em praticamente todas as seções do estado, mas que também essa vitória não foi unânime. Contudo, há um porém no que concerne ao primeiro turno, já que o candidato pode ter ficado em primeiro lugar no turno, mas abaixo dos 50% (em virtude da dispersão de votos por outros candidatos). Para saber se esse foi o caso, a tabela a seguir mostra os resultados, por seção, da posição que o candidato obteve entre os candidatos que obtiveram votos, independentemente da porcentagem.

Tabela 1 – Posição do candidato Jair Bolsonaro, em cada turno, por seção em

Rondônia (2018 e 2022)					
Posição		2018		2022	
		1º Turno	2º Turno	1º Turno	2º Turno
1º	N	4044	4055	4085	4113
	%	96,7%	97,0%	97,3%	98,0%
2º	N	126	125	112	85
	%	3,0%	3,0%	2,7%	2,0%
3º	N	5	0	1	0
	%	0,12%	0,00%	,02%	,00%
4º	N	2	0	0	0
	%	0,05%	0,00%	0,0%	,00%
5º	N	1	0	0	0
	%	0,02%	0,00%	0,0%	,00%

Não Vo-	N	3	1	0	0
t a - do	%	0,07%	0,02%		,00%
To - tal	N	4181	4181	4198	4198
	%		100,0%	100,0%	

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do TSE

Com esses dados podemos ter afirmações mais claras. Bolsonaro venceu em quase todas as urnas do estado. Seu pior desempenho, no primeiro turno de 2018, lhe deu a vitória em 96,7% das seções. Nas rodadas seguintes, aumentou constantemente seu desempenho. Por outro lado, a derrota foi menos frequente com o passar do tempo. Somando os valores de todas as posições, Bolsonaro foi derrotado em 137 seções no primeiro turno de 2018, em 126 no segundo turno de 2018, em 113 no primeiro turno de 2022 e somente em 85 no segundo turno de 2022. Considerando que o total de seções é mais de 4 mil em ambos os anos, esses patamares impressionam pela quase absoluta dominância do candidato.

A seguir, podemos perguntar de onde vieram esses redutos em que Bolsonaro foi derrotado. A tabela 2 mostra o número de seções, por município, em que Bolsonaro sofreu alguma derrota. O gráfico procura ilustrar isso, em forma percentual das seções, em cada município em que houve derrota. Só aparecem nos dados os municípios em que Bolsonaro foi derrotado, em algum turno, seja em 2018 ou 2022. Isto é, dos 52 municípios do estado, em apenas 31 deles foi registrada derrota em algum turno, sendo que nos outros em 21 municípios Bolsonaro venceu em todas as seções, nos quatro turnos possíveis.

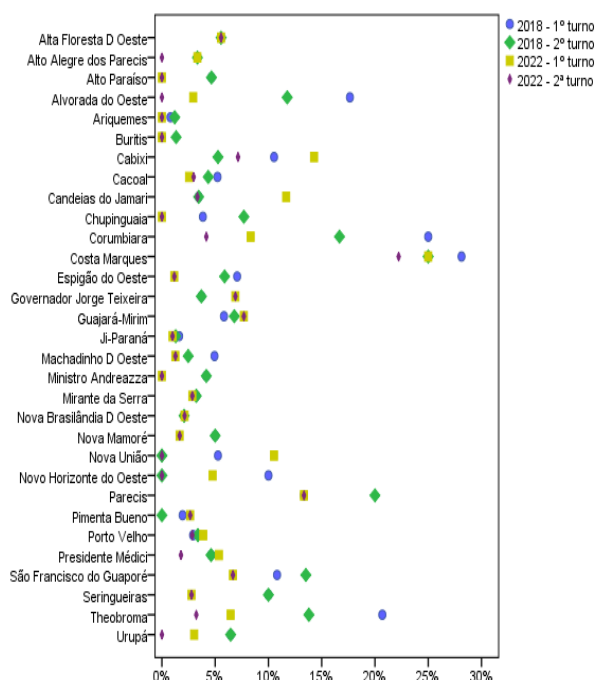
Tabela 2 – Seções eleitorais em que Bolsonaro foi derrotado, por município

Município	N de seções derrotado - 2018 - 1º T	Em %	N de seções derrotado - 2018 - 2º T	Em %	N de seções derrotado - 2022 - 1º T	Em %	N de seções derrotado - 2022 - 2º T	Em %
Alta Floresta D Oeste	4	5,6	4	5,6	4	5,6	4	5,6
Alto Alegre dos Parecis	1	3,3	1	3,3	1	3,3	0	0
Alto Paraíso	2	4,7	2	4,7	0	0	0	0
Alvorada do Oeste	6	17,6	4	11,8	1	2,9	0	0
Ariquemes	2	0,8	3	1,2	0	0	0	0
Buritizal	0	0	1	1,3	0	0	0	0
Cabixi	2	10,5	1	5,3	2	14,3	1	7,1
Cacoal	12	5,2	10	4,3	6	2,6	7	3,0
Candeias do Jamari	2	3,4	2	3,4	7	11,7	2	3,3
Chupin-guaia	1	3,8	2	7,7	0	0	0	0
Corumbiara	6	25,0	4	16,7	2	8,3	1	4,2
Costa Marques	9	28,1	8	25,0	9	25,0	8	22,2

Espi- gão do Oeste	6	7,1	5	5,9	1	1,2	1	1,2
Gover- nador Jorge Teixeira	1	3,7	1	3,7	2	6,9	2	6,9
Guaja- rá-Mi- rim	6	5,8	7	6,8	8	7,7	8	7,7
Ji-Para- ná	5	1,6	4	1,3	3	1,0	3	1,0
Macha- dinho D Oeste	4	4,9	2	2,5	1	1,3	1	1,3
Minis- tro An- dreazza	1	4,2	1	4,2	0	0	0	0
Miran- te da Serra	1	3,2	1	3,2	1	2,9	1	2,9
Nova Brasi- lândia D Oeste	1	2,1	1	2,1	1	2,1	1	2,1
Nova Mamo- ré	3	5,0	3	5,0	1	1,7	1	1,7
Nova União	1	5,3	0	0,0	2	10,5	0	0
Novo Hori- zonte do Oeste	3	10,0	0	0	1	4,8	0	0
Parecis	2	13,3	3	20,0	2	13,3	2	13,3
Pi- menta Bueno	2	1,9	0	0	3	2,7	3	2,7
Porto Velho	33	2,9	38	3,4	45	3,9	33	2,8
Presi- dente Médici	3	4,6	3	4,6	3	5,4	1	1,8
São Francis- co do Guapo- ré	4	10,8	5	13,5	3	6,7	3	6,7
Serin- gueiras	3	10,0	3	10,0	1	2,8	1	2,8
	6	20,7	4	13,8	2	6,5	1	3,2
Urupá	2	6,5	2	6,5	1	3,0	0	0

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do TSE

Gráfico 3 – Percentual de seções eleitorais em que Bolsonaro foi derrotado, por município



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do TSE

Os dados mostram alguns padrões interessantes. Primeiro, destes 31 municípios que apresentam alguma derrota em alguma seção eleitoral, apenas 20 municípios são consistentes, com quatro derrotas nos quatro turnos analisados. Os outros 11 apresentam apenas três, duas ou uma derrota, registrando nos outros turnos vitória em todas as seções eleitorais da cidade.

Poucos (apenas outros 11 municípios, considerando pelo menos um turno) ultrapassam a marca acima de 10% de suas seções eleitorais registrando derrota do candidato. Se exigirmos pelo menos 10% nos quatro turnos analisados, apenas Costa Marques e Parecis atingem essa meta. Em geral, os municípios de Costa Marques, Parecis, Corumbiara e Theobroma são os que registram maior percentual de seções com derrota de Bolsonaro. Contudo, vale notar que nestes dois últimos, a resistência, que era bem mais alta em 2018, se amenizou consideravelmente nos turnos de 2022.

Essas derrotas específicas do bolsonarismo em um número maior de seções eleitorais nestes municípios, quando comparado com o restante das cidades do estado, podem ser contextualizadas em função de aspectos demográficos e características sociais destas localidades. Por exemplo, Costa Marques tem uma população considerável de indígenas e a maior comunidade quilombola de Rondônia, enquanto a região de Corumbiara possui uma história

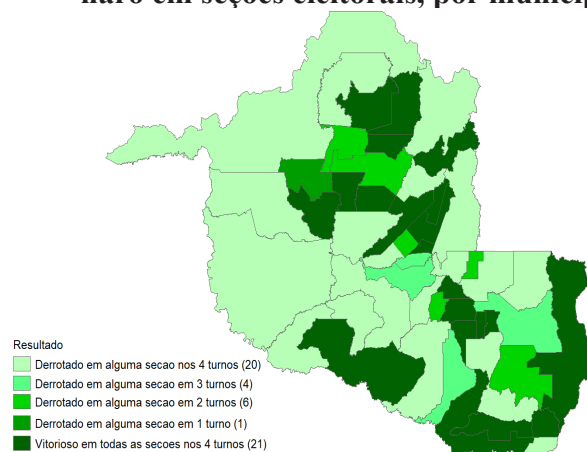
10 O caso do município de Teixeiraópolis chama a atenção. A cidade, que possui pouco mais de 4 mil habitantes, é uma homenagem à figura do Cel. Jorge Teixeira, governante militar, último mandatário do antigo território federal e o primeiro do estado, uma espécie de *founding father* rondoniense. Na eleição de 2020, o então prefeito Antônio Zotesso (PT), único prefeito eleito pelo PT em Rondônia naquele ano, venceu o executivo municipal pela quarta vez. Durante as eleições presidenciais de 2018 e 2022, mesmo com “Tonin” Zotesso à frente do município e o PT

de lutas pela reforma agrária, inclusive, sendo palco de um trágico massacre no ano de 1995, que vitimou mais de uma dezena de pessoas, entre trabalhadores sem-terra e policiais militares.

Importante mencionar que o bolsonarismo radical consiste numa minoria entre os eleitores de Jair Bolsonaro (FERES JR., 2023). Não obstante, no presente trabalho, quando afirmamos que Rondônia se trata atualmente de um caso notório da emergência de uma direita radicalizada, estamos nos referindo ao fato de que ocorre hoje no estado um processo de crescimento do bolsonarismo, aliado praticamente à inexistência de uma oposição política minimamente forte, do ponto de vista eleitoral e parlamentar.

A seguir, a figura 1 apresenta um mapa para ilustrar os municípios em que Bolsonaro venceu ou obteve alguma derrota, por seção eleitoral, nos quatro turnos analisados.

Figura 1 – Mapa de vitórias e derrotas de Bolsonaro em seções eleitorais, por município



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do TSE

Vale ressaltar, para que o mapa não seja mal interpretado, que a derrota indicada não é no município, mas sim e tão somente em alguma urna (seção) do município. Em fato, chama a atenção os 21 municípios (no mapa, em verde escuro) em que o candidato obteve o feito de vencer em cada uma das seções em todos os quatro turnos disputados. Bolsonaro (PL) venceu em todas as seções eleitorais nos quatro turnos de ambas eleições nos seguintes municípios: Cacaúlândia, Campo Novo de Rondônia, Castanheiras, Cerejeiras, Colorado do Oeste, Cujubim, Itapuã do Oeste, Jaru, Monte Negro, Ouro Preto do Oeste, Pimenteiras do Oeste, Primavera de Rondônia, Rio Crespo, Rolim De Moura, Santa Luzia D'Oeste, São Felipe D'Oeste, São Miguel do Guaporé, Teixeiraópolis¹⁰, Vale do Anari, Vale do Paraíso e Vilhena.

5. Considerações finais

Nesse estudo, buscamos contextualizar a guinada à direita que o Brasil, em geral, e o estado de Rondônia, em específico, passou nos últimos anos. Após a contextualização histórica, mobilizamos dados para evidenciar a força do bolsonarismo no estado. O ex-presidente venceu nas duas eleições em todos os municípios do estado. Não só isso. Ele venceu em praticamente todas as urnas eleitorais. Podemos considerar que este é um feito raro, pois mesmo em lugares onde há dado predomínio ideológico ou partidário, sempre há bolsões de resistência. Por exemplo, seja na região sul, que também há grande força do bolsonarismo, seja no Nordeste, onde há grande força do PT, é raro uma dominância tão consistente, no nível seção eleitoral de todo um estado, quanto a demonstrada pelos eleitores de Rondônia.

A relevância da pesquisa, portanto, reside em dois pontos. Primeiro, ilumina a importância de uma agenda de pesquisa de estudos eleitorais regionais, já que os padrões aqui detectados diferem razoavelmente das tendências nacionais. Segundo, fornece dados empíricos ao analisar a força da direita em Rondônia, que representa hoje, seguramente, o centro do bolsonarismo no Brasil. Ademais, buscou-se compreender, também, em que medida é possível falar em resistência à direita bolsonarista no estado. Para tanto, a análise trouxe achados interessantes. Por exemplo, o fato de que na imensa maioria dos municípios situados na região do Cone Sul, Bolsonaro sagrou-se vitorioso em todas as urnas nos quatro turnos das eleições de 2018 e 2022. Trata-se de uma região com forte migração sulista, eleitorado evangélico numeroso e predominância da economia baseada no agronegócio, em especial, no cultivo da soja.

Como explicitado anteriormente, na mesma região do cone sul também reside uma das maiores resistências ao bolsonarismo rondoniense. Mais precisamente em Corumbiara, município com uma longa trajetória de lutas pela reforma agrária. No Vale do Guaporé, a cidade de Costa Marques se insere como outro caso interessante. Foi lá que o campo progressista obteve seu melhor desempenho por seção eleitoral em ambas as eleições, justamente numa localidade com forte presença indígena e a maior comunidade quilombola do estado.

Outro importante achado, e algo contraintuitivo (frente aos resultados no resto do país, em que o então presidente teve suas margens de vitória

reduzidas), é o avanço temporal do domínio bolsonarista – tratando nesta perspectiva a partir das vitórias nas seções eleitorais. Embora o cenário de votos nominais seja relativamente estável entre os dois anos (Bolsonaro avançou 2 pontos percentuais no primeiro turno, de 62,2% para 64,3%, entre 2018 e 2022, e recuou 1,5% no segundo turno, de 72,2% para 70,7%, no mesmo recorte), percebemos que a vitória em número de seções progrediu. Em um contexto em que nacionalmente o candidato do PL teve um desempenho pior em 2022 do que em 2018, esses dados permitem afirmar que em Rondônia aconteceu o oposto, com Bolsonaro (PL) obtendo desempenho eleitoral melhor na disputa à reeleição – mesmo nos municípios que apresentaram parcial resistência a ele. Ou seja, a linha de tendência aponta uma consolidação ou mesmo aumento de adesão ao pensamento conservador no estado.

Importante ressaltar que, assim como ocorrido em outros estados do país, em Rondônia o resultado da eleição presidencial também desencadeou uma série de protestos e mobilizações. Durante cerca de duas semanas, manifestantes bloquearam vários trechos da BR-364, impedindo o fluxo de veículos na rodovia que liga a unidade federada ao restante do país. Ao longo de vários dias após o segundo turno, as manifestações contrárias à vitória do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) continuaram no estado. Em Porto Velho, militantes bolsonaristas, ainda que minoritários, permaneceram reunidos no campo de futebol do quartel da 17ª Brigada de Infantaria e Selva, no centro da capital. Nas maiores cidades do interior, diversas concentrações de manifestantes bolsonaristas que não aceitavam o resultado eleitoral perduraram durante semanas, inclusive, com muitos militantes radicais de direita clamando por intervenção militar.

De fato, as eleições de 2022 em Rondônia foram acompanhadas por um notório recrudescimento da radicalização política, principalmente, após o resultado da disputa presidencial não espelhar o quadro estadual de amplo domínio de uma direita que se tornou majoritária em todos os níveis da competição política. Na atualidade, o que se observa em Rondônia é um completo esfacelamento do campo progressista, com a quase inexistência de uma oposição parlamentar na Assembleia Legislativa, e em diversas câmaras de vereadores, como é o caso da capital Porto Velho.

Curiosamente, foi durante os dois primeiros governos Lula, entre 2003 e 2010, que a centro-es-

possuindo a maior bancada na Câmara Municipal de Teixerópolis, Bolsonaro sagrou-se vitorioso em todas as seções eleitorais dos quatro turnos em disputa. Isso pode ser considerado um bom exemplo da dissociação entre o pleito municipal e o presidencial, já que os mesmos eleitores realizam escolhas conflitantes entre Prefeito e Presidente da República.

querda, liderada pelo PT, alcançou seus melhores resultados eleitorais em Rondônia, com expressiva representação em âmbito federal, estadual e municipal. Resta saber, diante de uma outra realidade nacional, até onde o terceiro mandato do presidente Lula poderá contribuir para a emergência de um processo de moderação política que, há tempos, não se vê no estado.

Referências

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, vol. 31, nº 1, 1988.

_____. Presidencialismo de coalizão em transe e crise democrática no Brasil. **Revista Euro Latinoamericana de Análisis Social y Político**. Anõ 2, n. 3, 2020.

AMARAL, Oswaldo Estanislau do. The victory of Jair Bolsonaro according to the Brazilian Electoral Study of 2018. **Brazilian Political Science Review**. Vol. 14, 2020.

ALMEIDA, Alberto Carlos; GARRIDO, Tiago. **A mão e a luva**: o que elege um presidente. Record: São Paulo, 2022.

BISSIATI, Edson Lugatti Silva. Religião e política no Brasil: o populismo religioso de direita em Jair Bolsonaro. **Revista NEIBA – Cadernos Argentina-Brasil**. Vol. 11, 2022.

CODATO, Adriano. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Revista de Sociologia e Política**. Nº 25, Curitiba, 2005.

COUTO, Cláudio Gonçalves. O Brasil de Bolsonaro: uma democracia sob estresse. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. Vol. 28, 2023.

FERES JR., João. O futuro do bolsonarismo. In: AVRITZER, Leonardo; SANTANA, Eliara; BRAGATTO, Rachel Callai. (Orgs.). **Eleições 2022 e a reconstrução da democracia no Brasil**. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2023.

GUARNIERI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Modelos de competição política e as eleições de 2022. **Cadernos Adenauer**. Ano XXIII, vol 4, 2022.

LAVAREDA, Antonio; TELLES, Helcimara. (Orgs.). **A lógica das eleições municipais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2016.

LAVAREDA, Antonio; FERNANDES, Antônio. Um ciclo de eleições críticas: 2018 começou em 2016. In: LAVAREDA, Antonio; TELLES, Helcimara. (Orgs.). **Eleições municipais: novas ondas na política**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2020.

NICOLAU, Jairo. **O Brasil dobrou à direita**: uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018. São Paulo: Zahar, 2020.

NUNES, Felipe; TRAUMANN, Thomas; A eleição que calcificou o país. In: AVRITZER, Leonardo; SANTANA, Eliara; BRAGATTO, Rachel Callai. (Orgs.). **Eleições 2022 e a reconstrução da democracia no Brasil**. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2023.

REVISTA VEJA. **O João Dória de Porto Velho**. Outubro de 2016. Disponível em <https://veja.abril.com.br/politica/o-joao-doria-de-porto-velho>. Acesso em 23 de abril de 2024.

ROCHA, Marta Mendes; SANTANA, Luciana; PARAVIZO, Gustavo. As eleições para os governos estaduais: mudanças, continuidades e perspectivas para o futuro. In: AVRITZER, Leonardo; SANTANA, Eliara; BRAGATTO, Rachel Callai. (Orgs.). **Eleições 2022 e a reconstrução da democracia no Brasil**. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2023.

SANTOS, Fabiano; REY, Beatriz. O problema da governabilidade em Lula III. In: AVRITZER, Leonardo; SANTANA, Eliara; BRAGATTO, Rachel Callai. (Orgs.). **Eleições 2022 e a reconstrução da democracia no Brasil**. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2023.

SCHAEFER, Bruno Marques. Eleições de 2022 nos estados brasileiros: desafios aos novos governadores. **Cadernos Adenauer**. Ano XXIII, vol 4, 2022.

TELLES, Helcimara; MUNDIM, Pedro Santos; BAPTISTA, Érica Anita. Não quero ser político, quero ser prefeito: navegando nas ondas da antipolítica e do antipetismo em Belo Horizonte. In: LAVAREDA, Antonio; TELLES, Helcimara. (Orgs.). **Eleições municipais: novas ondas na política**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2020.

WALDMANN JR., Ludolf; VIANA, João Paulo Saraiva Leão; CARVALHO JR., Araré. A politização da caserna e o retorno dos militares ao governo durante a presidência de Bolsonaro (2019-2022): um ensaio crítico. In: DANTAS, Humberto; FERNANDEZ, Michelle; TESTA, Graziella. (Orgs.). **Gover-**

nabilidade: instituições, atores e estratégias. Vol. 2. Fundação Konrad Adenauer: Rio de Janeiro, 2023.

VIANA, João Paulo Saraiva Leão; CARLOMAGNO, Márcio Cunha; CARVALHO, Valter Rodrigues de. Impasses da democracia brasileira: Presidencialismo de coalizão, impeachment e crise institucional. In: MONTEIRO, Lorena Madruga; SANTANA, Luciana. (Orgs.). **Temerosas transações:** ensaios sobre o golpe recente no Brasil. 1ed. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2017.

VIANA; João Paulo Saraiva Leão. Sistema Partidário Subnacional e Competição Eleitoral: o caso de Rondônia (1982-2014). **Tese de doutorado.** IFCH/UNICAMP, 2019.

VIANA, João Paulo Saraiva Leão; SANDES-FREITAS, Vítor Eduardo Veras de. A dinâmica institucional do subsistema partidário rondoniense: conjugando racionalidade política contextual à nacional (1998-2018). In: PAIVA, Denise; PIETRAFESA, Pedro. (Orgs.). **Sistemas Partidários, Partidos e Eleições (1998-2018):** tendências e dinâmicas na federação brasileira. Goiânia: Editora PUC-GO, 2022.

VIANA, João Paulo Saraiva Leão; VASCONCELLOS, Patrícia; CURI, Melissa; MARTINI, Jamila. A competição eleitoral em Rondônia: da influência conservadora da formação autoritária à extrema direita bolsonarista. **Boletim LEGAL.** 06 de Abril de 2022a. Disponível em: <https://legal-amazonia.org/a-competicao-eleitoral-em-rondonia-da-influencia-conservadora-da-formacao-autoritaria-a-extrema-direita-bolsonarista/>. Acesso em 14 de abril 2024.

_____. Partidos e eleições: volatilidade eleitoral e fragmentação partidária em Rondônia (2002-2018). **Boletim LEGAL.** 07 de Julho de 2022b. Disponível em: <https://legal-amazonia.org/partidos-e-eleicoes-volatilidade-eleitoral-e-fragmentacao-partidaria-em-rondonia-2002-2018/>. Acesso em 21 de abril 2024.

_____. As eleições de 2022 para a ALE-RO: representação política, novas regras e radicalização à direita. **Boletim LEGAL.** 07 de outubro de 2022c. Disponível em: <https://legal-amazonia.org/as-eleicoes-de-2022-para-a-ale-ro-representacao-politica-novas-regras-e-radicalizacao-a-direita/>. Acesso em 22 de abril 2024.

_____. O segundo turno

das eleições de 2022 em Rondônia: a disputa no centro do bolsonarismo. **Boletim LEGAL.** 15 de novembro de 2022d. Disponível em: <https://legal-amazonia.org/o-segundo-turno-das-eleicoes-de-2022-em-rondonia-a-disputa-no-centro-do-bolsonarismo/>. Acesso em 14 de abril 2024.

Análisis de la fisonomía espacial del electorado de Francia Márquez en las consultas del Pacto Histórico, Colombia 2022

Juan Pablo Milanese¹

Resumen

El presente rebajo analiza la fisonomía territorial del voto de Francia Márquez en la consulta celebrada por el Pacto Histórico **para seleccionar su candidato presidencial**. A través de modelos estadísticos globales y espaciales se analiza el efecto de variables asociadas al nivel de desarrollo de los distintos territorios y a las dinámicas identitarias asociadas a minorías étnicas y de grupos subrepresentados. Desde este punto de vista, se contrastan premisas teóricas consolidadas con la estrategia de campaña de una candidata que puede ser considerada una *outsider*. En este sentido, puede destacarse que el resultado extraordinario obtenido por la candidata representa una compleja combinación de ambas de asociadas a dinámicas espaciales singulares.

Palabras clave: Comportamiento electoral – Colombia – fisonomía del voto – izquierdas – análisis espacial

Análise da fisionomia espacial do eleitorado de Francia Márquez nas consultas do Pacto Histórico, Colômbia 2022

Resumo

Esta revisão analisa a fisionomia territorial do voto de Francia Márquez na consulta realizada pelo Pacto Histórico para selecionar seu candidato presidencial. Através de modelos estatísticos globais e espaciais, analisa-se o efeito de variáveis associadas ao nível de desenvolvimento dos diferentes territórios e às dinâmicas identitárias associadas às minorias étnicas e aos grupos sub-representados. Desse ponto de vista, contrastam-se premissas teóricas consolidadas com a estratégia de campanha de um candidato que pode ser considerado um outsider. Nesse sentido, pode-se destacar que o resultado extraordinário obtido pelo candidato representa uma combinação complexa de ambos associados a dinâmicas espaciais singulares.

Palavras chave: Comportamento eleitoral – Colombia - fisionomia do voto – esquerda - análise espacial

Introducción

Desde las últimas décadas, de forma concurrente a las elecciones legislativas, buena parte de los partidos o coaliciones realiza consultas para seleccionar a quienes aspirarán a la presidencia colombiana. Las últimas, celebradas en marzo de 2022, despertaron un interés singular. En ella tres colaciones: el Pacto Histórico –de izquierdas–, Equipo por Colombia –derechas– y Cetro Esperanza –centro–, presentaron en total dieciséis precandidaturas para seleccionar una por cada consulta y realizar, además, un primer ejercicio de exhibición de músculo electoral.

La consulta del Pacto Histórico registró una participación significativamente más alta que las demás –14 puntos porcentuales de diferencia con la segunda–, y Gustavo Petro no solo ganó cómodamente dentro de ella –con el 80.5 por ciento de los votos– sino que además fue el más votado de los dieciséis precandidatos, doblando, incluso, a quien se suponía que sería su principal adversario en los comicios generales, Federico Gutiérrez de Equipo por Colombia.

Sin embargo, hubo otro dato que no pasó inadvertido. Francia Márquez –líder del Movimiento Soy

¹ Universidad Icesi. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0980-3435>. Profesor del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad Icesi, PhD en Ciencias Políticas y Sociales y MA en RRII de la Universidad de Bolonia, MSc en Ciencias y Sistemas de Información Geográfica de la Universidad de Salzburgo.

porque Somos y candidata del Polo Democrático-, principal rival de Petro desde un punto de vista intra-coalición, obtuvo 785.215 votos. Si bien esta puede parecer una votación irrelevante –poco más del 14% dentro de la consulta del Pacto- frente a los casi cuatro millones y medio del primero,² la transformó en la tercera candidata más votada –multiplicando por cien el número de sufragios obtenidos cuatro años antes cuando se lanzó a la Cámara de Representantes por la Circunscripción Especial Afro-. Esto permitió reclamar un espacio relevante dentro del sistema, al ubicarse solo detrás de Petro y de Gutiérrez, y por encima de candidatos con una mucho más larga trayectoria política y, en algunos casos, con maquinarias regionales muy potentes, como Sergio Fajardo, Alejandro Char, David Barguil o Juan Manuel Galán, por solo mencionar alguno a los principales.

La atipicidad de la presencia de una candidata de sus características la volvió inmediatamente uno de los ejes de interés y discusión de la campaña, siendo destacada por la prensa, tanto nacional como internacional, como un fenómeno político. Sin embargo, la atención que despertó desde un punto de vista social y periodístico no encontró un correlato desde el punto de vista de un tipo de investigación más profunda. Y si hoy día el desgaste del gobierno –en su caso especialmente asociado a la ineficacia e ineficiencia del Ministerio de la Igualdad y la Equidad que preside-, sumado a algunas salidas en falso y un lugar no especialmente relevante ofrecido en el gabinete, hacen que haya bajado su perfil sensiblemente, esto no implica que proceso electoral en 2022 no sea digno de ser analizado.

También cabe resaltar que, aun cuando otras precandidatas presidenciales alcanzaron en consultas o elecciones previas números significativamente más altos que los de Márquez (ver Pachón y Lacouture 2018), se hace referencia a una candidata singular que encaja completamente en la figura del *outsider*. Dirigente ambiental, rural y afrodescendiente y feminista, propuso un cambio discursivo, y de apuesta estética (Gelvez y Johnson 2023, Ramírez Botero

2022). de corte posmaterial que rompió con la línea de todas las campañas previas. Desde allí se enfocó en electorados marginalizados, caracterizados por la intersección de aspectos como el género, la etnia y pobreza; es decir, actores sociales que quedaron rezagados frente a elites y clases medias urbanas que, en los últimos veinte años, han experimentado mejoras sustanciales en su calidad de vida (Gamboa 2023). Pero este llamado no debe interpretarse exclusivamente desde una dimensión individual o colectiva. También incluyó una faceta territorial, en la que se apeló a “los lugares que no importan” (Rodríguez-Pose 2018).

Sin embargo, al remarcar este último punto, irrumpe en el análisis un antecedente que no puede pasar desapercibido, la literatura señala la existencia de una relación positiva entre el éxito de las candidatas presidenciales con el desarrollo socioeconómico (Kouba y Poskočilova 2014). Esto mostraría un evidente eje de tensión entre la estrategia de Márquez y las condiciones sociales que podrían favorecer sus condiciones de éxito.

Es este eje de tensión el disparador del presente trabajo. En él se realiza un ejercicio de sociología del voto a través del que se pretende identificar una fisonomía del electorado de la actual vicepresidenta. En este sentido, puede destacarse que su rendimiento –naturalmente se hace referencia a una candidata que no ganó la elección- depende de combinaciones complejas de dinámicas sociales, en las que las condiciones socioeconómicas se muestran como fundamentales, en la dirección que señala por la teoría, pero también lo hacen algunas características propias de los “territorios que no importan” asociados a variables identitarias.

En este sentido, la dimensión territorial también aparece como un elemento crucial del análisis, mostrando diferencias significativas en los comportamientos. De este modo, resultados espacialmente heterogéneos muestran la relevancia de las dinámicas regionales y locales de la política, incluso, en una elección de naturaleza nacional.

² Las diferencias entre quien gana la primaria y la candidata mujer nunca fueron menores a 40% (Pachón y Lacouture 2018)

Desde el punto de vista metodológico, el trabajo cuenta con tres fases. La primera consiste en la realización de una serie de regresiones exploratorias que permitieron encontrar el modelo que mejor se ajusta a los datos. Posteriormente, se corrieron modelos de mínimos cuadrados ordinarios y finalmente geográficamente ponderados. Este último tipo de modelo permitió identificar especificidades locales y regionales de los datos, ofreciendo interpretaciones territorialmente más precisas del fenómeno analizado.

Por último, el trabajo cuenta con tres partes fundamentales. Una primera en la que se revisan los escenarios, en promedio, más favorables para el éxito de las candidatas que se contrastará, en la segunda, con la estrategia de campaña de Márquez. Comparación de las que se desprenderán las hipótesis. La tercera contiene una revisión de la literatura que permite una contextualización del caso colombiano. Finalmente, en la cuarta se describirán los resultados que serán analizados en la quinta para cerrar con una serie de consideraciones finales.

Características sociales y oferta y demanda de presidentas

De acuerdo con Kouba y Poskočilova (2014), el éxito de las candidatas presidenciales está directamente relacionado con el desarrollo socioeconómico de un país. Este argumento se sostiene bajo la premisa de que ese tipo de sociedades tienden, por un lado, a simplificar los canales de acceso a recursos que forman parte del capital social necesario para alcanzar un cargo de estas características. Por el otro, porque hacen que el electorado sea más tolerante al surgimiento de liderazgos que se apartan de los cánones tradicionales (Rosen 2012; Kouba y Poskočilova 2014, Norris 2004).

El desarrollo de esta tesis sofisticada varias de las interpretaciones previas concentradas casi exclu-

sivamente en el impacto que factores institucionales –por ejemplo, la existencia de cuotas, mandatos de posición o altas magnitudes distritales- producen sobre este tipo de fenómeno. Así, sin negar su incidencia³ Kouba y Poskočilova (2014) sostienen que los efectos de la “permisividad institucional” son significativamente menores, tanto sobre la oferta como la demanda de presidentas, que si estos se combinan con una sociedad desarrollada desde un punto de vista socioeconómico.

Naturalmente esto no significa que escenarios de bajo desarrollo, o de ausencia de este tipo de instituciones, impidan por completo el acceso de mujeres a las presidencias. No obstante, no solo lo restringe, sino que, además, tiende a circunscribirse a perfiles muy limitados. En este contexto, análisis como los de Jalalzai (2008, 2013) o Jalalzai and Krook (2010) señalan que el tipo de combinación apenas presentada, sumada a sistemas políticos caracterizados por su dinámica personalista –característica que, sin lugar a dudas define al colombiano-⁴, hacen que las mujeres que alcanzan las presidencias pertenezcan casi exclusivamente a grupos sociales privilegiados. En este escenario, no solo el estrato social, sino también la pertenencia familiar, son cruciales para la elección (Watson et al 2005).

Sin ir más lejos, para el caso de Colombia –haciendo referencia a otro tipo de cargos o de candidaturas que no alcanzaron la presidencia-, durante el período del Frente Nacional la mayor parte de las mujeres con una activa participación en política estaba casada o contaba con algún pariente cercano dedicado a esta actividad y, casi indefectiblemente, pertenecía a estratos sociales altos y contaba con un elevado nivel de formación (Harkess y Pinzón de Lewin 1975, Pinzón y Rothlisberger 1977, Wills 2007, Pantoja y Sandoval 2020). Tendencia que se mantuvo en las décadas posteriores. Aunque vale aclarar que, sobre todo en lo referido a la política

3 De hecho, trabajos como los de Davidson-Schmich (2016) o Basabe-Serrano y Pérez (2021) muestran que las cláusulas institucionales impactan, incluso, en elecciones para las que no han sido desarrolladas. Por ejemplo, reglas cuyos efectos directos solo se producen en elecciones de carácter plurinominal-, llegan a producir efectos de derrame *-spill over effect-* a comicios de carácter uninominal, cambiando los hábitos del voto.

4 Pachón y Lacotoure (2018) señalan que efectivamente el nivel de personalización del sistema político colombiano afectó sensiblemente el acceso de mujeres a cargos de elección popular.

local, esto comenzó a cambiar en las últimas décadas del siglo, cuando las élites comenzaron a fracturarse, distinguiéndose mucho más nítidamente a las políticas de las económicas (Sáenz 2010). Este fenómeno coincidió con la sedimentación de victorias que fueron acumulándose en distintas fases de las luchas por la equidad de género, y desembocó en lo que Wills (2007) denominó el resquebrajamiento del letargo.

No obstante, cabe señalar que este proceso estuvo exclusivamente asociado al género, sino que, también se relacionó con una mayor participación de otros grupos históricamente subrepresentados en espacios del aparato estatal como minorías étnicas y sectores populares.

En contravía de la teoría

Pero si son territorios caracterizados por mayores niveles de desarrollo son aquellos que se caracterizan por apoyar más fácilmente a candidatas, la campaña de Márquez no se enfocó precisamente en ellos. Por el contrario, se orientó hacia “los nadies”. Concepto acuñado por Eduardo Galeano, este los define como: “(...) aquellos cuyo único común denominador es haber sido activamente forzados, a través de múltiples despojos, al fondo de la pirámide social y cultural, aquellos para quienes la vida con dignidad y derechos que la sociedad moderna concibe ‘no alcanza’” (Escobar 2023).

De hecho, este segmento de la población estuvo especialmente presente en su discurso. En él temas como el género, la etnia y la pobreza –y, especialmente, los distintos tipos de intersecciones que se producen entre ellos–, además de los medioambientales, adquirieron un espacio central en una narrativa que los destacó con una intensidad inédita. De hecho, si la campaña del Pacto Histórico hizo de “los nadie” un destinatario importante de su discurso, la de “Soy porque Somos” –organización que promovía la precandidatura de Francia Márquez– los transformó su foco principal, apuntando a las comunidades marginalizadas como el eje fundamental de su narrativa.

Dentro de este marco, la expectativa no fue la

de movilizar un electorado cuyo eje distintivo fuera exclusivamente la clase, sino uno de carácter interseccional, en un contexto en el que las tasas de pobreza e indigencia entre la población perteneciente a minorías étnicas son visiblemente superiores a los promedios nacionales. De modo que la mayor parte de la población perteneciente a estos grupos es pobre y la mayor parte de la población más pobre pertenece a estos grupos (Barbary et al. 2004). En este contexto, Márquez no apuntó a lo que podría definirse como el “votante medio” –no lo hizo en la consulta del Pacto Histórico, mucho menos en el sistema político en general–, sino a uno marginado, aunque no por eso escaso.

Este llamado a un “votante marginal” podría ser considerado como parte de la elaboración de una campaña cuyo objetivo no era ganar la elección –efectivamente Petro era imbatible en la consulta– sino que aspiraba a lograr el posicionamiento de la candidata y de su agenda. De hecho, como sucedió, aun perdiendo por un notablemente amplio margen, el caudal de votos obtenidos fue lo suficientemente alto para reservarle un lugar de relevancia en la coalición electoral, aunque menos en la de gobierno, donde a pesar de haber alcanzado la vicepresidencia fue rápidamente encapsulada, jugando un papel secundario. Además, en un contexto de efervescencia social –la elección se celebró a un año del estallido social de 2021–, enfocarse en un amplio segmento que se sentía “políticamente huérfano” podría ofrecer buenos resultados –asumiendo, naturalmente, su genuina vocación por representarlos–.

Pero, cabe destacar, que la campaña no se concentró exclusivamente en individuos que tuvieran esas características. De hecho, puso también el acento en territorios que se distinguen por la interseccionalidad. Así se produjo, por lo menos parcialmente, una dinámica similar a la que Rodríguez-Pose (2018) definió como “la revancha de los lugares que no importan”. Se señala como parcialmente dado existen similitudes, pero también visibles diferencias con los casos europeos señalados por este autor. Semejanzas por constituirse como territorios cuyas pobla-

ciones son perdedoras de la inercia política y económica existente; pero diferencias porque en los casos europeos estas regiones terminaron transformándose en bastiones electorales de las nuevas derechas. No obstante, también es interesante señalar que, a pesar de representar orillas diametralmente opuestas en términos de su posicionamiento político, ambos casos emergen como opciones que rompen con el *status quo* y que se distanciaron del establecimiento político en un momento en que las sociedades se inclinan por la selección de *outsiders*.

Para cerrar, lo señalado muestra una tensión manifiesta entre lo que la evidencia empírica exhibe con relación al éxito de las candidatas, y las características propias y de la campaña de Márquez que hacen que su electorado “natural” no esté allí donde la primera nos muestra. Siendo esta “contradicción” el principal disparador de las hipótesis del presente trabajo.

Dimensiones del análisis

Partiendo de las premisas apenas señaladas, el análisis se centra en variables de carácter socioeconómico y demográfico que se dividirán en dos dimensiones. Una primera identitaria basada, por un lado, en una caracterización étnica de los territorios, fácilmente operacionalizable a través del porcentaje de población perteneciente a minorías afro e indígena en cada municipio. La segunda, vinculada al género.

No obstante, es importante señalar que el efecto de este último será evaluado de forma indirecta. De hecho, utilizar el porcentaje de mujeres que residen en cada municipio no representaría una medida especialmente útil, sobre todo en un contexto en el que su varianza entre las unidades de análisis no es especialmente marcada. En contraposición, se abordará lo que podría definirse como una “mayor propensión” a votar por candidatas, teniendo en cuenta el porcentaje de curules en los concejos obtenidas por mujeres tres años antes durante la última elección celebrada. Así se evaluará la existencia de un impacto indirecto de factores institucionales —el

previamente señalado efecto derrame— en un tipo de elección en la que este tipo de arreglos, que impulsan la acción afirmativa, tienen escaso margen de aplicación.

La segunda dimensión está más intensamente asociada a las condiciones de vida y el hábitat. Con respecto al primer punto se tendrá en cuenta el porcentaje de necesidades básicas insatisfechas y, con relación al segundo, el tamaño de la población de cada municipio. Cabe remarcar que este último indicador permite apreciar si es más grande o pequeño, pero también puede inferirse a través de él si es más urbano o rural.⁵

Aclarados estos puntos, se revisará parte de la literatura que evalúa estas dimensiones para el caso colombiano que, junto al análisis genérico del éxito de las candidatas, conducirá al desarrollo de las hipótesis.

Comenzando con el efecto de la pertenencia a minorías con respecto al voto, la literatura existente resalta que a pesar de que, en Colombia no parece haber un comportamiento electoral sólido basado en esta característica específica existen algunos indicios que muestran la presencia de un germen de un “voto étnico” más marcado entre las comunidades indígenas que entre las afrodescendientes.

En el caso de las primeras, su perfil predominantemente rural, las asoció en la primera parte del siglo XX al Partido Conservador. No obstante, este vínculo fue desarticulándose rápidamente (Gutiérrez Sanín el at. 2007) y la acción de estos grupos se orientó hacia el impulso de políticas públicas —enfocadas en su propia agenda— de forma apartidaria (Laurent 2016). Como señala esta misma autora, fue la irrupción del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) a principios de la década del setenta —esencialmente enfocado en la recuperación de tierras colectivas— y posteriormente de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), lo que les permitió presentarse como un interlocutor articulado frente al aparato estatal (Laurent 2016).

No obstante, la incorporación de la dinámica

⁵ Se había contemplado, inicialmente, el empleo de una variable de ruralidad, pero se descartó por mostrar un problema de multicolinealidad con la anterior.

electoral a su repertorio de acción política se produjo desde comienzos de los noventa. Allí, las organizaciones señaladas desarrollaron un correlato partidario en fuerzas como AICO, ONIC, ASI o MAIS, caracterizadas por obtener representación tanto desde el punto de vista legislativo, como desde los ámbitos municipales y departamentales, especialmente en zonas vinculadas a territorios de autogestión indígena (Duque 2008). En este caso, el establecimiento de circunscripciones especiales en ambas cámaras del Congreso ha sido crucial. Especialmente, después de la reforma política de 2003 que estableció una barrera legal del 3% de los votos válidos para el Senado —que aplica tanto a la entrada a ese cuerpo como al mantenimiento de la personería jurídica de los partidos—, dificultando sensiblemente la elección en la circunscripción territorial. Esto hizo que los partidos, afectados por la corrección de la proporcionalidad producida por el umbral, la utilizaran como una retaguardia en la que se refugiaron electoralmente (Laurent 2010, 2012).

Dentro de este marco, a pesar de la creciente fragmentación que puede apreciarse en este segmento del electorado (Laurent 2022 Chilito 2018), estas fuerzas ofrecieron una base de representación razonablemente sólida y relativamente homogénea, que consintió a las comunidades indígenas alcanzar una mayor capacidad de acción colectiva. Esto, a su vez, permitió que las etiquetas mencionadas se involucraran en ámbitos de relevancia de la política nacional y, sin exagerar su notoriedad, jugaron un papel no despreciable en el respaldo de la candidatura reeleccionista de Juan Manuel Santos (2014) —aunque apoyando más al proceso de paz de La Habana que presidente en ejercicio (Laurent 2022)— de Gustavo Petro (2018) y en la conformación misma del Pacto Histórico y su voto en 2022 (Botero et al. 2023). En este sentido, puede apreciarse una tendencia predominante al acercamiento de estas fuerzas políticas con partidos de perfil progresista, pero sin descontar el vínculo que, aunque en menor medida también se produce con partidos tradicionales y fuerzas de derechas (Laurent 2022), especialmente en las eleccio-

nes subnacionales.

Mientras tanto, en lo referido a las dinámicas de acción y representación electoral de las comunidades afrodescendientes la situación es visiblemente distinta. Si bien existen algunos registros de participación posteriores a la abolición de la esclavitud (1852), es recién a partir de la década de 1920 que comienzan a surgir los primeros liderazgos sólidos en Buenaventura, Chocó y Norte del Cauca. Hasta entonces, la posibilidad de acceso a cargos públicos fue prácticamente nula (Agudelo 2002).

Desde esta primera etapa, estas comunidades afianzaron un estrecho vínculo con el Partido Liberal. Este se sostuvo de forma consistente a lo largo del tiempo (Gutiérrez Sanín et al 2008); sin embargo, más que como el producto de un actor organizado, este apoyo se materializó como parte de un soporte más amplio, en el que las comunidades afrodescendientes representaban un segmento de los sectores populares, concentrados especialmente en áreas urbanas y ligados a gremios de artesanos (Agudelo 2002, Gutiérrez Sanín et al 2007). De hecho, la consolidación de lo que Agudelo titula como una suerte de “voto racial” —aunque sería exagerado plantearlo de esa forma— fue más tardía y gradual y comenzó a intensificarse en las elecciones locales en algunas zonas específicas del país y se afianzó con el cambio institucional de finales de los años ochenta e inicios de los noventa (Agudelo 2002).

En este nuevo contexto, convivieron dos tipos de dirigencia. Por un lado, aquella ligada a los partidos tradicionales —más numerosa y electoralmente más exitosa— y, por otro, aquella más intensamente ligada a movimientos sociales —que surge en los setenta y se fortalece con la constitución de 1991, entre las que puede destacarse el Proceso de Comunidades Negras—. Aun siendo claramente diferenciables, ambos tipos de élites comenzaron a compartir patrones similares desde el punto de vista discursivo, basándose en las reivindicaciones étnicas establecidas por la Ley 70 de 1993. De este modo, comenzó a producirse lo que Agudelo (1999) denominó una estrategia de “ennegrecimiento” del vínculo electoral, edifica-

da sobre la revalorización de formas de socialización y raíces culturales que llevaron al uso de la etnicidad como una herramienta política.

Tampoco puede dejar de mencionarse como un hito relevante al establecimiento de la Circunscripción Especial de la Cámara de Representantes -establecida por la Constitución de 1991- que garantiza la asignación de dos asientos a candidatos pertenecientes a las comunidades afro. Sin embargo, como señala Agudelo (1999), este no solo no es el único espacio de representación étnica, incluso nunca ocupó un lugar especialmente privilegiado entre los intereses de los movimientos afrodescendientes durante la Asamblea Constituyente (Peralta González 2005, Milanese y Valencia 2015). De hecho, desde hace ya varios años, el tamaño de la bancada legislativa afro supera visiblemente los dos asientos garantizados por la circunscripción. Esto último tiene que ver con la consolidación de élites políticas locales que han logrado consolidar su poder en sus municipios y departamentos, garantizando la existencia permanente de un número de legisladores afrodescendientes razonablemente grande.

Dentro de este marco, aunque pueda apreciarse un patrón creciente de apoyo de las poblaciones afrodescendientes hacia candidaturas que comparten esa misma característica, no podemos hablar de un comportamiento homogéneo. Hoy, tanto en las circunscripciones territoriales como la especial de la Cámara de Representantes, no existe una fuerza afro estable y, muchos menos, predominante. Por el contrario, puede apreciarse un alto nivel de atomización en las que los candidatos utilizan y cambian las etiquetas partidarias con una notable facilidad (Milanese y Valencia 2015). No obstante, como señala Milanese (2020, 2019), por lo menos, desde las elecciones presidenciales de 2014, puede apreciarse un patrón de apoyo espacial homogéneo. De hecho, en esa elección, los municipios con predominio de población afrodescendiente tendieron a apoyar, del mismo modo que sucedió con los indígenas, a las candidaturas de Santos y Petro, situación que se re-

produjo en 2022 (Botero et al. 2023, Espinosa 2019).

Con respecto al tema de género, el primer punto por remarcar es que Colombia ha sido uno de los últimos países de la región donde la mujer adquirió derechos políticos y, de hecho, los niveles de representación continúan siendo comparativamente pobres (Wills 2007).

Aclarado este asunto, cabe señalar que el efecto de los arreglos institucionales sobre la elección de candidatas no ha sido menor. De hecho, la mayor parte de los estudios que abordan este caso se han concentrado en el impacto positivo, aunque insuficiente, que la Ley de Cuotas ha tenido sobre competitividad y la elección de mujeres en los distintos cuerpos colegiados desde el Congreso hasta los concejos municipales.

Dentro de este marco, y más allá de la existencia de ejercicios más abarcadores como el ya mencionado caso de Wills (2007), pueden destacarse trabajos como los de Batlle (2017) que analiza los efectos diferenciales que se producen en las elecciones de Cámara de Representantes y Senado. Como sucede en la mayor parte de los casos de esta nueva generación de trabajos, la autora pone particular atención en la magnitud de los distritos electorales —que varía visiblemente entre las múltiples circunscripciones departamentales de la primera y en la nacional del segundo— y en los tipos de lista, identificando, además, comportamientos significativamente distintos desde el punto de vista regional.⁶ Este tipo de aproximaciones son ampliadas a otros cuerpos colegiados en trabajos que también abordan el nivel subnacional como los de Pachón y Aroca (2017), Botero 2020, Ortega y Camargo (2011) o Bernal (2006). Todos ellos, reafirmaron la notable relevancia que poseen distintos tipos de factores institucionales que representan complementos fundamentales al establecimiento de la Ley de Cuotas.

Vale la pena aclarar que estos trabajos se concentraron en elecciones de carácter plurinomial —justamente por enfocarse en el efecto de instituciones como cuotas, magnitudes y mandatos de

⁶ En un trabajo más preciso y acotado Pachón y Lacotoure (2018) muestran las tasas de éxito de las legisladoras.

posición-, siendo muy pocos los que lo hicieron en aquellas uninominales. En ese sentido puede destacarse trabajos como los de Moreno y Cuenca (2024), aunque en este caso, ese tipo de elecciones son agregadas en la formación de un índice, o fragmentos de otros como los de Wills (2007) o Pachón y Lacoture (2018) donde se analiza el rendimiento de candidatas presidenciales. Esto es importante porque, como se mencionó, los efectos institucionales en este tipo de comicios son indirectos, revitalizándose las explicaciones de carácter “sociológico”. En ese sentido, Moreno y Cuenca (2024), aun utilizando variables institucionales, señalan que ese tipo de explicación es insuficiente y que deben ser contemplados también otro tipo de factores de carácter social.

Por el contrario, este último tipo de preocupaciones tendió a estar más bien enfocada en cómo los electorados desarrollaron preferencias de tipo partidario o por candidatos con posiciones ideológicas determinadas. A lo que también puede sumarse como variable independiente el tipo de hábitat –urbano o rural- de los electores.

Un filón de literatura comenzó a desarrollarse de forma temprana en esa dirección. Así, Villegas (1934) –citado por Gutierrez Sanín et al 2008- señaló, por ejemplo, que aun cuando lo que podría definirse como una burguesía ilustrada se repartía entre los dos partidos, especialmente durante la primera mitad del siglo XX, la identificación con el Partido Liberal o el Conservador se basaba en cuestiones como la dimensión urbana/rural; dimensión también destacada por Colmenares (1968) o Abel (1987) o Dix (1967). De este modo, aun cuando, posteriormente, el Frente Nacional –en 1958-, terminó licuando buena parte de esas diferencias, los matices identitarios desde una perspectiva partidaria asociados a la modernización social –íntimamente relacionados con la urbanización- no fueron irrelevantes (Cepe-da y Lecaros 1976) y perduraron hasta finales de los ochenta, desvaneciéndose a inicios de los noventa (Hoskin, 1998, Pinzón y Rothlisberger 1991).

Esta línea de análisis continuó con trabajos contemporáneos que se concentraron en cuestiones

como los perfiles territoriales del voto y en su estratificación socioeconómica. Desde este punto de vista, se ha presentado dos tipos de resultados especialmente interesantes. El primero, lo que Basset (2023) denominó una creciente estratificación del sistema de partidos colombiano. En este sentido, varios autores señalaron que a partir de 2006 comenzaron a percibirse los primeros indicios de un voto “de clase” que se intensificó de forma visible desde la llegada de Petro al segundo turno de las presidenciales de 2018 (Kajsiu et al. 2023, Kajsiu y Tamayo Grisales 2022, Bitar et al 2023). El segundo, una proclividad de los municipios con mayor porcentaje de necesidades básicas insatisfechas a votar por opciones de derecha y viceversa (Botero et al. 2022).

De este modo, el incremento del ingreso de los individuos está positivamente relacionado con el voto por opciones de derechas (Bitar et al 2023, Kajsiu et al. 2023, Kajsiu y Tamayo Grisales 2022), la prosperidad de los territorios, por el contrario, lo hace de forma inversa Botero et al. 2023, Espinosa, 2019, Milanese et al s/f), decantándose con mayor facilidad hacia las candidaturas de centro o de perfil más progresista.

Cabe resaltar que esto está estrechamente asociado al hábitat, apreciándose una notable diferencia en las condiciones de vida entre zonas urbanas y rurales. Dentro de este marco, la ruralidad de los municipios ha estado mostrando una relación negativa con el voto por la izquierda y positiva con el de derecha (Botero et al. 2023, Espinosa, 2019). En este contexto, en las elecciones de 2022 mientras que Petro fue más fuerte en ciudades y aglomeraciones y ciudades intermedias, Rodolfo Hernández predominó en municipios rurales y rurales dispersos (Albarracín y Milanese 2021).

Alcanzado este punto, se plantearán las hipótesis que guiarán el análisis, comenzando con aquellas asociadas a la dimensión identitaria. Las dos primeras basadas en el foco de la campaña –los nadie- y la última en la noción de derrame institucional vinculado al género.

H1. A mayor porcentaje de población afrodescen-

diente residente en un municipio se espera un mejor rendimiento electoral de Márquez.

H2. El mismo tipo de comportamiento se espera cuanto mayor sea el porcentaje de población indígena.

H3. A mayor porcentaje de mujeres electas como concejales en un municipio, mejor rendimiento electoral de Márquez.

Cabe destacar que, en esta primera serie de hipótesis, no existe una tensión especial entre la teoría y las expectativas de campaña. Si bien, los antecedentes no muestran la presencia de un voto étnico especialmente sólido, no es descabellado esperar un comportamiento de ese tipo. Especialmente, si se tiene en cuenta que nunca un candidato/a perteneciente a una minoría étnica despertó tantas expectativas en una elección de estas características.

El segundo grupo está directamente vinculado a la cuestión del desarrollo y, a diferencia de las anteriores, sí refleja de forma evidente la tensión entre los antecedentes teóricos y la estrategia de campaña. En este caso particular, su formulación se basará en la segunda.

H4. A mayor porcentaje de NBI –es decir una mayor marginalización de la población- se espera un mejor rendimiento electoral de Márquez –hipótesis basada en el eje de campaña-.

H5. A mayor cantidad de población de un municipio –más grande y urbano- se espera un peor rendimiento electora de la candidata de Soy porque Somos –también basada en el eje de la campaña-.

Datos y metodología

Metodológicamente hablando el trabajo consiste en tres fases. En la primera se realizaron una serie de regresiones exploratorias. Éstas evalúan todas las posibles combinaciones desde el punto de vista de las variables explicativas “candidatas” entrar en el modelo. De esta forma, se busca identificar los modelos de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) mejor

especificados; es decir, aquellos que mejor se ajusten a la explicación de la variable independiente.⁷ Esto permitió descartar una serie de variables que originalmente eran tenidas en cuenta para el análisis como el nivel de industrialización de los municipios o el nivel de envejecimiento de la población. Cabe resaltar que las regresiones exploratorias confirmaron las intuiciones previas que señalaban que datos de este tipo son muy complejos de abordar de forma agregada y sugirieron su exclusión por afectar la calidad del modelo.

El segundo paso fue el de la realización de un modelo de MCO ignorando la dimensión espacial. Este consiente alcanzar resultados bajo una perspectiva global que no ofrece información sobre la especificidad territorial de los datos como consecuencia de la asunción de constancia geográfica de los parámetros estimados. Este último puede ser violado por la heterogeneidad espacial de los datos, produciéndose problemas tanto de ineficiencia como de sesgo en las estimaciones (Anselin, 2006). Para evitar este problema se utilizó una regresión geográficamente ponderada (GWR) como una forma de resolver los inconvenientes producidos por la estacionalidad.

De esta forma, las GWR permiten calcular un coeficiente de regresión para cada unidad –territorial- de análisis, observándose cómo los β son susceptibles de variar desde un punto de vista espacial (Fotheringham et al. 2002; De Smith et al. 2018; Harbers e Ingram 2019). Se cuestiona así el presupuesto de los MCO a través del que se asume que el impacto de las variables independientes es homogéneo a lo largo y ancho del territorio (Albarracín y Milanese, 2021).

Con respecto a los datos, el análisis se realizará tomando como unidad de análisis a cada uno de los municipios y corregimientos departamentales de Colombia, siendo la variable dependiente el porcentaje de votos obtenido por Francia Márquez en la consulta del Pacto Histórico. Por otra parte, como

⁷ Esta se realizó utilizando ArcMap 10.5. Los modelos ofrecidos cumplen con criterios de ajuste mínimo aceptable para R^2 , de límite de valor p de coeficiente máximo y de prueba VIF de inflación de varianza, así como valor p mínimo aceptable de Jarque-Bera. Superados esos umbrales ejecutará la autocorrelación espacial (I de Moran global) en los residuos estándar para evaluar si las predicciones insuficientes o excesivas están o no agrupadas.

pudo apreciarse en el apartado de las hipótesis, las variables independientes tendrán en cuenta en cada municipio: el porcentaje de población indígena y afrodescendiente, el porcentaje de población que habita en la cabecera municipal, el porcentaje de población con, por lo menos, una necesidad básica insatisfecha y, finalmente, el porcentaje de votos obtenido por el Pacto Histórico en las elecciones de Senado se utilizó como variable de control (ver tabla 1).

Tabla 1. Variables

Nombre	Variable	Fuente
FRA (vd)	% votos Francia Márquez por municipio	RNEC
AFRO	% población afro por municipio	DANE Censo 2018
IND	% población indígena por municipio	DANE Censo 2018
MUJ	% porcentaje de curules ocupados por mujeres en los concejos municipales (2019-2023)	DANE Censo 2018
POB	Número de personas que viven en el municipio (log)	DANE Censo 2018
NBI	% población con, por lo menos, una necesidad básica insatisfecha por municipio	DANE Censo 2018
PH	% de votos obtenido por el Pacto Histórico en las elecciones legislativas de (2022)	RNEC

Resultados

Revisando los modelos de MCO pueden apreciarse resultados dispares con relación a las hipótesis. El único caso en el que se rechaza la hipótesis nula de forma sistemática es en el de H1, donde un mayor porcentaje de población afrodescendiente en un municipio está directamente relacionado con el rendimiento electoral de Márquez. Lo contrario ocurre en el caso de H4 donde, en línea con las expectativas teóricas, pero contra las de la campaña, un aumento en el porcentaje de necesidades básicas insatisfechas está negativamente relacionado con la *performance* de la candidata de Soy porque Somos.

Tabla 2. Resultados de modelos de regresión OLS

	OLS 1 “identitario”	OLS 2 “desarrollo”	OLS 3 “combinado”
--	------------------------	-----------------------	----------------------

AFRO	0.0422867*** (0.0128778)		0.1202568*** (0.0133532)
IND	-0.0986895*** (0.0127291)		0.006591 (0.0140357)
MUJ	0.0102112 (0.0184387)		-0.0088797 (0.017186)
POB		0.0097545* (.0046631)	0.0024238 (0.0046102)
NBI		-0.1771711*** (0.0134924)	-0.2326416*** (0.0168307)
PH	-0.1817234*** (0.0299236)	-0.3310027*** (0.030548)	-0.3304141*** (0.0311298)
_cons	0.1369779*** (0.0052961)	0.1484208*** (0.0192871)	0.1845531*** (0.0197352)
R ²	0.1021	0.1740	0.2337

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001. Errores estándar entre paréntesis.

Mientras tanto, en el resto de los casos, los resultados tienden a ser más erráticos. Desde el de H3 que no muestra ningún tipo de relación entre las variables, hasta el de H2 y H5 donde, si bien, existe indicios de la presencia de una, no son tan sólidos como en H1 y H4. No obstante, en estas últimas dos oportunidades, puede señalarse que la relación entre el voto de Márquez con la población indígena de un municipio es inversa –contra cualquier tipo de expectativa– y su rendimiento electoral parece mejorar a medida que lo hace el tamaño del municipio. Nuevamente, en este caso, acercándose más a las expectativas teóricas que al foco de la idea de “los nadie” o la “la revancha de los lugares que no importan”.

No obstante, es importante reconocer que, como muestran los modelos geográficamente ponderados –cuyo ajuste es significativamente mejor, ver valores de AICc en tabla X–, no existe homogeneidad espacial de los resultados. Esto nos está mostrando que, sin discutir su solidez desde un punto de vista genérico, los resultados divergen de forma sensible desde un punto de vista espacial mostrando que “lo local” y “lo regional” impactan sobre resultados que no son estacionarios y sobre los que pueden estar produciéndose de forma apresurada.

Tabla 3. Resultados de modelos de regresión

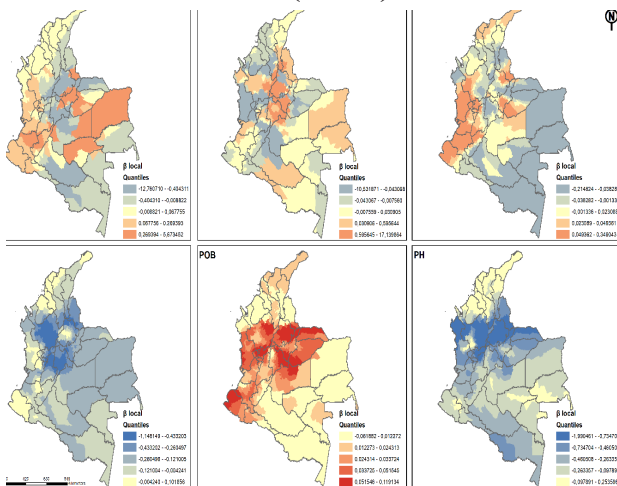
(GWR)

	OLS	GWR					
		MIN	Q BAJO	MEDIA	Q ALTO	MAX	
AFRO	0.1202568*** (0.0133532)	-12.760710	-0.236833	0.030155	0.206989	5.673452	0.000
IND	0.006591 (0.0140357)	-10.531871	-0.026510	0.000046	0.363504		0.000
MUJ	-0.0088797 (0.017186)	-0.214824	-0.022919	0.010129	0.039809	0.349043	0.001
POB	0.0024238 (0.0046102)	-0.061882	0.014829	0.028700	0.045839	0.119134	0.000
NBI	-0.2326416*** (0.0168307)	-1.148149	-0.385950	-0.187363	-0.024702	0.101856	0.000
PH	-0.3304141*** (0.0311298)	-1.990461	-0.650517	-0.354990	-0.124712	0.253596	0.000
_cons	0.1845531*** (0.0197352)	0.054404	0.067597	0.075204	0.084138	0.113220	0.000
AICc	-2608.694	0.274867***					
I Moran	-3409.077	-0.001795					

*Monte Carlo Test for Spatial Variability

Revisando los resultados de las GWR es importante señalar que todas las variables son espacialmente significativas. Además, una apreciación de los comportamientos de los β locales muestra que en todos los casos existen efectos positivos y negativos de las variables independiente, aunque es importante destacar en aquellas vinculadas al desarrollo los resultados son más homogéneos que las de carácter identitario. Esto no solo puede ser observado en la tabla 3, donde pueden apreciarse las variaciones por cuantiles, sino que también se refleja visualmente el mapa 1 que muestra que NBI, POB y PH variaciones en los gradientes de colores –ya sea rojo o azul- pero la presencia de los dos –el amarillo se caracteriza por ser el cuantil donde se combinan de efectos positivos y negativos-.

Mapa 1. Resultados de modelos de regresión (GWR)



Elaboración propia con datos de la RNEC y del DANE

Análisis

La descripción de los datos indica que es difícil encontrar una homogeneidad que muestre un patrón definido desde el punto de vista de la fisonomía de los electorados. De hecho, estos varían tanto desde el punto de vista tanto de características asociadas al desarrollo como de las dinámicas identitarias; sin embargo, existe otra dimensión que es relevante como la espacial. Desde este punto de vista, las particularidades locales o regionales de la política están asociadas tanto a la intensidad del impacto de las variables –diferencias de grado- como al tipo de efecto –positivo o negativo- que ellas producen.

En este contexto, si bien no puede decirse que “los nadie” –o más bien los territorios que más intensamente invocan a esta figura- no respondieron plenamente al llamado de Márquez, tampoco puede afirmarse taxativamente que haya sucedido lo contrario.

Como se señaló, bajo una perspectiva identitaria, la respuesta a ese llamado parece haberse presentado de forma fracturada. En este contexto, lo que podría ser comprendido como un “voto étnico” se volcó masivamente a la consulta del Pacto Histórico –y no a la del centro o la de las derechas- una vez adentro de ella no se manifestó de forma homogénea. Así, mientras que las comunidades afrodescendientes tendieron a volcarse abiertamente por la candidata de Soy porque Somos las indígenas se decantaron predominantemente por Petro.

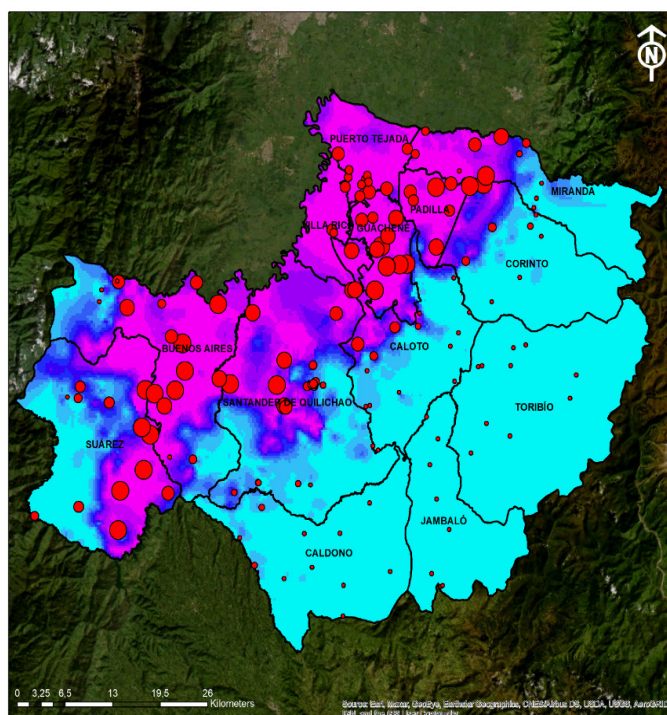
Esta idea se refuerza al apreciar el mapa 1 que muestra, además, que en las zonas donde la población afro es más abundante y, además, representa una notablemente alta proporción sobre el total de los habitantes de los municipios –fundamentalmente en la costa pacífica, en el occidente del país- se aprecia la existencia de tonalidades cercanas al rojo que implica un valor más alto del coeficiente local de regresión. Esto implica una relación directa de carácter intenso. Es decir, por cada punto porcentual de población afrodescendiente, el aumento, también

medido en puntos porcentuales, de la votación por Márquez es mayor.

Lo opuesto ocurre con las poblaciones indígenas; de hecho, los distritos caracterizados por un efecto positivo marcado son aquellos donde el porcentaje de población perteneciente a este grupo es menor, lo que muestra una mayor reticencia a mostrar su apoyo a la actual vicepresidenta.

Sin embargo, la variación territorial de estos hallazgos requiere poner la lupa en territorios específicos que ofrezcan información más precisa que dé cuenta de los efectos locales. Uno de los lugares más interesantes para revisarlo es allí donde existe una alta concentración de población de ambas minorías étnicas y donde, además, sea fácilmente distinguible el comportamiento de cada una de ellas. Desde este punto de vista, no existe mejor lugar que el norte del departamento del Cauca –donde 83% de los votantes sufragó en la consulta del PH-. Obteniendo uno de los mejores resultados del país. Justamente allí conviven ambos grupos dividiéndose de forma precisa en el territorio; mientras que en la zona montañosa –de color celeste en el mapa 2- predomina claramente la población indígena, en el valle geográfico del río Cauca –de rosado en el mapa 2- lo hace la afrodescendiente.⁸

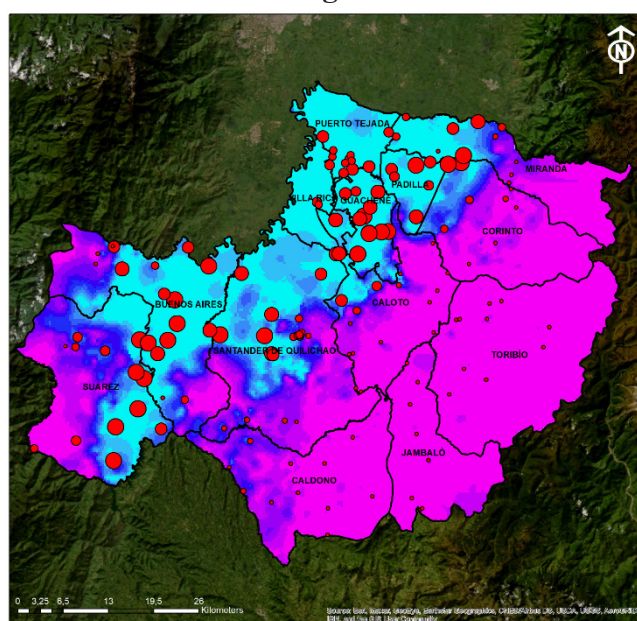
Mapa 2 Rendimiento electoral de Francia Márquez de acuerdo con el porcentaje de población afrodescendiente



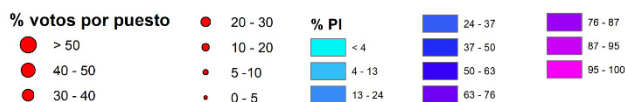
Rendimiento electoral Francia Márquez Norte del Cauca (2022)



Mapa 3. Rendimiento electoral de Francia Márquez de acuerdo con el porcentaje de población indígena



Rendimiento electoral Francia Márquez Norte del Cauca (2022)



Elaboración propia con datos de la RNEC y del DANE
Método de interpolación Kriging

⁸ Se presentan los dos mapas porque la relación entre población afrodescendiente e indígena no es perfectamente inversa –aunque el valor de la correlación es muy alto– ya que también viven personas que no se auto reconocen como parte de ninguna de las dos minorías.

Allí puede apreciarse la totalidad de los puntos de votación ubicados en los municipios de esa subregión. El tamaño de los puntos se modifica de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos por Márquez, notándose muy claramente la variación entre la zona de predominio de población indígena y de población afrodescendiente. En este mismo sentido, es interesante ver cómo en las zonas de transición entre el predominio de cada minoría étnica el tamaño de los puntos es “intermedio”.

Esto permite apreciar, como ya lo señalara la literatura reseñada en el tercer apartado, que compartir el rótulo de “minoría étnica” no necesariamente implica la existencia automática de afinidad política entre las comunidades y mucho menos el apoyo a una candidatura asociada a una de ellas. De hecho, el Norte del Cauca se ha constituido en más de una oportunidad como un espacio de conflicto entre ambas, siendo la posesión de la tierra y los conflictos urbano/rurales uno de los principales ejes de controversias. Incluso una de éstas estalló una vez iniciado el gobierno de Petro, cuando la vicepresidente realizó polémicas declaraciones sobre las “consultas previas” que la enfrentaron con el CRIC, reflatando tensiones latentes que vienen de lejos en el tiempo. Son justamente este tipo de tensiones las que pueden mostrar el efecto negativo o neutro de la presencia de comunidades indígenas sobre el voto de Márquez en buena parte de departamentos como Cauca y Nariño –suroccidente del país- (ver mapa 2).

Además, el análisis de una subregión con estas características contribuye a lograr apreciaciones más precisas, disminuyendo los riesgos de falacia ecológica. Al estar tan claramente divididos los territorios habitados por comunidades afrodescendientes e indígenas puede observarse como cada uno de estos grupos apoyó nítidamente a Márquez y Petro respectivamente, pudiéndose apreciar, a partir de la información recolectada a través de testimonios, que esta tendencia tuvo un alcance territorial más amplio.

Manteniendo el foco aun en las variables identitarias, el efecto espacial del género tampoco es

homogéneo. De hecho, pueden apreciarse clústeres vinculados a una relación positiva –por cada punto porcentual de mujeres en los concejos municipales es mayor el porcentaje de puntos porcentuales de votos por Márquez- en las costas Pacífico y Caribe. Esto nos muestra que, si bien podría existir la existencia de un efecto de derrame institucional, este también parecería estar vinculado a otro tipo de dinámicas de carácter local.

Pero como se planteó, los resultados asociados a estas primeras variables comienzan a matizar efectos de “los nadies” y de “los lugares que no importan”, mostrando, como es esperable, relaciones más complejas desde este punto de vista.

Con respecto al segundo segmento –es decir, aquellas variables directamente asociadas al desarrollo social-, los resultados parecen estar más claramente asociados a los señalados teóricamente por Kouba y Poskočilova (2014) –y a la evidencia aportada para el análisis de otros casos en Colombia (Botero et al 2023 Albarracín y Milanese 2022 y Espinos 2019)- que aquellos singularizados por “la revancha de los lugares que no importan”.

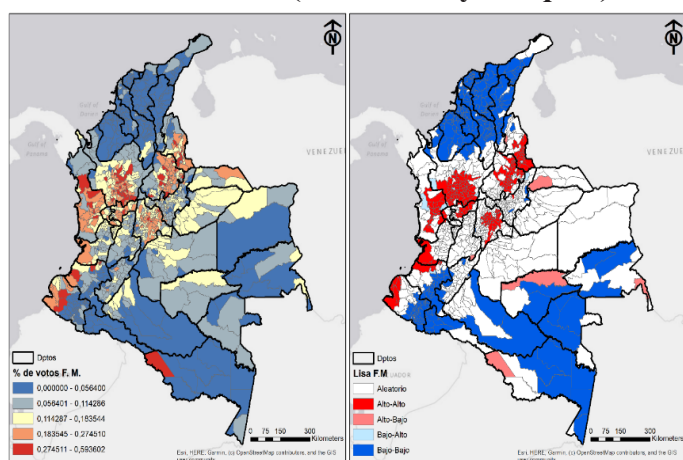
De hecho, como se mencionó, un mayor porcentaje de personas con necesidades básicas insatisfechas en un municipio impacta negativamente sobre su voto. Esto se aprecia claramente cuando se realiza el análisis local –ver homogeneidad cromática en mapa 1- en la mayor parte del país. Se refuerza así, la premisa teórica que señala que son zonas con mayor desarrollo aquellas que muestran una mayor predisposición a votar por candidatas. En este caso un elemento extra como es la ya mencionada ide de interseccionalidad.

Esto puede llevar a concluir con fuerza en que, *ceteris paribus*, son zonas con mayor riqueza relativa aquellas donde tendió a obtener su mejor rendimiento desde un punto de vista porcentual. De hecho, el mapa 3 muestra que, tanto desde el punto de vista del porcentaje de votos (mapa izquierdo) como de la formación del *hot spots* –clústeres caracterizados por municipios con altos porcentajes de votos rodeados por otros con la misma característica- (mapa

derecho), zonas ricas como el área metropolitana de Bogotá, Medellín y Cali⁹ –además de enclaves como las de Bucaramanga– son aquellas en las que obtuvo sus mejores resultados.

Así, como señalaron Kouba y Poskočilova (2014) las zonas caracterizadas por mayores niveles de desarrollo parecen estar produciendo electorados con una mayor predisposición a votar por candidatas, incluso, como sucede en este caso, caracterizadas por la “acumulación” de intersecciones que la hacen singular.

Mapa 3. Rendimiento de Francia Márquez en la consulta del PH (% de votos y *hot spots*)



Elaboración propia con datos de la RNEC

No obstante, cabe recordar que el nivel de agregación de los datos que caracteriza al trabajo no permite hablar de un voto de clase. De hecho, como se mencionó anteriormente, su rendimiento mejoró en aquellos territorios caracterizados por menores NBI, lo que no implica que haya sido gente con mejores condiciones socioeconómicas de esos municipios la que votó por ella. Tampoco debe asumirse que en las zonas más ricas ganó la elección, sino que la diferencia que la separó con Petro fue inferior.

Pero la tesis del desarrollo no se limita exclusivamente a dimensiones como la de las necesidades básicas. Otras variables como es el hábitat también pueden jugar un lugar relevante. Nuevamente en este caso, la estrategia de campaña choca con lo que indican las premisas teóricas. Si la noción de “los na-

dies” condujo a buscar votos en lugares periféricos, fue el mayor nivel de urbanización que estuvo asociado al mejor rendimiento de la candidata. Esto no solo se aprecia desde el punto de vista de resultados promedio sino también de la homogeneidad de los β locales en las GWR.

Nuevamente es este caso no fueron “los lugares que no importan” sus bastiones electorales. Naturalmente no es esperable que esto suceda desde el punto de vista del número de votos –más del 70% de la población colombiana vive en zonas urbanas–; sin embargo, lo remarcable es que tampoco sucedió al analizar el porcentaje de votos que obtuvo en cada municipio, siendo las zonas con mayor densidad de población donde su rendimiento fue visiblemente superior.

Para terminar, en este caso, tampoco debe asumirse que en las zonas caracterizada por un mayor nivel de urbanización Marquez ganó la elección, sino que la diferencia que la separó con Petro fue inferior.

Consideraciones finales

A modo de conclusión es importante señalar que es difícil identificar una fisonomía precisa del electorado de la actual vicepresidenta. En este sentido, existen fuertes indicios que, como señala la teoría, el desarrollo socioeconómico jugó un rol crucial en su sorprendente rendimiento. De hecho, fueron zonas caracterizadas por bajos porcentajes de NBI aquellas donde fue más exitosa, mostrando que el desarrollo estaría produciendo electorados más sensibles a votar por candidatas; en este caso caracterizada por otras condiciones –interseccionalidad– que la hacen singular.

No obstante, la ausencia de desarrollo puede ser compensada por variables identitarias que, en este caso, jugaron un rol crucial. Más específicamente, la presencia de una alta proporción de población afrodescendiente en un municipio.

Pero también es importante remarcar que no todas las variables identitarias produjeron un efecto

⁹ Aunque en este último caso el buen rendimiento se produjo en municipio pertenecientes a su área metropolitana sin que el buen resultado se diera específicamente en Cali.

homogéneo, mostrando que la condición de marginalidad de un electorado no necesariamente conduce a la elección de un candidato/a que enarbore un discurso enfocado en él.

Por último, debe remarcarse que la dimensión espacial juega un rol importante en el comportamiento electoral que suele no ser estacionario y donde las dinámicas locales y regionales suelen jugar un rol central aún en elecciones de carácter nacional.

Referencias bibliográficas

ABEL, C. (1987). Política, Iglesia y Partidos en Colombia. Bogotá: FAES.

AGUDELO, C. (1999). Política y organización de poblaciones negras en Colombia. En C. AGUDELO, O. HOFFMAN, & N. Rivas, Hacer política en el pacífico Sur: Algunas Aproximaciones (págs. 2-38). Cali: Universidad del Valle, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas.

AGUDELO, C. (2002). Etnicidad y elecciones en Colombia. *The Journal of Latin American Anthropology*, 7(2), 168-197.

ALBARRACÍN, J., & MILANESE, J. (2021). Cuando lo local no es función de lo nacional: Efectos diferenciales del cambio institucional en Colombia (1997-2015). *Revista de Ciencia Política*, 41(1), 35-65.

ANSELIN, L. (2006). How (not) to lie with spatial statistics. *American journal of preventive medicine*, 30(2), s3-s5.

BARBARY, O., URREA, F., & VIÁFARA, C. (2004). Perfiles contemporáneos de la población afrocolombiana. En O. BARBARY, & F. URREA, Gente negra en Colombia. Dinámicas sociopolíticas en Cali y en el Pacífico (págs. 69-112). Cali: CI-DESE-UNIVALLE-IRD-COLCIENCIAS.

BASABE SERRANO S y PÉREZ, F 2022 Spillover

effects of quota or parity laws: The case of Ecuador women mayors, *Latin America Policy Volume13*, Issue1 Pages 82-103

BASSET, Y. (2023). Votos y estratos: la creciente estratificación social del sistema partidario colombiano en el siglo XXI. *Revista Mexicana de Sociología*, lxviii (249), 199-226.

BERNAL, A. 2006. “¿Qué es ganar y qué es perder en política?: los retos en la participación electoral”. *Análisis Político* 19 (56): 72-92

BITAR, S., TOLOSA, S., & TOLOSA, Y. (2023). Gustavo Petro y el triunfo de la izquierda en Colombia: análisis de las preferencias de voto en la primera vuelta presidencial de 2022. *Colombia Internacional*, 116, 103-132. doi:10.7440/colombiaint116.2023.04

BOTERO, S., GARCÍA-MONTOYA, L., OTERO-BAHAMÓN, S., & LONDOÑO-MENDEZ, S. (2023). Colombia 2022: Del fin de la guerra al gobierno del cambio. *Revista de Ciencia Política*, 43(2), 223-254.

BOTERO, S. 2020. “Mujeres en los concejos colombianos: saldo en rojo”. *La Silla Vacía*, 16 de enero. Consultado el 20 de junio de 2021. <https://www.la-sillavacia.com/red-de-expertos/red-de-las-mujeres/mujeres-en-los-concejos-colombianos-saldo-en-rojo/>

PACHÓN, M. y LACOUTURE, S. Female Representation in Colombia A Historical Analysis (1962–2014). En *Gender and Representation in Latin America*. Oxford University Press, 2018. p. 228-244.

CEPEDA, F. y LECAROS, C. 1976. Comportamiento del voto urbano en Colombia: una aproximación. Bogotá: Universidad de los Andes.

CHILITO, A. (2018). Poblaciones indígenas y elecciones locales en cuatro municipios del Departamen-

- to del Cauca 2003-2015. Colombia Internacional, 94, 143-175.
- COLMENARES, G. (1968). Partidos Políticos y Clases Sociales. Bogotá: Uniandes.
- DAVIDSON-SCHMICH, L. 2016 Gender Quotas and Democratic Participation: Recruiting Candidates for Elective Offices in Germany, University of Michigan Press
- DE SMITH, M., GOODCHILD, M., & LONGLEY, P. (2018). Geospatial Analysis. A Comprehensive Guide to Principles Techniques and Software Tools. Winchelsea: The Winchelsea Press.
- DIX, R. (1967). Colombia: The Political Dimensions of Change. New Haven: Yale University Press.
- ESCOBAR, A. (28 de septiembre de 2022). ¿Quiénes son las y los nadies y por qué importan? Obtenido de El Espectador: <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/arturo-escobar/quienes-son-las-y-los-nadies-y-por-que-importan/>
- ESPINOSA, C. (2019). Influencia de los factores socioeconómicos en el rendimiento del candidato Gustavo Petro durante las elecciones presidenciales de Colombia en el 2018. Universidad Icesi: Trabajo de grado para optar por el título de Politóloga.
- FOTHERINGHAM, S., BRUNSDON, C., & CHARLTON, M. (2002). Geographically Weighted Regression. Sussex: Wiley.
- GELVEZ, J. & JOHNSON, M. (2023). Los nadies y las nadies: The Effect of Peacebuilding on Political Behavior in Colombia. Latin American Politics and Society, 66(3):1-28
- GUTIÉRREZ SANÍN, F., VIATELA, J., & ACEVEDO, T. (2008). ¿Olivos y aceitunos? los partidos políticos colombianos y sus bases sociales en la primera mitad del siglo XX. Análisis Político, 62, 3-24.
- HARBERS, I., & INGRAM, M. (2019). Politics in Space. En A. Giraudy, E. Moncada, & R. Sneyder, Inside Countries. Subnational Research in Comparative Politics (págs. 57-91). Cambridge: Cambridge University Press.
- HARKESS, S. y PINZON, P. 1975. Women, the Vote and the Party in the Politics of the Colombian National Front. Journal of Interamerican Studies and World Affairs 17 (4): 439-464.
- HOSKIN, G. 1998 Urban electoral behavior in Colombia Dietz, Henry A., Shidlo, Gil, Urban elections in democratic Latin America Wilmington, Del. : SR Books, 1998.
- JALALZAI, F. y KROOK, M. Beyond Hillary and Benazir: Women's Political Leadership Worldwide. International Political Science
- JALALZAI, F. Women Rule: Shattering the Executive Glass Ceiling. Politics & Gender, 2008, vol. 4 (2): 205-231.
- KAISIU, B., y TAMAYO GRISALES, Y. (2019). Neoconservadurismo versus populismo socialdemócrata. Una comparación de los discursos anticorrupción de Iván Duque y Gustavo Petro en la segunda vuelta presidencial de 2018. Estudios Políticos, 56, 123-147.
- KAJSIU, B., TAMAYO GRISALES, Y., VALENCIA, Y. y GIRALDO, M. (2023). La votación de clase en las elecciones presidenciales 2006-2018 en los principales centros urbanos de Colombia: una hipótesis. Colombia Internacional, 113, 171-202.
- KOUBA, K. y POSKOILOVÁ, P. Los efectos de las reglas electorales sobre el éxito de las mujeres en las elecciones presidenciales en América Latina América Latina Hoy, vol. 66, enero-junio, 2014, pp. 17-46 Universidad de Salamanca Salamanca, España
- LAURENT, V. (2010). Con bastones de mando o en el tarjetón. Movilizaciones políticas indígenas en Colombia. Colombia Internacional, 71, 35-61.

- LAURENT, V. (2012). Dos décadas de movilización electoral indígena en Colombia. Una mirada a las elecciones locales de octubre de 2011. En M. Batlle, & L. Wills, *Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia 2011* (págs. 161-195). Bogotá: PNUD, IDEA, Netherlands Institute for Multiparty Democracy.
- LAURENT, V. (2016). Élite(s) e indianidad en Colombia: retos de democracia en contexto de multiculturalismo. *Colombia Internacional*, 87, 145-169.
- LAURENT, V. (2022). 50 (y más) años de resistencia indígena desde el Cauca, Colombia. De la lucha por la tierra hacia la construcción de otro mundo. *Colombia Internacional*, 111, 3-29.
- MILANESE, J. (2019). Patrones espaciales de comportamiento electoral. Análisis de la distribución geográfica de los votos de Iván Duque y Gustavo Petro. En F. Barrero, *Elecciones presidenciales y de Congreso 2018. Nuevos acuerdos ante diferentes retos* (págs. 165-199). Bogotá: KAS.
- MILANESE, J. (2020). Más que una simple arena. El espacio como variable que influencia la configuración de las preferencias electorales en Colombia. En P. Montilla, & M. JIMÉNEZ, *Elecciones 2018 en Colombia: la competencia política en un escenario de paz* (págs. 235-274). Bogotá: Universidad del Externado.
- MILANESE, J., DONNEYS, E., & VIAFARA, N. (Manuscrito inédito). Nuevas candidaturas, viejos votos. Análisis del ajuste de los electorados y la dirigencia de derechas en las elecciones presidenciales en Colombia (2022).
- MILANESE, J. y VALENCIA, I. “Espejismos de representación especial: análisis de la circunscripción especial afro para la Cámara de Representantes.” *Elecciones en Colombia* (2014): 207-231.
- MORENO, C. y CUENCA, J. 2024. “Presentación Del índice De representación Femenina política Departamental (Irfed): Una aproximación Para Medir La Presencia Femenina En Cargos De elección Popular En El Orden Regional En Colombia”. *Colombia Internacional*, no. 117.
- NORRIS, P. (2018). Do perceptions of electoral malpractice undermine democratic satisfaction? The US in comparative perspective. *International Political Science Review*, 1-18.
- NORRIS, P. *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- ORTEGA, B. y CAMARGO, G. 2011. “La nueva ley de cuotas en Colombia. El caso de las asambleas departamentales, 2007-2011”. En *Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia*, editado por Wills-Otero, L. y Battle, M. 197-220. Bogotá: PNUD; IDEA; NIMD.
- PACHÓN, M. y AROCA, M. 2017. “Effects of Institutional Reforms on Women’s Representation in Colombia, 1960-2014”. *Latin American Politics and Society* 59 (2): 103-121. <https://doi.org/10.1111/laps.12020>
- PANTOJA GARCÍA, J. C., & SANDOVAL ACOSTA, G. (2020). El ‘baculazo a la gobernadora’: Mujeres, género y política en Colombia en la década del setenta del siglo xx. *Revista Controversia*, (215), 237-275.
- PERALTA, L. C. (2005). Curules especiales para comunidades negras: ¿realidad o ilusión? *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*, 7, 147-172.
- PINZÓN, P. y ROTH LISBERGER, D. (1977). Participación política de la mujer. En Magdalena León de Leal (Dir.), *La mujer y el desarrollo en Colombia* (pp.29-69). Bogotá: Asociación Colombiana para el Estudio de la Población.

ARTIGOS DO FLUXO CONTÍNUO

A Metamorfose a partir da Fenomenologia da Percepção: Um encontro da angústia através do corpo em Kafka e Merleau-Ponty

Bruno Henrique Souza de Jesus¹

RESUMO: Desviando-se das concepções cartesianas que estabelecem oposições entre corpo/mente e corpo/mundo, este texto utiliza uma abordagem sociológica da filosofia de Merleau-Ponty e da literatura Kafkaiana, que é lida como “realista fabulista” (ANDERS, 1990), para compreender como o corpo se manifesta na literatura e, principalmente, como está relacionado com a construção e reconstrução da subjetividade. Com base nas considerações apresentadas, o livro *A Metamorfose* (KAFKA, 2017) será analisado sob uma perspectiva da Fenomenologia da Percepção (MERLEAU-PONTY, 1999). O artigo é dividido em três partes: na primeira, *A Metamorfose: Ruptura e Abertura a Angústia*, é realizada uma apresentação mais descritiva de *A Metamorfose* (KAFKA, 2017) e é apontado como a angústia está presente no livro a partir da apresentação da obra e de uma discussão fundamentada em leituras secundárias; na segunda, *Reflexões sobre a Existência Corpórea em Merleau-Ponty*, é discutido como a fenomenologia da percepção se opõe a ideais escolásticos e idealistas, pensando uma ontologia através do corpo, ao mesmo tempo que se distancia das reflexões behavioristas e biologizantes; na terceira, *A Fenomenologia da Percepção Junto A Metamorfose*, é realizada uma leitura de elementos presentes em *A Metamorfose* (KAFKA, 2017) para compreender à luz da fenomenologia da percepção.

Palavras-chave: Fenomenologia da Percepção; Corpo; Angústia; Kafka.

Metamorphosis from the Phenomenology of Perception: An encounter of anguish through the body in Kafka and Merleau-Ponty

ABSTRACT: Diverting from Cartesian conceptions that establish oppositions between body/mind and body/world, this text uses a sociological approach to Merleau-Ponty's philosophy and Kafka's literature, which is read as “fabulist realism” (ANDERS, 1990), to understand how the body manifests itself in literature and, mainly, how it is related to the construction and reconstruction of subjectivity. Based on the considerations presented, the book *The Metamorphosis* (KAFKA, 2017) will be analyzed from a Phenomenology of Perception perspective (MERLEAU-PONTY, 1999). The article is divided into three parts: in the first, *The Metamorphosis: Rupture and Opening to Anguish*, a more descriptive presentation of *The Metamorphosis* is made (KAFKA, 2017) and it is pointed out how anguish is present in the book from the presentation of the work and a discussion based on secondary readings; in the second, *Reflections on Corporeal Existence in Merleau-Ponty*, it is discussed how the phenomenology of perception opposes scholastic and idealistic ideals, thinking about an ontology through the body, at the same time that it distances itself from behaviorist and biologizing reflections; in the third, *The Phenomenology of Perception Along with Metamorphosis*, a reading of elements present in *The Metamorphosis* (KAFKA, 2017) is carried out to understand in the light of the phenomenology of perception.

Keywords: Phenomenology of Perception; Body; Anguish; Kafka.

Introdução

A consciência do mundo não está fundada na consciência de si, mas elas são rigorosamente contemporâneas: para mim existe um mundo porque eu não me ignoro; sou não dissimulado a mim mesmo porque tenho um mundo.

Maurice Merleau-Ponty

Desviando-se das concepções cartesianas e idealistas que estabelecem oposições entre corpo/mente

¹ Doutorando e mestre em Sociologia (PPGS/UFS), membro do SOCIOFILO - (co)Laboratório de Teoria Social e do LABEURC - Laboratório de Estudos Urbanos e Culturais.

e corpo/mundo, este ensaio utiliza uma abordagem sociológica da fenomenologia de Merleau-Ponty e da literatura kafkiana, mais especificamente, *A Metamorfose* (KAFKA, 2017), para compreender como o corpo se manifesta na literatura escolhida e, principalmente, como está relacionado a construção e reconstrução da subjetividade. A partir de tais apreensões, estabeleço como questão central a seguinte pergunta: Qual a percepção existencial presente em *A Metamorfose* (KAFKA, 2017)?

O método utilizado para desenvolver a discussão proposta no artigo é a literatura comparada. É importante ressaltar que o objetivo deste artigo não se concentra na comparação das disposições e contextos dos dois autores, mas busca realizar uma leitura que considere a dimensão corpórea nas obras selecionadas. Para alcançar os resultados, o artigo se baseia em uma reflexão sobre o corpo e sua relação com a angústia, para então conduzir uma discussão sobre a transformação do corpo de Gregor Samsa - personagem principal de *A Metamorfose* (KAFKA, 2017) - em um inseto, relacionando a obra literária com a fenomenologia da percepção de Merleau-Ponty (1999).

Com base nas considerações apresentadas, o livro *A Metamorfose* (KAFKA, 2017) será discutido a partir de uma perspectiva fenomenológica, mais especificamente da fenomenologia da percepção. Trata-se de pensar como o livro de Kafka estabelece uma relação entre o corpo e a subjetividade a partir do encontro com a angústia. Vale ressaltar que a obra de Kafka é lida como “realista fabulista” (ANDERS, 1990), ou seja, mesmo em contos que pareçam mais fantasiosos, ele captura relações e aspectos que podem ser utilizados para estudar na realidade. A partir de tal compreensão, mesmo que o presente ensaio não seja um estudo das disposições do escritor, é importante relacionar sua literatura à filosofia, pela sua pretensão em retratar e fazer o leitor refletir sobre aspectos e angústias da realidade a partir de casos que causam estranhamento.

Na primeira parte do artigo, *A Metamorfose: Ruptura e Abertura ao Angústia*, é realizada uma apresentação mais descritiva de *A Metamorfose* (KAFKA, 2017) e é apontado como a angústia está presente no livro a partir da apresentação da obra e uma discussão fundamentada em leituras secundárias. Na segunda parte do artigo, *Reflexões Sobre o Existência Corpórea em Merleau-Ponty*, discute-se como a fenomenologia da percepção se opõe a ideais escolásticos e idealista, pensando uma ontologia através do corpo, ao mesmo tempo que se distancia de reflexões behavioristas e biologizantes. Na

terceira e última parte do artigo, *A Fenomenologia da Percepção Junto a Metamorfose*, é realizada uma leitura de elementos presentes em *A Metamorfose* (KAFKA, 2017) para compreender a obra à luz da fenomenologia da percepção.

A Metamorfose: Ruptura e Abertura ao Angústia

Como já foi dito, este artigo não busca discutir a dimensão disposicional do autor. Cabe lembrar, todavia, um dos aspectos de Franz Kafka que mais chama atenção: apesar de ser um grande escritor, o autor não tinha a escrita como profissão, dedicando-se ao ofício de produzir contos e romances quando não estava trabalhando como corretor. Kafka tornou-se famoso somente após a sua morte. De acordo com Ramos e Ferreira (2020) e Lahire (2018), a angústia existencial presente nos escritos de Kafka também é um reflexo de sua vida, apesar do presente ensaio não se deter a esse modo analítico.

Existem diversas interpretações que a obra de Kafka pode nos conduzir, no entanto faz-se importante salientar que o existencialismo e a angústia estão sempre presentes em seus textos. Principalmente quando o autor, através de suas narrativas, reflete sobre as relações e demandas que o trabalhador passava na sociedade capitalista do século passado. Outro aspecto destacado na obra de Kafka é como o indivíduo se percebe diante de tais transformações que modulam sua subjetividade, seja por demandas familiares ou do mercado de trabalho: nos seus contos, a “identidade real” (GOFFMAN, 2008) muitas vezes se vê aprisionada por situações que colocam o sujeito em graus de impossibilidade diante das instituições e de dilemas morais que atravessam sua subjetividade.

No livro escolhido, *A Metamorfose* (KAFKA, 2017), a narrativa retrata a vida de Gregor Samsa, um jovem rapaz, caixeiro-viajante, que vive para sustentar a sua família, composta por seus pais que se encontram em idade avançada com seu aposento insuficiente para sustentar as suas vidas, além de viver com sua jovem e empática irmã.

O personagem principal realizava viagens para vender suas mercadorias e sua rotina era dividida entre pegar trens, conversar com pessoas interessadas em seus produtos e lidar com o aspecto burocrático na empresa que trabalhava junto a seus superiores. A vida e as aspirações pessoais de Gregor eram sublimadas pelas crises financeiras que a família passava e pela necessidade de seus pais e sua irmã.

O livro *A Metamorfose* tem uma divisão em três partes. A primeira parte, começa com o ato de acordar de Gregor Samsa e quando ele se dá conta de que está transformado em um grande inseto. Ele passa a se reconhecer enquanto inseto, outro corpo e percebe os novos movimentos e sentidos que são captados por ele. Gregor dialoga com sua família escondido em seu quarto, e também com seu gerente, que demonstra uma pressão do mundo do trabalho até o momento em que se vê completamente transformado. Em seguida, são retratados os primeiros espantos que a família, o médico e o gerente têm ao ver Gregor transformado em um inseto.

No segundo capítulo, a personagem percebe que sua família o abandona, seus pais esquecem o amor de seu filho, confinando-o em um quarto, isolando-o do mundo. O terceiro capítulo narra a degradação da vida de Gregor, que entra em estado mortal de angústia diante da sua desumanização.

Gregor Samsa perde sua humanidade e liberdade e, conseqüentemente, as forças e condições para exercer seu trabalho. Sempre submisso a família, realizando seus desejos, o personagem, após a metamorfose, sente o desprezo e a frieza dos familiares, tornando-se um estrangeiro em seu lar. Gregor era apenas um servo que, após metamorfoseado em inseto e angustiado com sua situação aterrorizante, é abandonado por sua família.

Gregor Samsa passa pelo que no pragmatismo clássico pode ser chamado de “ponto de inflexão” (HUGHES, 1993), ou, na etnometodologia, de “ruptura biográfica” (GARFINKEL, 2018). Refiro-me à situação que coloca o indivíduo em crise, pois seu cotidiano e o seu aprendizado enquanto caixeiro-viajante ou membro que sustenta a família não são mais úteis para a sua condição atual. Gregor precisa voltar para si mesmo, repensar as concepções em meio ao descompasso habitual, pois foi forçado a se reinventar enquanto sujeito. E a partir dessa situação de crise, Gregor Samsa repensa sua própria existência e impossibilidade.

Ou como afirma Latour (2021, p. 20): “Kafka acertou na cabeça: tornar-se um inseto oferece um bom ponto de partida para eu aprender a me orientar e agora fazer um balanço. Mesmo com o corpo machucado e uma perna a menos, é importante repensar.” A partir de tal concepção, Latour utiliza Kafka para repensar o Antropoceno e as consequências da pandemia gerada pelo COVID-19, mostrando como pontos de ruptura e crises colocam os indivíduos em posições existenciais e abrem a possibilidade para repensar a si mesmo, até mesmo em meio a situações que ocasionam uma perda ou a

impossibilidade de ser o que se era antes.

A crise e a reconstrução da subjetividade podem ser lidas através de um dos aspectos fundamentais da fenomenologia da percepção, pois como Merleau-Ponty (1999, p. 279) aponta: “Em primeiro lugar, ela não se apresenta como um acontecimento no mundo ao qual se possa aplicar, por exemplo, a categoria de causalidade, mas a cada momento como uma re-criação ou uma re-constituição do mundo.”.

A percepção coloca o conhecimento em movimentos dialéticos que reconstróem o mundo e o sujeito. A partir de tal concepção, é possível refletir como atos de ler sobre o passado, rememorar experiências e até imaginar o futuro primeiramente passam por um campo perceptivo, colocando o corpo como construção essencial da subjetividade.

Gregor Samsa, ao passar pelo processo de metamorfose, vê-se impossibilitado de agir em direção à ideia que se tinha de futuro, além de não poder voltar a ser o que era. O acontecimento do presente coloca o indivíduo em meio à insegurança que rompe a construção do passado e a ideia de futuro, jogando o personagem a uma angústia existencial que o coloca a se pensar não só quem ele é, mas também o que ele não pode mais ser.

Além disso, o processo de metamorfose e as justificativas da família colocam Gregor em uma posição de parasita, isolado com seus próprios pensamentos. Ao perder a habilidade de produzir sons de maneira inteligível a comunicação humana, mas mantendo suas emoções e memórias sobre a vida passada, o personagem se vê em crise com tal ruptura biográfica e descompasso entre o passado e o futuro.

Assim como já foi trabalhado por Giddens (2002), em sua leitura de Freud, Erikson, Sullivan e Winnicott, processos de descontinuidade contextual causam ansiedade e angústia, assim como é vivida por Gregor: aquele que se via preso em sua rotina angustiante diante da locomoção constante que seus trabalhos exigiam, agora se vê ansioso e ainda mais angustiado, ao se ver preso em seu quarto, enquanto sofre o desprezo e a apatia da sua família.

Além disso, há um fenômeno que pode ser considerado como um rompimento de expectativa de reciprocidade da relação discursiva que Gregor tem com a família Samsa, pois ele sempre cuidou, amou e trabalhou de maneira incessante para sua família. Diante do ocorrido, ao invés de Gregor ser cuidado, assim como fez com sua família, passou a existir uma relação de estigmatização, em que Gregor é isolado e tratado com subjugação.

Enquanto o pai de Gregor, Sr. Samsa, o tra-

tou de maneira rispida fazendo-o perceber que em seu processo de metamorfose não tem o amor de sua família, nem mesmo de sua irmã que começa a vê-lo como um peso e um estorvo. Gregor então começa a entrar em um processo de desaparecimento de si:

Perdido no branco, sem identidade, sem possibilidade de ser identificado, ele foge então de qualquer comunicação, embora seu corpo continue marcando presença. Ele já não tem mais nome, não responde mais, transforma-se em um enigma. Sacudi-lo para tentar despertá-lo não resolve, ele está mergulhado em um exílio interior por sua perda dos sentidos (...) (LE BRETON, 2018, p. 18-19)

A crise que é externa, pelas consequências e relações ocasionadas pela transformação do corpo, se internaliza, de modo que Gregor subjetiva tal processo vivido. E tal abertura a um existencialismo pessimista na vida do personagem é acompanhado pela perspectiva de sua irmã, a morte parece ser algo que acalenta já que Gregor vive em uma profunda crise e se torna um estrangeiro para sua família. Até a falsa liberdade que Gregor cultivava diante de suas viagens e obrigações com sua família passa a desaparecer e sua liberdade, enfim, é se entregar e aceitar a morte, pois seu novo aprisionamento vem acompanhado da repulsa de pessoas com quem teve seu relacionamento mais longo.

Reflexões Sobre a Existência Corpórea em Merleau-Ponty

Para entendermos a dimensão existencial na fenomenologia de Merleau-Ponty, podemos tomar como exemplo o cerne da questão que é sua própria definição de fenomenologia:

A fenomenologia é o estudo das essências, e todos os problemas, segundo ela, resumem-se em definir essências: a essência da percepção, a essência da consciência, por exemplo. Mas a fenomenologia é também uma filosofia que repõe as essências na existência, e não pensa que se possa compreender o homem e o mundo de outra maneira senão a partir de sua “facticidade”. (MERLEAU-PONTY, 1999, p. 5)

A essência que é buscada por Merleau-Ponty não é um ideal retificador intelectualista e cartesiano que busca pensar através de um conhecimento transcendental da verdade das coisas. A filosofia existencialista da fenomenologia de Merleau-Ponty é transcendental, mas coloca em suspenso as atitudes naturais e entende o mundo como inalienável, ao mesmo tempo que busca reencontrar um contato com o mundo, colocando um estatuto filosófico. O corpo lançado ao mundo é compreendido através

dos seus contextos, injunções e necessidades, para então percebê-lo através do corpo e se perceber nesse contato dialético.

Merleau-Ponty parte de uma reinvenção do conceito de intencionalidade presente em Husserl (2014) para superar dicotomias cartesianas e escolásticas que não só realizavam uma divisão entre corpo e mundo, mas também entre corpo e mente. Husserl pensa a intencionalidade como um *res cogitans*, traço fundamental da consciência, pois ela está voltada para fora de si mesmo, como um sentido de apreensão externa.

O corpo de modo ativo com as sensações, pensando a percepção de modo relacional entre o sujeito e o mundo, em que a percepção não é passiva, mas desenhada pelo próprio corpo lançado ao mundo:

Em suma, meu corpo não é apenas um objeto entre todos os outros objetos, um complexo de qualidades entre outros, ele é um objeto sensível a todos os outros, que ressoa para todos os sons, vibra para todas as cores, e que fornece às palavras a sua significação primordial através da maneira pela qual ele as acolhe. Não se trata aqui de reduzir a significação da palavra “quente” a sensações de calor, segundo as fórmulas empiristas. Pois o calor que sinto lendo a palavra “quente” não é um calor efetivo. Ele é apenas o meu corpo que se prepara para o calor e que desenha, por assim dizer, a sua forma. (MERLEAU-PONTY, 1999, p. 315)

A partir da apreensão externa, o sujeito se abre a existência, pois o ato de ser acontece dentro daquele contexto conforme Merleau-Ponty (1999, p. 285) menciona, “O sujeito da sensação não é nem um pensador que nota uma qualidade, nem um meio inerte que seria afetado ou modificado por ela; é uma potência que co-nasce em um certo meio de existência ou sincroniza com ele”.

Ao mesmo tempo, Merleau-Ponty também rejeita concepções de que a percepção é apenas fruto de experiências exteriores e a consciência é apenas um produto da exterioridade. Tais quais as concepções behavioristas de Pavlov:

A reflexologia de Pavlov trata o comportamento como uma coisa, insere-o e absorve-o no tecido dos acontecimentos e das relações do universo. Quando quisermos definir as variáveis de que ele depende efetivamente, nós as encontramos, não nos estímulos tomados como acontecimentos do mundo físico, mas nas relações que não estão neles contidas; desde a relação que se estabelece entre dois matizes de cinza, até às relações funcionais do instrumento ao fim e as relações de expressão mútua da conduta simbólica. (MERLEAU-PONTY, 1999, p. 165)

Portanto, é entendido que a percepção é o

modo que sujeito e objeto realizam uma fusão, pois o ser é o mundo e o mundo é o ser. Não há corpo só, o que existe é uma relação dialética de interdependência constante gerando o corpo-objeto, em que as relações se encontram justamente no *ens realissimum* (HEIDEGGER, 2005) em que o indivíduo encontra sua facticidade no contexto diante de suas possibilidades, mas que ainda não tenha uma atuação determinante para ele.

Em suma, meu corpo não é apenas um objeto entre todos os outros objetos, um complexo de qualidades entre outros, ele é um objeto sensível a todos os outros, que ressoa para todos os sons, vibra para todas as cores, e que fornece às palavras às suas significações primordiais através da maneira pela qual ele as acolhe. (Merleau-Ponty, 1999, p. 317)

Merleau-Ponty (1999) parte do mesmo princípio de Husserl (2014), mas pensa a intencionalidade através do corpo, pois antes de tudo o ser é corpo e a percepção é o aspecto fundamental da ontologia: “A percepção não é uma ciência do mundo, não é nem mesmo um ato, uma tomada de posição deliberada; ela é o fundo sobre o qual todos os atos se destacam e ela é pressuposta por eles.” (MERLEAU-PONTY, 1999, p. 10).

Além do mais, vale ressaltar que Merleau-Ponty também supera outro dualismo, que é o exterior/interior, na sua compreensão crítica à concepção escolástica de que a consciência é um elemento do homem interior e está além dos contextos.

A análise reflexiva acredita seguir em sentido inverso o caminho de uma constituição prévia, e atingir no “homem interior”, como diz Santo Agostinho, um poder constituinte que ele sempre foi. Assim a reflexão arrebatava-se a si mesma e se recoloca em uma subjetividade invulnerável, para alguém do ser e do tempo. (MERLEAU-PONTY, 1999, p. 9)

Ao rejeitar a ideia negativa de percepção, Merleau-Ponty a transforma não só em um conceito, mas um meio pelo qual o indivíduo se constitui, trazendo o corpo como primordial e se opondo a ideias de que existem uma crítica e um olhar de fora e superior aos sentidos, sendo fruto do *geist*. Para endossar tal argumentação, vale citar o texto de Sonegth (2021) que Merleau-Ponty é fundamental para discutir a subjetividade corporificada: “o sujeito-corpo não deve ser tomado como uma substância fechada em si mesma, mas como uma abertura vivida.”.

Ou seja, para Merleau-Ponty (1999), a percepção é um elemento que faz com que o indivíduo

se presentifique de maneira interdependente e profunda no mundo. A apreensão que o autor faz também pode ser colocada como uma forte oposição ao conhecimento transcendental kantiano, pois para ele o corpo representa “o que eu vivo” (Merleau-Ponty, 1999) e não a construção racionalista do mundo através de um pensamento afastado dos sentidos. Assim como aponta Merleau-Ponty:

Trata-se de reconhecer a própria consciência como projeto do mundo, destinada a um mundo que ela não abarca nem possui, mas em direção ao qual ela não cessa de se dirigir — e o mundo como este indivíduo pré objetivo cuja unidade imperiosa prescreve à consciência a sua meta. (MERLEAU-PONTY, 1999, p. 19)

Por isso a subjetividade e a consciência são construídas em contato com o mundo, em um emaranhado de relações que os sentidos se dirigem a ele a partir da percepção e o que se vive é ressaltado. Pois é mostrado que a percepção não é um ato de um só indivíduo, ela passa a ser um elemento produtor e produto da interdependência do eu com o outro e com o mundo. Como afirma Merleau-Ponty (1999, p. 453), “O mundo percebido não é apenas meu mundo, é nele que vejo desenhar-se as condutas de outrem, elas também o visam e ele é o correlativo, não somente de minha consciência, mas ainda de toda consciência que eu possa encontrar.”.

A partir de tal apreensão, Merleau-Ponty rompe com ideias kantianas que colocam o verdadeiro conhecimento como fruto de uma crítica superior imanente e enquadra experiências empíricas como responsáveis por turvar a compreensão superior, tornando a percepção apenas como um nível de representação. Ao contrário, a consciência se manifesta no mundo e junto ao outro, pois o ser se relaciona a partir de ordens dos fenômenos e, a partir de tal compreensão, além do ser estar lançado em um aspecto intramundano, ele também se lança em um aspecto interpessoal.

Para endossar tal reflexão, pode-se evocar a leitura que Margaret Archer (2011) realiza da fenomenologia de Merleau-Ponty para ir além da praxiologia de Bourdieu² em relação a níveis do conhecimento:

Merleau-Ponty forneceu-nos uma exposição dos encontros ambientais/corporais através dos quais naturalmente aprendemos a distinguir entre objeto/objeto, sujeito/objeto e sujeito/sujeito, nesta ordem. Tal perspectiva considera e enfatiza as relações de continuidade entre as espécies no sentido de priorizar as práticas que incluem as distinções acima e das quais a aprendizagem de

2 Tal concepção é colocada para se opor à apreensão que compreende ontologia a partir da prática, dando lugar a reflexão apenas em momentos de crise, sem pensar como existem ocorrências naturais e discursivas que vão além da cumplicidade ontológica fundamentada no *habitus* (ARCHER, 2011).

uma linguagem referencial depende. Isto é feito ao nos incluir no vasto mundo da natureza, e não nos limites estreitos da sociedade. (ARCHER, 2011, p. 60)

A partir das profícuas reflexões de Archer, que compreendem como a natureza se impõe nos processos de socialização, ao mesmo tempo que fogem do biologismo, faz-se possível compreender que o conhecimento e a percepção acontecem a partir de níveis de interação, em que a subjetividade surge através não só das ocorrências, mas de um *continuum* da relação corpo/mundo em que o sujeito tem participação ativa.

Podemos então compreender como o que é vivido também cria conhecimento. Podemos tomar o exemplo dado de uma pessoa que costuma subir uma ladeira e inclinar o corpo um pouco para frente, a partir de tal movimento que não é refletido, mas auxilia subir a ladeira com maior facilidade. Além disso, podemos tomar como exemplo quando alguém está na água, o corpo realiza movimentos e a água empurra de volta fazendo com que o indivíduo se mova.

A partir de tais práticas, é realizada uma construção de conhecimento na relação entre o ser e a natureza. Tal concepção vai além de uma dimensão instintiva, mas mostra como o mundo também se impõe no corpo lançado ao mundo, como acontece uma relação dialética para a construção da consciência e da percepção, pois toda sensação é espacial (MERLEAU-PONTY, 1999, p. 296).

A Fenomenologia da Percepção Junto a Metamorfose

Assim como foi apontado, o corpo, a partir da fenomenologia de Merleau-Ponty (1999), é colocado em relação ao mundo e os seus sentidos estão voltados para a espacialidade, pois a percepção é um movimento dialético de reconstrução do mundo e reconstrução de si:

Toda sensação é espacial, nós aderimos a essa tese não porque a qualidade enquanto objeto só pode ser pensada no espaço, mas porque, enquanto contato primordial com o ser, enquanto retomada, pelo sujeito que sente, de uma forma de existência indicada pelo sensível, enquanto coexistência entre aquele que sente e o sensível, ela própria é constitutiva de um meio de experiência, quer dizer, de um espaço. (MERLEAU-PONTY, 1999, p. 296)

No que diz respeito à espacialidade, podemos tomar como exemplo, a ocorrência perceptiva narrada ainda na primeira página do livro, em que Gregor percebe o seu quarto diferentemente quando há uma mudança em seu corpo: ““Que aconteceu

comigo?”, pensou ele. Sonho não era. O quarto, o quarto normal de qualquer ser humano, apenas pequeno demais agora, estava ali silencioso entre quatro paredes de sempre.” (KAFKA, 2017, p. 5). Além do presente início, antes do contato com sua família, é narrada toda a dificuldade que Gregor tem em levantar da cama, se colocar de pé e abrir a porta, pois seu corpo havia se transformado e colocou o personagem em descompasso com espaço tão familiar.

Vale destacar, o espaço é frequentemente narrado quando mostra Gregor correndo de seu pai em um ataque de fúria, ao vê-lo em estado de metamorfose. Não só o chão se tornou um espaço para ele percorrer, mas também as paredes e o teto, já que seu novo corpo, com suas pequenas pernas que não o deixavam ficar mais de pé, mas oferecia outros tipos de locomoção.

Além disso, podemos atentar para a relação de Gregor com os móveis. Sua adaptação ao sentir a cama e a dificuldade em realizar atos que antes eram simples, rotineiros e naturalizados, como se levantar. Além das dificuldades na cama, girar a maçaneta da porta se torna algo tão custoso a ponto de gerar angústia, enquanto Gregor também se preocupava em como sua família o veria.

Ou seja, quando o corpo muda, as noções de espacialidade podem acompanhar a mudança do sujeito e algo que não era um problema antes, agora passa a ser. A espacialidade também passa por uma ruptura, seu corpo que foi mudado coloca o personagem em uma crise espacial. Tal acontecimento faz com que Gregor olhe para si mesmo, tenha angústia e busque realizar uma mudança; não da metamorfose, que é irreversível, mas de sua postura no mundo. Pois o corpo exterioriza o sujeito, mas também interioriza a exteriorização, nesse caso, o espaço.

Em relação a ordens do fenômeno, primeiro se faz necessário explicar que existem ocorrências entre o mundo e o sujeito em que a natureza e o mundo também realizam um processo de oposição e resposta diante do próprio processo de intencionalidade que o corpo jogado ao mundo se coloca (MERLEAU-PONTY, 1999). Ou seja, as sensações naturais também produzem conhecimento a partir da percepção, pois o ambiente responde ao corpo.

Além disso, podemos retomar a parte em que Gregor ainda estava se adaptando ao corpo e passou a sentir a gravidade de forma diferente, pois tentava se levantar da cama de um modo tradicional e não conseguia. Ao mesmo tempo que o personagem principal se corroía de culpa, o gerente da empresa onde trabalhava foi até sua casa para questionar sua falta e era preciso sair do quarto. Então ele finalmen-

te realiza seu movimento de saída:

E, mais como consequência do estado de excitação em que essa ideia colocou Gregor do que por resultado de uma decisão de fato, ele se balançou com toda força para fora da cama. Caiu com um baque surdo, mas não fez tanto barulho. A queda fora, de algum modo, absorvida pelo carpete; além disso, as costas de Gregor eram mais elásticas do que ele imaginaria. (KAFKA, 2017, p. 15)

Além de Gregor sentir a gravidade com um maior peso, ao se chocar contra o chão, ele também sentiu de modo diferente. Gregor passa a compreender seu corpo de um outro modo, pois, através do ato de cair e sentir suas costas se chocando com o carpete, ele não só percebe o chão e a gravidade, mas também se percebe. A percepção é um ato dialético de conhecimento mútuo e único, o ator conhece a si conhecendo o mundo e conhece o mundo se conhecendo através dos fenômenos.

Como já foi dito, a vida de Gregor anterior à metamorfose era voltada ao trabalho, para sua família e uma angústia pairava sob o mesmo, pois não tinha tempo para suas próprias vontades, como o desejo de realizar as atividades para além das viagens e se casar, constituindo sua própria família. A partir do fenômeno da metamorfose, não existe uma reorganização apenas do seu corpo em contato com o mundo, mas suas preocupações e reflexividade também mudam, rompendo assim a dualidade entre corpo e mente a que Merleau-Ponty se opõe e mostrando como a consciência também é corporificada.

Gregor reorganiza suas preocupações em três níveis a partir do seu corpo novo. Como foi falado anteriormente, há uma mudança em nível natural de se relacionar com o mundo, há uma mudança prática nos papéis sociais que exercia (assim como quem ele é na família) e uma mudança sobre si, como ele se vê diante de seu corpo.

Na mudança sobre si, pode-se ver na terceira parte do livro, quando Gregor olha para o passado e vê que seu dinheiro (que era muito, assim como os custos da família) era todo colocado para sua família, eles aceitavam com gratidão, ainda que a relação funcionasse na dinâmica de um dever, e ele o entregava com alegria.

Após a sua mudança de corpo, Gregor também mudou de papel social, os discursos começaram a interpretar seu corpo e ele foi ficando confinado à ideia de monstro. Já não se comunicava com sua família a partir de signos linguísticos, pois seu aparelho auditivo e cordas vocais haviam se transformado. Seus signos proferidos com a boca só podiam ser entendidos por ele, seu papel social foi colocado como amorfo, uma vez que não conseguia estabe-

lecer uma relação de linguagem comum com seus familiares.

Gregor só encontra uma fuga e resignificação do seu corpo, que foi colocado como abjeto, ao ver um invasor entrando de maneira sorrateira em sua casa enquanto sua família estava distraída. Ao perceber o que estava acontecendo, Gregor realiza um movimento de perseguição para assustá-lo e, finalmente, vê uma prática que seu corpo consegue executar dentro de um papel social na família. Como a prática foi bem sucedida, Gregor manifesta sentir autoestima com a tarefa.

Diante disso pode-se ver a primazia da prática (MERLEAU-PONTY, 1999) nas relações sociais, pois Gregor, ao exercer essa prática de perseguição, colocando-se em um papel similar a de um cão que age como guarda, mesmo sem conseguir falar, agiu de modo a gerar confiança e um processo, mesmo que momentâneo, de satisfação interpessoal.

Mesmo que a filosofia de Merleau-Ponty não se guie para tal leitura, é possível tecer uma análise pessimista diante do final da narrativa sobre A Metamorfose (KAFKA, 2017) e dos papéis reflexivos sobre o lugar de Gregor, que se coloca em processo de aceitação e angústia, geradas pelo luto de si mesmo que rompe qualquer ideia de futuro e sonhos. Como afirma Kafka (2017) ao narrar os momentos finais de Gregor:

Sua opinião de que precisava desaparecer era, se possível, ainda mais decidida que a da irmã. Permaneceu nesse estado de meditação vazia e pacífica até que o relógio da torre bateu a terceira hora da manhã. Ele ainda vivenciou o início do clarear geral do dia lá do lado de fora da janela. Depois, sem intervenção da sua vontade, a cabeça afundou completamente e das suas ventas fluiu fraco e último fôlego. (KAFKA, 2017, p. 67)

Esse foi o último momento de Gregor antes de se tornar um cadáver, pouco depois de aceitar que não poderia mais se mexer e, estranhando a si, se pergunta como conseguia andar com aquele corpo. Passou a sentir-se confortável mesmo sentindo dores em seu corpo inteiro, pois a morte acabou acalentando a angústia.

Então podemos recorrer à reflexão de Freitas (2013), que utiliza a fenomenologia para tecer uma discussão sobre o luto:

Todos os sentidos partilhados em uma vivência eu-tu entre o morto e o enlutado, continuam a “falar”, entretanto, são desconexos e exigem serem vividos de uma nova forma, ou mesmo com novas significações. Enquanto as novas formas de sentido e os rituais que permitirão ou não essa passagem são estruturados culturalmente, a mudança é intrínseca à coexistência, ao

fato de que nossa subjetividade revela-se apenas como intersubjetividade, ou “surja de mundo”, como descrito por Merleau-Ponty. (FREITAS, 2013, p. 103)

Assim como já foi afirmado na parte anterior, para Merleau-Ponty o corpo não se reconhece apenas em contato com o mundo, mas também como o outro por conta de sua interdependência, pois a relação acontece a partir dos pronomes eu-tu em que o ser se reconhece no entre.

O luto promove uma mudança no eu, pois o eu se relaciona com o outro que já não está mais presente. No entanto, o outro ainda se anuncia no mundo, mesmo com poucas possibilidades de expressão da relação, pois as lembranças entram na relação ao invés da presença, porque a corporeidade se desfaz com a morte (MERLEAU-PONTY, 2003).

Gregor, que já não ocupava outros papéis sociais, nem mesmo aqueles que representavam uma condição de servir a sua família e a sua empresa dentro do sistema capitalista. Então Gregor passa a ter um processo de luto por si mesmo, em que acontece um estranhamento acompanhado de conforto. Não restarão mais a sua presença nem a sua própria memória, que foi sumindo apesar de se lembrar, uma última vez, da sua família. Pois até sua consciência o abandona quando ele se torna um cadáver e, assim, desloca esse corpo do mundo.

Conclusão

O artigo tece uma discussão para pensar como a angústia é aberta a partir de uma ontologia do corpo, pensando como as crises podem ser vistas a partir de uma ótica da fenomenologia da percepção.

Também foi discutido como a fenomenologia de Merleau-Ponty pode ser um recurso para pensar além de óticas cartesianas e idealistas que colocam a percepção e as experiências sensoriais como elementos para turvar a realidade. É importante ressaltar que a abordagem fenomenológica direciona para uma vivência intersubjetiva entre o eu, o outro e o mundo, em que a percepção é a chave de ligação e constituição do sujeito.

Em relação a processos de crise, mudanças no corpo e subjetividade em *A Metamorfose* (KAFKA, 2017), é importante ressaltar que, apesar de um sujeito se tornar um inseto não ser uma prática que tem uma fundamentação real, a literatura kafkiana traz reflexões profícuas para se pensar como o corpo se relaciona a outras dimensões da vida que vão além de perspectivas biologizantes. As intercorrências que passam pelo corpo e produzem rupturas biográficas podem propiciar mudanças subjetivas tanto em

como o indivíduo se relaciona com o espaço em volta, tanto com sua ligação a papéis sociais e processos de angústia reflexiva.

Os aspectos mencionados acima foram discutidos através de uma ótica da fenomenologia da percepção, pensando a relação do corpo com a espacialidade, ao discutir, por exemplo, como Gregor se levanta da cama e realiza outras tarefas, além da mudança de relações práticas com sua família, seu processo de abandono da vida e aceitação da morte.

Além do mais, a filosofia de Merleau-Ponty permite que façamos análises intersubjetivas e relacionais a partir de elementos existenciais, ao mesmo tempo em que rompe com oposições entre corpo e mundo. Tal perspectiva traz ferramentas reflexivas para articular dimensões subjetivas e cognitivas e trilhar caminhos epistemológicos que tangenciam o conhecimento a partir da percepção para a construção da subjetividade através do corpo.

Referências

Anders, Gunter. **Kafka**: Pour et contre. Estrasburgo: Éditions Circé, 1990.

Archer, Margaret. **Being human**: The Problem of Agency. Cambridge: Cambridge University Press, 2000b.

Archer, Margaret. Habitus, reflexividade e realismo. Dados [online]. 2011, v. 54, n. 1 [Acessado 25 Agosto 2022] , pp. 157-206. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0011-52582011000100005>>.

Freitas, Joanneliese de Lucas. Luto e fenomenologia: uma proposta compreensiva. **Rev. abordagem gestalt.**, Goiânia , v. 19, n. 1, p. 97-105, jul. 2013 . Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S180968672013000100013&lng=pt&nrm=iso>. Acessado em 10 de junho de 2023.

Goffman, Erving. Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

Garfinkel, Harold. **Estudos de etnometodologia**. Petrópolis: Vozes. 2018.

Giddens, Anthony. **Modernidade e identidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002.

Heidegger, Martin. Ser e Tempo: Parte I. 15. ed.

Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

Hughes, Everett. *The Sociological Eye*. New Jersey: Transaction Publisher, 1993.

Husserl, Edmundo. **A Ideia da Fenomenologia**. Lisboa, Ed.70, 2014.

Kafka, F. **A Metamorfose**. São Paulo: NS, 2017.

Lahire, Bernard. Elementos Para Teoria da Criação Literária: O caso de Kafka. **Sociologias**, Porto Alegre, ed. 47, 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/75433>. Acesso em: 22 junho de 2023.

Latour, Bruno. **After Lockdown: A Metamorphosis**. 1. ed. Polity Press, 2021.

Le Breton, **David**. **Desaparecer de Si**: Uma Tentação Contemporânea. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2018.

Merleau-Ponty, Maurice. **Fenomenologia da percepção**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

Merleau-Ponty, Maurice. **A Estrutura do Comportamento**. Belo Horizonte: Interlivros, 1975.

Merleau-Ponty, Maurice. **O Visível e o Invisível**. 4. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

Ramos, Joranaide Alves; Ferreira, Natalia de Souza. UMA ANÁLISE SOBRE EXISTENCIALISMO E IDENTIDADE EM A METAMORFOSE DE KAFKA. RIOS: **Revista Científica do Centro Universitário do Rio São Francisco**, Bahia, v. 14, ed. 27, 2020.

Soneghet, Lucas Faial. A subjetividade corporificada nos marcos da sociologia existencial. **Civitas - Revista De Ciências Sociais**, v. 21, n. 1, acessado em 19 de junho de 2023, p. 23–34, 2021. Disponível em: DOI: 10.15448/1984-7289.2021.1.38992.

Apesar da crise, para além da fome: solidariedade e resistência em uma comunidade periférica durante a COVID-19

João Paulo de Oliveira Rigaud¹

Lilian Miranda Magalhães²

Úrsula Peres Verthein³

Ligia Amparo-Santos⁴

RESUMO

Este artigo emerge de uma etnografia que vem sendo desenvolvida desde 2021 em uma comunidade periférica da cidade de Salvador, Bahia. Partindo de um caso considerado “emblemático” pelos moradores, onde crianças gêmeas sob o cuidado de um pai solo se encontravam em condição de fome extrema, busco compreender a dinâmica de conformação de uma rede de solidariedade para o enfrentamento da fome em meio a pandemia de COVID-19. A partir da Teoria Ator-Rede, analiso o caso através das agências de Jorge, líder comunitário e presidente da Associação de Moradores. Foi possível observar a reconfiguração da rede de amparo da família, retirando-os da precariedade extrema. A invisibilidade e a vulnerabilização mobilizaram a emergência de um “fazer algo” materializado em atos de resistências e solidariedades mútuas, diversas e conflituosas: a distribuição de cestas básicas a partir de uma veiculação midiática; a obtenção de alimentos (“quilo por quilo”) e, por fim, a arrecadação de “dez (reais) de um, dez de outro” para pagar o aluguel da família, garantindo suas existências com dignidade. Assim, procuro demonstrar que frente a precariedade contingencial e estrutural, a agência da solidariedade, mesmo que provisória, alimenta possibilidades e atritos no limite da vida cotidiana de pessoas de baixa renda.

Palavras-chave: Fome. Vulnerabilidade Social. Precarização. Estratégias de Enfrentamento. COVID-19.

Despite the crisis, beyond hunger: solidarity and resistance in a peripheral community during COVID-19

ABSTRACT

This article emerges from an ethnography that has been developed since 2021 in a peripheral community in the city of Salvador, Bahia. Starting from a case considered “emblematic” by the residents, where twin children under the care of a single father were in a condition of extreme hunger, I seek to understand the dynamics of conformation of a solidarity network for the confrontation of hunger in the midst of the COVID-19 pandemic. Based on the Actor-Network Theory, I analyze the case through the agencies of Jorge, a community leader and president of the Residents’ Association. It was possible to observe the reconfiguration of the family’s support network, removing them from extreme precariousness. Invisibility and vulnerability mobilized the emergence of a “doing something (fazer algo)” materialized in acts of mutual, diverse and conflicting resistance and solidarity: the distribution of food baskets based on a media broadcast; the obtaining of food (“kilo by kilo”) and, finally, the collection of “ten (reais) from one, ten from another” to pay the family’s rent, ensuring their existence with dignity. Thus, I try to demonstrate that, in the face of contingent and structural precariousness, the agency of solidarity, even if temporary, feeds possibilities and frictions at the limits of the daily life of low-income people.

Keywords: Hunger. Social Vulnerability. Precarization. Coping Strategies. COVID-19.

As crianças gêmeas e o caso emblemático

Jorge⁵ é um homem autodeclarado negro de 38 anos que divide o seu cotidiano entre o trabalho como assistente de rotinas administrativas e os mais de vinte anos atuando como líder comunitário e presidente da Associação de Moradores do local onde ele nasceu e foi criado: a *Comunidade Ponto Cego*⁶. Em um fim de tarde de 2021, quando

1 Doutorando em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia.

2 Docente do Centro Universitário UniFTC e do Centro Universitário Jorge Amado – Unijorge.

3 Universitat Oberta de Catalunya.

4 Professora Titular da Universidade Federal da Bahia.

5 Todos os interlocutores deste artigo terão nomes fictícios tendo em vista os aspectos éticos de proteção ao anonimato.

6 Assim como os nomes dos interlocutores deste estudo, o nome da comunidade também é fictício. A nomenclatura teve origem nas recorrentes narrativas dos moradores, que denunciam o convívio, há mais de seis décadas, com o descaso e abandono pelo poder público ao tratarem dos aspectos sociodemográficos e do território da comunidade. Entendo que, nas pesquisas antropológicas, o nome fictício traz implicações éticas de um possível afastamento da materialidade do campo e dos sujeitos de pesquisa (Fonseca, 2008; Minayo; Guerriero, 2014). Entretanto, me apoio no princípio apontado por Parreiras (2018, p. 279), ao partir da recusa “a qualquer prática que possa colocá-los em risco ou em exposição”, afinal, se assume a proposta de “valorizar estas vidas, fazê-las contar, sem apagar, com a ausência do nome, seu reconhecimento e sua importância”.

ele voltava para casa depois de um dia de trabalho, Jorge parou o carro em algumas ruas antes de atravessar um dos *becos*⁷ que levam até o centro da comunidade⁸. Ao travar as portas e sair do veículo, um grupo de cinco ou seis mães solo chegaram e o *abordaram de repente*, falando: *Jorge, Jorge, você precisa vir com a gente agora! Você tem que ver essa situação!* Surpreendido com a abordagem, Jorge imediatamente pensou que mais *uma tragédia* havia acontecido - pensando na violência que ronda a comunidade e o histórico de visitas ostensivas da polícia que sempre *entrou [ali] com força*, ele achou que mais uma vez *alguém havia sido baleado* e teve o seu corpo estirado *no meio da rua*.

O grupo de mães e moradoras da comunidade, acompanhadas de Jorge, caminham até uma pequena casa que antes era abandonada e que naquela ocasião passou a ser ocupada. Dentro desta casa estava Roberto, um homem negro de meia idade, e seus dois filhos gêmeos, Helena e Davi, que, segundo Jorge, *engatinhavam no chão sujo* e passavam fome extrema. Eles viviam em uma cidade na região metropolitana de Salvador, Bahia, e, segundo a narrativa de Roberto, quando as crianças completaram cerca de dois meses de vida, a mãe os *abandonou* sem deixar nenhum tipo de notícia ou rastro. Roberto, desamparado e em situação de extrema precariedade, decidiu se mudar para Salvador à procura de um emprego e do provimento de uma *vida melhor* para seus filhos. Os três chegaram na Comunidade Ponto Cego pouco tempo antes da pandemia de COVID-19 se instaurar e vivenciaram todos os efeitos da pandemia ali - como moradores da comunidade.

Momentos antes de Jorge ser encaminhado até a casa, uma das mães daquele grupo havia perguntado a Roberto o que ele daria de alimentação para as crianças no almoço do dia. Ele respondeu: água, açúcar e banana. A resposta de Roberto compadeceu a moradora que se disse impressionada: *Eu, que tenho filho, fiquei, meio... coisa*⁹. No mesmo instante, ela juntou o grupo de mães e *saiu na comunidade pedindo ajuda*. Jorge, líder comunitário e presidente da Associação de Moradores da Comunidade Ponto Cego, que não sabia da existência da família até então, afirmou: *a comunidade precisa fazer alguma coisa*. Após o encontro com a família, Jorge narra que um grupo de moradores passou a prestar auxílio para Roberto, Davi e Helena. As moradoras (na maioria mulheres) se revezavam para conseguir itens alimentícios, preparar e cozinhar refeições, preparar leite, trocar fraldas ou até amparar as crianças no colo para que o pai pudesse descansar.

A família também saiu da casa ocupada. O mesmo grupo de moradoras, dividindo o pouco que tem, *junta dez (reais) de um, dez (reais) de outro* para pagar o

aluguel de um novo domicílio para que a família pudesse viver em um local *digno*. Depois de se estabelecerem, Jorge os auxiliou na emissão da certidão de nascimento das crianças e na re-emissão dos documentos do pai, bem como no tratamento e nas medicações do mesmo, que convive com uma condição clínica crônica: a epilepsia. Jorge narra que *hoje, nós, a comunidade, somos a família deles*. Nesse sentido, é importante compreendermos a fundo o ímpeto de fazer *algo* para ajudar a família e o *outro* que se encontrava em uma condição de extrema vulnerabilidade. As descrições dos fios e lógicas que são tecidas no amparo para as crianças gêmeas e o seu pai podem nos revelar, a partir de uma dimensão concreta, como são operadas e reconfiguradas as redes de solidariedade para o enfrentamento da fome.

Assim, em diálogo com os estudos da Teoria Ator-Rede, este texto emerge de parte dos resultados de uma etnografia que vem sendo desenvolvida desde 2021 junto a uma comunidade periférica localizada na cidade de Salvador, Bahia. Partindo da interpretação do caso considerado “*emblemático*” pelos moradores da Comunidade Ponto Cego, busco, especificamente, compreender as dinâmicas de conformação de uma rede de solidariedade para o enfrentamento da fome em meio a pandemia de COVID-19.

Um ponto cego: notas sobre uma comunidade parada no tempo

Localizada no meio entre dois grandes bairros da cidade de Salvador, a Comunidade Ponto Cego existe há mais de sessenta anos, entretanto, é quase *inexistente* nos mapas devido a diversos aspectos de precarização urbana. São quase cinco mil moradores e grande parte deles relata que apesar de contribuírem diretamente com seus *deveres*, no que tange ao pagamento de taxa de iluminação pública, saneamento básico, dentre outros impostos, ainda assim vivem privados da maioria dos direitos básicos. A Associação de Moradores considera que a comunidade é desrespeitada e esquecida pelo poder público, bem como, um *ponto cego* ou uma *faixa de terra* entre os bairros da região. A noção de comunidade *parada no tempo* se interliga com o fato de que as comunidades adjacentes cresceram em termos de infraestrutura.

O bairro em que a comunidade está localizada cresceu muito na última década, com a chegada de empreendimentos luxuosos, hipermercados e shoppings centers. Entretanto, a Ponto Cego segue em outros ritmos, em lógicas distintas a aquilo que está ao redor. As décadas de invisibilidade da comunidade se tornaram uma das grandes questões com a chegada da pandemia

7 Os termos em itálico são narrativas dos meus interlocutores ou categorias êmicas que ouvi durante o meu trabalho de campo na comunidade. Trago-as para dar centralidade e agência a tais relatos.

8 Apesar do termo comunidade fazer menção a um certo tipo de homogeneidade, opto por utilizá-lo devido ao seu frequente uso pelos interlocutores deste estudo. Ao longo do texto eu demonstro que a Comunidade Ponto Cego tem dinâmicas e contextos extremamente heterogêneos que ultrapassam a homogeneidade do próprio termo.

9 Ao ouvir e ver a narrativa da interlocutora, eu entendo o “*coisa*” como um limite na capacidade de se expressar. Esse limite, entretanto, não parte da falta de palavras para narrar o sentimento existente frente ao compadecimento para/com a situação das crianças gêmeas. O silêncio, como agente que atua, também é uma forma de resposta frente a situações limites e eventos críticos (Latour, 2012; Das, 1995).

de COVID-19 como um fenômeno de dimensões globais. No período em que a pandemia avançava pelo mundo, dentro da comunidade eram os sentimentos de medo e incertezas que imperavam. Em paralelo a tais sentimentos, as falas dos interlocutores são atravessadas por diversos aspectos que reafirmam a posição de uma comunidade situada não somente nas margens entre dois bairros, mas principalmente, nas margens da cidade. Para Jorge, líder comunitário, a Comunidade Ponto Cego tem um *perfil* e uma *geografia* própria, atravessada pelas *ruas e becos onde carros não entram, não conseguem passar*. Em uma das nossas conversas, ele narra que o medo do coronavírus ficou mais evidente nas periferias, tendo em vista que *o próprio modelo de moradia favorece a uma disseminação*, compreendendo que a geografia das periferias, historicamente desiguais, diferem de bairros localizados em zonas com melhores condições de moradia.

Alguns estudos apontam que a falta de saneamento básico, desigualdades socioespaciais e o histórico de precarização, de fato, favoreceram a disseminação do vírus em meio às periferias urbanas (Movimentos, 2021; Oliveira, et al., 2020; Costa et al., 2020; Fiocruz, 2020). Entretanto, Jorge cita que, apesar do *estrago que isso [COVID-19] poderia causar em comunidades com a geografia como a nossa*, a Ponto Cego não teve nenhum óbito confirmado por COVID-19, trazendo a tona a relevância das redes de solidariedade no contexto da pandemia. Tais redes de solidariedade tomavam forma principalmente a partir de Jorge e seu “modus operandi” diário na tentativa de contenção do vírus: a partir das postagens massivas em redes sociais e o seu serviço ininterrupto de disseminação de informações sobre o vírus, o distanciamento físico e as vacinas dentro e fora da comunidade. Primeiro, Jorge lutou para que o vírus não chegasse até a Comunidade Ponto Cego, depois disso, a sua principal preocupação foi a contenção dos danos e dos efeitos devastadores da pandemia para a população mais vulnerável.

Foi neste contexto, em abril de 2021, quando Jorge decidiu me narrar pela primeira vez o evento intitulado por ele como o *caso emblemático* das crianças gêmeas. Nas nossas conversas rotineiras, diversas foram as vezes em que Jorge trazia o caso à tona, mesmo ao tratar de assuntos que não se ligavam diretamente a tal. Em uma das nossas primeiras conversas, ele narrou que o caso foi adjetivado como emblemático justamente pelo impacto que ele promoveu na vida diária da comunidade¹⁰. Foi por uma mensagem pessoal de Jorge no meu WhatsApp que ouvi, pela primeira vez, sobre tal caso. Era um vídeo de uma reportagem veiculada em uma televisão local, onde ele pedia, orgulhoso, para que eu assistisse o modo como seus vizinhos teciam uma solidariedade entre Roberto e seus filhos.

O meu trabalho de campo etnográfico junto à co-

munidade havia iniciado quatro meses antes, em janeiro, quando eu observava o seu intenso trabalho de contenção dos danos da pandemia de COVID-19 em relação à sua comunidade. Eu o procurei para falar sobre a minha dissertação de mestrado, que, a princípio, tinha como objetivo compreender como se conformavam as redes de solidariedade para o enfrentamento da fome nas periferias durante a pandemia de COVID-19. Jorge, que já me era conhecido desde 2014 - quando comecei a me envolver com trabalhos comunitários em um centro religioso, no qual desenvolvíamos distintas atividades de solidariedade e fraternidade voltadas a tal centro -, não precisou ouvir a minha proposta a fundo para que se colocasse *plenamente a disposição* e abrisse as portas da Comunidade Ponto Cego como locus empírico desta etnografia.

Na época da sua narrativa, os efeitos da pandemia de COVID-19 já estavam instaurados em todo o mundo. No Brasil, o desmantelamento de políticas públicas de proteção social e ascensão de um modelo autoritário, neoliberal e necropolítico provocou o número expressivo de 125,2 milhões de brasileiros em algum grau de fome¹¹, que afeta fundamentalmente sujeitos pobres, negros e moradores de periferias (Rede Penssan, 2022; Mbembe, 2018). A urgência das ações autônomas de solidariedade estavam sendo “decisivas no enfrentamento e superação das crises intensificadas pela pandemia, sobretudo nos lugares e populações vulnerabilizados” (Albuquerque; Ribeiro, 2020, p. 7; Oliveira, 2020). Essa solidariedade, atravessada por uma horizontalidade que se faz presente no cotidiano das periferias desde muito antes da COVID-19, evidenciou o corre-corre diário nas comunidades para que ninguém morresse de fome, nem mesmo de vírus. Foi na Comunidade Ponto Cego, a partir do *caso emblemático* que percebi, in loco, a concepção da solidariedade como uma “prática política permanente” (Padua, 2020, p. 89).

É importante destacar que considerando o contexto da COVID-19 e a importância do distanciamento físico, esse estudo assumiu uma etnografia com estratégias híbridas, utilizando, a priori, os espaços digitais para a produção dos dados. Os momentos os quais eu visitei a comunidade de modo presencial se deram a partir do primeiro trimestre de 2022, depois de estar devidamente vacinado contra a COVID-19 a fim de não expor os meus interlocutores a nenhum perigo, bem como, quando as regras de distanciamento físico e o uso de máscara já estavam flexibilizadas no país. Cabe ressaltar que essa sendo uma etnografia de longa duração em curso desde 2021, as visitas à comunidade não seguiam um cronograma específico e aconteciam, na maioria das vezes, a convite de Jorge - era ele quem me apresentava como amigo e pesquisador desenvolvendo uma maneira singular de interlocução para com os moradores da comunidade.

Pensando no tempo das coisas etnográficas e no

¹⁰ Arrisco a dizer, também, pelo fato dele ter sido midiaticizado, o que imprime uma maior característica de algo emblemático.

¹¹ A pesquisa original, proposta pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional apontam que 125,2 milhões de brasileiros estão em algum grau de insegurança alimentar dentre a leve, moderada e grave. Apesar da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar considerar a fome apenas quando o domicílio está dentro da insegurança alimentar grave, esse estudo parte do princípio de contra revisão proposto por Ribeiro Júnior et al (2021), onde já na insegurança alimentar leve temos um estado de fome.

modo que nossas relações são estabelecidas a partir da etnografia, essa é uma tentativa de tradução da maneira rizomática a qual as informações sobre as crianças gêmeas foram tecidas diante do contexto da comunidade. Isto é, a linearidade das informações nesse texto não traduz necessariamente a maneira pela qual as coisas aconteceram ou pelas quais eu tive acesso. Cabe ressaltar, também, que não pretendo fazer uma discussão sobre a emergência das metodologias de pesquisas digitais durante a pandemia de COVID-19 (ver Lins et al., 2020). Dada a sua extrema importância em um momento de profunda fragilidade para nossos trabalhos de campo, gostaria de ressaltar que assim como qualquer outra metodologia, esta também tem suas limitações de acesso ao contexto empírico¹² - elemento constitutivo para as etnografias. Nesse sentido, opto pela compreensão de “diluição das fronteiras” (Segata, 2016, p. 97) entre aquilo que está on-line e off-line, afinal, a vida coexiste de modo que o digital e o não-digital se entrelaçam em interações complexas (Hine et al., 2020; Miller; Horst, 2015).

Além da minha presença nos diferentes espaços comunicacionais digitais utilizados por Jorge e pela comunidade, isto é - Facebook, Instagram, Google Meet e Blogspot, no ápice do distanciamento físico provocado pela pandemia de COVID-19, foi pela chamada *Lista de Transmissão* onde Jorge disparava massivamente as informações aos moradores da Comunidade Ponto Cego: *Eu tenho pra mais de duzentos contatos de pessoas da comunidade. Como não é uma comunidade muito grande, eu tenho uma lista de transmissão [...] eu pego a informação, encaminho e quem tem meu contato salvo em suas agendas acaba recebendo.*¹³ É importante ressaltar que o uso das estratégias comunicacionais digitais pela comunidade não se restringe à pandemia de COVID-19. O próprio Blog da comunidade tem postagens datadas desde o ano de 2012, já a página no Facebook foi criada em 2014. Uma breve análise documental das postagens de tais redes sociais confronta a ideia de que a solidariedade na comunidade nasce como efeito da pandemia de COVID-19 - ela já existia antes disso. Um exemplo se dá por meio de um protesto que a comunidade fez em uma das principais vias da cidade de Salvador no ano de 2012, como um pedido de *socorro* para os problemas estruturais dessa *esquecida comunidade*¹⁴.

Foi pelo aplicativo de mensagens instantâneas *WhatsApp*, por onde Jorge e eu conversávamos e ainda conversamos rotineiramente. A centralidade de Jorge enquanto líder comunitário, presidente da Associação de Moradores da Comunidade e interlocutor-chave que mediou a entrada em campo, se interliga com a minha centralidade enquanto pesquisador que seguiu o cotidiano

da comunidade a partir da sua interlocução. Baseando-se no proposto por Geertz (1989) no que tange às narrativas antropológicas, esse texto parte de (re)interpretações que são desenvolvidas a partir de tais descrições anteriores. Cabe ressaltar que me apoio na estratégia antropológica “de se recusar a distribuir significados e coisas separadamente”, mas, “de tomá-los como um só” (Henare et al., 2007, p. 3, tradução própria), afinal, Jorge - como principal ator etnográfico que subsidiou esse fragmento em forma de texto, me narra aquilo que vê e, pensando na maleabilidade da etnografia, eu interpreto aquilo que me é narrado.

É importante situar um segundo agente: a Associação de Moradores da Comunidade. Ela foi fundada a partir de uma necessidade dos próprios moradores, pela falta de representação proveniente do Conselho de Moradores da região distrital - o sentimento de apagamento que gerou a necessidade da representação. Ela é regulamentada e é composta por quinze moradores da comunidade distribuídos entre as diferentes diretorias. Na época da sua fundação, os moradores se disponibilizaram para fazer parte das comissões, afinal, havia a necessidade de um quórum para que a Associação pudesse ser, de fato, regulamentada. Cabe ressaltar, entretanto, que apesar da sua composição, no corre corre diário é possível observar a proeminência de Jorge para a dissolução dos conflitos e gerência das redes na comunidade - algo que ele faz com muito orgulho e dedicação pelo prazer de *ajudar o outro*¹⁵. Há também o movimento pastoral da igreja católica da comunidade, que é coordenado por Jorge e vice coordenado por Larissa. Esse movimento pastoral norteia, a partir dos princípios católicos e da agenda de fraternidade, muitas das ações de solidariedade em relação aos moradores da comunidade.

É difícil situar, etnograficamente falando, onde se inicia e onde limita-se a zona entre a atuação de Jorge enquanto líder comunitário, coordenador do movimento pastoral e as ações da Associação de Moradores como organização comunitária - essa última que parece se dissolver frente às ações de Jorge no cotidiano. No caminho burocrático frente às agências governamentais e instituições, é a Associação que atua por meio de ofícios e solicitações - documentos estes que em sua grande maioria são escritos e protocolados por Jorge. E apesar da liderança comunitária e a própria Associação de Moradores terem agências distintas (mas imbricadas em uma zona tênue), as pessoas procuram Jorge, segundo ele, pela sua *facilidade* em trazer *respostas e orientações*. Foi justamente pela sua intensa atuação no corre-corre diário da comunidade que Jorge foi concebido como a pessoa que poderia, mesmo que minimamente, ajudar a fazer alguma *coisa* e

12 Pela perspectiva teórico-metodológica aqui adotada, cabe fazer um adendo: acredito que esses espaços têm múltiplas agências e que as tecnologias digitais são mediadas e incorporadas pelos sujeitos como parte essencial da vida (Lins et al., 2020)

13 Jorge complementa narrando que: *Quando eu posto alguma informação de utilidade, cronograma de vacinação, inscrições em programas sociais, essas informações que eu tenho acesso, eu compartilho nas minhas redes e normalmente ela é bem vista na comunidade.*

14 Essas palavras foram utilizadas em uma faixa branca de aproximadamente quatro metros que estava à frente das pessoas durante o protesto.

15 Jorge também é parte de um movimento religioso católico que ultrapassa a centralidade na igreja em si e coloca em evidência a importância de ações de solidariedade, cuidado e devoção a todos aqueles que estão ao redor, independente do seu vínculo com a religião. Por ter sido criado em meio a esse movimento, e em meio às observações e nossas conversas rotineiras, eu arrisco a dizer que essa seja uma das principais motivações subjetivas para que Jorge desenvolva seu trabalho como líder comunitário.

promover mudanças na *realidade* de extrema precarização da família de Roberto.

Nesse sentido, partindo do princípio antropológico de que toda forma de narrar importa, foi Jorge quem estabeleceu o caso emblemático como um evento central da nossa interlocução. A história das crianças gêmeas pode assim ser considerada como um “evento crítico” (Das, 1995) da Comunidade Ponto Cego. Evento este que “traz consigo a capacidade de mudar imaginários, sociabilidades e entendimentos da realidade”. Assim sendo, tal evento “pode ser identificado no tempo e no espaço, além de ter poder para alterar as subjetividades, pode transformar também as relações sociais” (Briscke, 2018, p. 4). Logo, assumir tal caso como fio condutor deste texto é também uma tentativa de dar centralidade à agência de Jorge e suas vizinhas na produção de redes de solidariedade na Comunidade Ponto Cego.

Quem tem fome não tem tempo pra burocracia: urgência e resistência de um cotidiano em ruptura

No cotidiano da Comunidade Ponto Cego, o caso emblemático das crianças sob cuidado de um pai solo imprime diversas marcas intersubjetivas e revela minúcias de um cotidiano que é permeado pela solidariedade com seus vizinhos. É importante ressaltar que em meio a rede de atores, a agência do abandono materno pode ser compreendida como uma contravenção que provoca efeitos distintos do abandono paterno. Dessa forma, faz-se necessário questionar até que ponto esse “evento crítico” (Das, 1995) e singular do abandono mobilizou a comunidade, em virtude do comprometimento ético da mulher em relação ao cuidado, em particular, ao cuidado infantil. Na distinção do abandono paterno, Ferreira (2015, p. 70) narra que a “noção naturalizada de família produz a condenação realizada através da acusação de abandono materno”, afinal, o “lugar social da mãe biológica” é um local supostamente inquestionável na configuração de uma família tradicionalmente ocidental.

Entretanto, sem a pretensão de discutir ou especular os motivos do abandono, ressalta-se a necessidade de compreendermos o peso desse ato para uma mãe biológica, afinal, “o abandono do recém-nascido foi precedido por ‘múltiplos abandonos’ da própria mãe” para si mesma. A partir do conceito de “circulação de crianças” (1995) pontuado pela antropóloga Claudia Fonseca e o seu vasto trabalho sobre as noções de família, “a cessão dos filhos pode estar associada à procura de melhores perspectivas de vida para os mesmos e não à ausência de desejo ou de vínculo afetivo” (Ferreira, 2015, p. 43). Contudo, Granato e Aiello-Vaisberg (2013, p. 31) demonstram que no Brasil, “a mãe que se furta à maternidade” ainda é “vista como louca, doente ou malvada”, pois, muito diferente da paternidade, espera-se das “mães uma

dedicação incondicional à tarefa materna, responsabilizando-a pelo bem estar físico e mental da prole”.

Em que pese esta questão, percebe-se ainda que as redes de solidariedade na Comunidade Ponto Cego compõem diferentes lógicas de tempo. No início da pandemia, quando vivenciamos a polifonia de informações da mídia e o medo do desconhecido proveniente do coronavírus, a comunidade sentia, para além do medo, muita dificuldade em acompanhar os protocolos estabelecidos pelas autoridades sanitárias. Nos primeiros sintomas e na confirmação dos primeiros casos, não eram os canais hegemônicos de informação que eram procurados, mas sim, a Associação de Moradores da Comunidade e a Jorge enquanto líder comunitário. Baseando-se na construção intencional de uma necropolítica (Mbembe 2018), nota-se que a invisibilização perante a comunidade não se relaciona, tão somente, no esquecimento das demandas de infraestrutura ou crescimento habitacional. Contrariando poderes predominantes, a comunidade não compreende a agência governamental como instituição confiável em primeira instância, afinal, os sintomas do apagamento promovem lógicas que demandam outros atores dentro da rede de solidariedade. Na Comunidade Ponto Cego, o agente considerado seguro e confiável é quem está vivenciando a mesma realidade cotidiana.

É importante ressaltar que a Associação de Moradores da Comunidade é totalmente regulamentada dentro dos aparatos legais, mas que, segundo Jorge, mesmo *batendo na porta da prefeitura* para solicitar cestas básicas e algum tipo de auxílio alimentação para as famílias que estão em condição de vulnerabilidade na pandemia de COVID-19, no final, *nada acontece*. Os auxílios e doações são produzidos, na sua grande maioria, por vizinhos, amigos e sindicatos que conhecem a situação de precariedade vivenciada pela comunidade. O caso das crianças gêmeas é apenas um dos diversos casos cotidianos em que, ante a pandemia de COVID-19, as instituições governamentais são entendidas como *estáticas e burocráticas*.

Cabe ressaltar que a maioria das famílias da comunidade receberam algum tipo de repasse referente ao auxílio emergencial pandêmico¹⁶, e que, segundo Larissa vice coordenadora das ações do movimento pastoral da comunidade e uma das pessoas que integra a rede da Associação de Moradores da Comunidade, foi *graças a esses auxílios* (aqui se inclui o Bolsa Família) que muitos dos moradores da comunidade não sofreram ainda mais com os impactos da fome e da vulnerabilidade social. O auxílio emergencial trouxe certo tipo de amparo na vida diária da comunidade, entretanto, devido a falta de capilaridade e a incerteza de políticas públicas para pessoas de baixa renda, não se pode esperar que o cotidiano seja pautado a partir do auxílio que provém do governo. Logo, tal falta de ação promove ainda mais o corre-corre diário de Jorge para ajudar quem precisa, afinal, como afirmam Fleury e Menezes (2020, p. 270), “se fossem es-

16 Projeto de renda básica emergencial de R\$600,00 direcionado aos brasileiros em situação de vulnerabilidade em meio a pandemia de COVID-19.

perar apenas pela ajuda do governo, muitos moradores de favelas e periferias do Brasil teriam morrido de fome”. Descreditar em tal agência parte, também, da assunção dos sentimentos de apagamento por parte da comunidade. Para Jorge, os protocolos e burocracias governamentais não acompanham o tempo cotidiano de quem vive nas margens: *Quem tem fome não tem tempo pra burocracia. Então, tem que protocolar, etc. É um trâmite legal, eu entendendo, mas que é muito burocrático, demora demais para acontecer as coisas*¹⁷.

A frase de Jorge, no que tange à *burocracia* governamental entra em contraste como uma ferramenta de necropolítica (Mbembe, 2018) que não acompanha o tempo de quem vive nas margens e continuamente rouba suas possibilidades de existência. Além disso, traz mais uma vez a máxima pontuada pelo sociólogo Betinho, onde se afirma que *quem tem fome, tem pressa*. Tal frase nasce no contexto de formação da organização não governamental Ação da Cidadania que, desde 1993, coloca em evidência a importância das redes de solidariedade e ações emergenciais para suprir a fome em um menor tempo possível, ao mesmo passo em que cobram continuamente as ações estruturais proveniente do Estado (Ação da Cidadania, 2021). Para Magalhães (2002, p. 135), o ponto crucial do movimento da Ação da Cidadania é justamente o entrelaçamento entre tais realidades plurais, que em uma posição não dicotômica, busca combinar, por um lado, “uma luta pela responsabilização formal do Estado com os cidadãos portadores de direitos civis, políticos e sociais”, bem como, por outro lado, “a reconstrução de vínculos pessoais entre voluntários e beneficiários, entre organizações e grupos sociais em situação de precariedade”.

Dessa maneira, a partir da fala de Jorge, é importante considerar que o sentido de solidariedade também está localizado nas ações “imediatas e assistenciais” a partir de “um momento radical de urgência do cotidiano em ruptura”, pois enquanto os protocolos se movem, pessoas padecem de fome. Ao acolher as potências individuais e coletivas entrelaçadas no ato de solidariedade, podemos “sublinhar o sentido mais amplo de práticas sociais de cuidados, acolhimentos e compartilhamentos para a superação das condições perversas de violação de direitos à vida” (Barbosa; Teixeira, 2020, p. 75). Portanto, a partir da compreensão de que “o tempo se imprime de maneira diferente em corpos com fome” (Silvestre, 2019, p. 42), Jorge conclama que, para além da luta do direito às ações governamentais, é preciso da solidariedade (e do cuidado) agora. Vale ressaltar que essa é uma importante compreensão para o ponto de vista da construção e execução das políticas públicas de Alimentação, Nutrição e Saúde para as populações mais vulnerabilizadas. O diálogo estabelecido entre o Estado e a sociedade civil deve ser relevante e urgente, uma vez que, quem sente fome hoje não pode esperar para comer amanhã.

17 É muito importante ressaltar que a produção de redes de solidariedade foi uma das características mais visíveis dos efeitos do impacto da pandemia de COVID-19 nas periferias, entretanto, é possível afirmar que a população vulnerabilizada convive com o senso de “nós por nós” desde muito tempo. Não somente na Comunidade Ponto Cego, mas, a produção de redes de solidariedade é uma marca no cotidiano de quem convive historicamente com as marcas de uma sociedade colonial e precarizada. Para uma discussão sobre o assunto ver Telles et al., (2020).

18 A comunidade era identificada na reportagem somente a partir da referência ao nome do bairro o qual ela está localizada. Não houve iden-

“Aí realmente foi o momento do boom”: quando a mídia entra em cena

Após os primeiros cuidados com Roberto e seus dois filhos, a comunidade sentia que algo ainda faltava, afinal, o amparo comunitário não supre e nem tem a intenção de suprir o papel do Estado e das ações governamentais. Nesse sentido, Jorge resolveu procurar apoio na mídia televisiva, pensando na importância de outros atores que promovem deslocamentos nas redes de solidariedade. Diversas foram as tentativas até que a história da família de Roberto pudesse ser veiculada em uma rede de televisão local. A reportagem foi ao ar no início de 2021, quando o Brasil enfrentava um dos piores cenários da pandemia de COVID-19. Naquela época, para além do pico de casos e óbitos, iniciávamos com muito atraso e lentidão a vacinação no país, bem como, o aumento da extrema pobreza era cada vez mais evidente.

Foi nessa mesma época, entre o final de janeiro e início de março de 2021, em que a mídia acompanhava atenta às discussões sobre um possível fim do auxílio emergencial, além da concretude nas previsões de especialistas pautadas no início da pandemia, onde o retrocesso histórico na luta contra a fome já não estava mais no campo das especulações. Em março deste mesmo ano, é publicado o Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, apontando a marca de 116,8 milhões de brasileiros com algum grau de insegurança alimentar (Rede Penssan, 2021). Na mídia, a fome estava em evidência a partir de uma polifonia de narrativas que pautavam a importância das políticas estruturais do Estado, bem como, o apelo às ações emergenciais para aqueles que vivenciavam a fome (omitido). É importante ressaltar que apesar das narrativas midiáticas no contexto da pandemia reconhecerem “a fome em seu caráter estruturante e a importância da intervenção do Estado, são as ações assistencialistas caritativas que ganham espaço em meio às múltiplas estratégias de enfrentamento” (omitido).

Dada a conjuntura de veiculação, a reportagem tinha como foco principal a narrativa da história das crianças gêmeas e as tessituras da solidariedade produzida pelos moradores da Comunidade Ponto Cego. Fluindo entre diferentes modos de narrativas, a fome aparecia como um contexto vivenciado pela família e a imprensa parecia validar a caridade através de um apelo sentimental como solução. Toda a precarização vivenciada há décadas pelos moradores da Comunidade Ponto Cego não apareceu em nenhum momento da narrativa, o nome da comunidade tampouco¹⁸. No dia que a reportagem foi ao ar, às crianças gêmeas estavam fazendo o seu primeiro

aniversário e ganharam da equipe de televisão um singelo bolo acompanhado de um *parabéns* ao vivo. Jorge, que foi entrevistado tanto pela reportagem em si quanto pela chamada ao vivo, narrava que *toda ajuda é bem-vinda* - ao pedir, como presente de aniversário, doações de alimentos para o pai e para os filhos, cestas básicas, fraldas descartáveis e dinheiro para ajudar a pagar o aluguel da família.

Quando perguntei sobre o impacto da reportagem em relação à comunidade, Jorge cita que quando a mídia entra em cena, a atenção e a repercussão é outra, e o tão importante *retorno* é quase que imediato: *Aí realmente foi o momento do boom, onde muita coisa chegou. Muita doação, muita doação, fralda descartável, leite, acho que até hoje ainda tem.* Depois da veiculação da reportagem, a rede televisiva repassava para a comunidade as doações que foram chegando massivamente, a ponto de redistribuí-las entre os moradores: leites que já estavam perto do vencimento, diversas cestas básicas e também fraldas descartáveis. Em tal contexto, perder uma doação é considerado algo inconcebível, afinal, a solidariedade também “é movida pela emergência” e “atua no plano do tempo presente e para suprir exigências mínimas” (Carlos, 2020, p. 15). Nesse ínterim, vale questionar, mais uma vez, até que ponto o abandono materno para/com as crianças gêmeas e recém-nascidas produzem efeitos neste processo? Afinal, o deslocamento das redes de solidariedade a partir do *boom* de doações tem como cerne a veiculação de narrativas midiáticas pautadas nas crianças gêmeas que, por terem sido abandonadas pela mãe, estavam em condição de extrema vulnerabilidade¹⁹.

No movimento contínuo da rede de solidariedade, outras estratégias foram tecidas pensando na necessidade de reencaminhar aquilo que chegava. A partir das crianças gêmeas, Jorge me narrou com felicidade a criação de mais uma ramificação nas redes de solidariedade que perpassam pela comunidade: a Associação de Moradores criou um outro movimento para atender outras famílias a partir da veiculação televisiva da história das crianças. Cabe ressaltar que a reportagem, apesar de ser um importante agente catalisador em meio às redes de solidariedade da Comunidade Ponto Cego, parece não ter tido nenhum efeito ou impacto direto em relação às questões históricas da desigualdade vivenciada pela comunidade. Ao mesmo tempo que a reportagem promove deslocamentos na maneira a qual a Comunidade Ponto Cego se auto-organiza em sua solidariedade emergencial - isto é, a articulação de cestas básicas, o fluxo comunitário para cozinhar alimentos, a necessidade de ajuda a ser fornecida para a família de Roberto - ela se dissolve e perde a força quando encontra a precariedade estrutural em toda sua agência e magnitude.

Isso me faz crer que o caso das crianças gêmeas coloca em evidência materialidades para os deslocamentos das redes de solidariedade, entretanto, é também um local de confronto de perspectivas sobre a assunção de

entendimentos sobre o *modus operandi* da comunidade. Em um dos primeiros momentos de encontro com Jorge, ele narrava que, na condição de líder comunitário, percebe que os moradores são *um pouco passivos no sentido da busca pela melhoria*, ou que eles *pecam quando se refere a essa união*. Ele cita que gostaria que a comunidade fosse bater na *porta da prefeitura*, não no sentido de *fazer baderna*, mas, *dizer que nós existimos e precisamos ser olhados e cuidados*. A fala de Jorge remete a importância de reconhecer que uma rede de solidariedade funciona a partir de diferentes lógicas de união e mobilização. A rede, em si, não é estática e nem se desloca em um único caminho possível, diversas são as ramificações, conflitos e compreensões do que é uma produção de solidariedade no cotidiano.

Cabe ressaltar, também, que a fome, por ser um problema histórico e estrutural, ultrapassa o contexto da pandemia em si - que trouxe evidência e agravou essa condição. Na Comunidade Ponto Cego, a situação não é diferente. Desde a minha entrada em campo no início de 2021 e para além do caso das crianças gêmeas, diversas foram as vezes as quais pessoas procuravam Jorge enquanto líder comunitário para pedir comida, inclusive após a veiculação da reportagem da família e o *boom* de doações dentro da comunidade. Vimos que essa solidariedade emergencial e imediata é importante, mas não consegue se manter em movimento por muito tempo. Neste sentido, ao pensar na rede de atores da Comunidade Ponto Cego, a solidariedade tem potencialidades que, por vezes, não conseguem extrapolar a cronicidade existente na precarização, afinal, a solidariedade de um cotidiano em ruptura não deve e não consegue ocupar o espaço das políticas públicas de direito para a população vulnerabilizada. Se quando a mídia entra em cena o *retorno* é quase *imediato*, é preciso pensar naquilo que fica depois que as próprias reverberações da mídia se distanciam lentamente.

Um quilo disso, um quilo daquilo: o ator-quilo na construção de uma rede

O “*mobilizar*” ganha diversos significados em meio a rede de solidariedade da Comunidade Ponto Cego. Criar movimentos é contrapor lógicas hegemônicas e priorizar a solidariedade autônoma entre vizinhos. É preciso atender as pessoas em um menor tempo, facilitar e democratizar o contato, tecer novos fios, caminhos e, principalmente, priorizar a gestão de uma rede não burocrática, autônoma e fundamentalmente horizontal. Oliveira (2020, p. 208), em um estudo sobre as ações autônomas criadas pelas redes de articulação nas periferias, afirma que em meio a pandemia da COVID-19, mais uma vez “está sendo preciso se reinventar para sobreviver”. Assim sendo, o “‘nós por nós’ nunca foi tão necessário e atuante”, ele vem sendo ressignificado na medida em que essas redes de articulações propõem novos sentidos e

19 Cabe ressaltar, entretanto, que as doações somam e deslocam algo que por si só produziria efeitos: a fome, e em particular, a fome em crianças em tenra idade.

fluxos de vida para uma grande parcela da população que convive historicamente com as marcas da precarização social (Fleury; Menezes, 2020).

Na perspectiva histórica do *nós por nós*, a Associação de Moradores da Comunidade Ponto Cego e a liderança comunitária tem atuado de *pessoa a pessoa* para obtenção dos alimentos e cestas básicas para o auxílio daqueles que sentem fome. Jorge cita que, na sua atuação pessoal como líder comunitário, ele agencia conexões: *você mobiliza aqui, você pede um quilo disso, um quilo daquilo, e aí é mais fácil de a gente atender com um menor tempo as demandas*, construindo possibilidades dentro do cotidiano. Ao pensar na agência das conexões, o pedir *um quilo disso, um quilo daquilo* promove tramas em meio a tais redes de solidariedade. O quilo de alimento, ou então, o quilo de ajuda, é um importante “agente” (Latour, 2012; Mol, 2010) para a manutenção da solidariedade cotidiana mediante a fome, pois ele atua como uma linha que constitui e sustenta uma rede maior. Afinal, da mesma forma em que o quilo de alimento constitui o corpo de alguém que vivencia a fome, é o mesmo ator-quilo que sustenta a gestão de tais redes de solidariedade.

Um quilo de cada, assim como os *dez reais de cada um* para pagar o aluguel de Roberto e seus filhos, são agentes centrais que atuam nas tessituras e deslocamentos para uma rede de solidariedade que atua na garantia das necessidades fundamentais de um sujeito, como a alimentação e moradia. Assim sendo, tais redes de solidariedade nutrem intenções que ultrapassam a fome. O quilo de alimento atua como fio condutor que promove amparo, gestando e criando novas formas orgânicas de uma solidariedade que se localiza no nível mais ordinário do cotidiano: o eixo de sustentação da vida. Entretanto, o quilo de alimento, por si só, demanda outros atos de cuidados necessários ante um sistema macrosocial precarizado, que fragiliza os cidadãos e seus modos de vida. Em meio a pandemia de COVID-19 e a expansão da necropolítica (Mbembe, 2018) que norteia as ações governamentais no Brasil, ter acesso ao alimento pode ser compreendido como mais uma curva diante do caminho para uma alimentação que contrapõe o fantasma da fome.

Na Comunidade Ponto Cego, muitas famílias não conseguem priorizar a compra do gás de cozinha que, no Brasil, desde o início do ano de 2021, virou artigo de luxo devido a alta de preços em torno de 30%, fazendo com que pessoas recorram ao “fogo de lenha” ou ao uso álcool para cozinhar (Nunes, 2021). Nesse sentido, os vizinhos abrem suas cozinhas para que a comunidade possa cozinhar. Jorge ilustra que o caso de Roberto e seus filhos, é um desses exemplos, que recebeu um alimento, inclusive uma das cestas que a gente conseguiu direcionar, e aí não tinha onde cozinhar. Neste ato, as cozinhas domésticas de seus vizinhos se tornam também cozinhas comunitárias, as portas, painéis e fogões se abrem e se compartilham num ato de intimidade e solidariedade mútua para aplacar a fome.

No palco dos conflitos, cabe ressaltar que a comida que chega, na maioria das vezes, é insuficiente para

todas as pessoas que necessitam dela, além disso, os alimentos que compõem as cestas nem sempre são iguais ou de melhor qualidade. Devido ao fato das doações serem feitas - em sua grande maioria - de pessoa para pessoa ou por ONGs e sindicatos, a agência de Jorge entra em cena mais uma vez na tentativa de dissolução de tais conflitos. A cesta básica conduz o apoio de Jorge e vice-versa, ambas, num deslocamento constante entre agências distintas e, por mais contraditório que pareça, na vida cotidiana, uma das suas formas de cuidado é justamente não anunciar a chegada de cestas básicas para os moradores da comunidade - para além do *boom* da veiculação midiática. Ele chegou a me narrar que, por vezes, esconde as cestas na sua própria casa e precisa ir *sondando* as famílias que, naquele momento específico, precisam de *apoio*.

Neste sentido, assim como a heterogeneidade da condição da fome, os critérios estabelecidos para doação de cestas básicas entre a comunidade não são estáticos e homogêneos: ao mesmo tempo que o ator-quilo e a cesta básica amparam a família de Roberto e a outras famílias da comunidade, eles também alimentam conflitos no que tange aos critérios para as doações entre os moradores da comunidade onde alguns moradores podem receber cestas e outros não - isso ficou evidente em uma das conversas que tive com Larissa, integrante da Associação de Moradores, quando conversávamos sobre os critérios estabelecidos para doação de cestas básicas entre os moradores da comunidade. Larissa me narrou que *tem toda uma rede. Tem todo um cuidado. A gente não faz as coisas aleatoriamente. A gente, como é uma comunidade pequena, a gente vai.. ‘ó, de fato, quem está precisando?’*. Quem define quem está mais precisando é justamente quem recebe as doações para serem repassadas, no caso, majoritariamente Jorge e também Larissa, que é seu braço direito na comunidade. Fleury e Menezes (2020, p. 278) narram que “todas essas ações são também políticas, pois requerem a construção de estratégias de ação e formação de consensos”, afinal, não é que haja famílias que sintam mais fome do que outras, mas, assim como o caso emblemático das crianças gêmeas, são famílias que *precisam* de ajuda, *de fato*, naquele momento. *Quando não é uma quantidade que abrange a todos*, conclui Larissa, é preciso ir *na pessoa certa*.

Nesse sentido, a “potência de alguma transformação possível posta nas redes de solidariedade nesse momento de catástrofe se coloca no fato de que elas atuam nos lugares para suprir necessidades concretas e urgentes” (Pádua, 2020, p. 90). Por estar tão imbricada com aspectos do cotidiano e da própria construção histórica da comunidade, tais redes de solidariedade são autogestionadas a partir das necessidades íntimas e individuais, afinal, as tessituras de cada sujeito são o que move, forma e gestiona uma rede de solidariedade. Assim sendo, a rede de solidariedade existente no *nós por nós* é feita de agenciamentos, linhas, tensões e particularidades, pois a “necessidade individual de cada qual é o que implica no movimento grupal onde essa necessidade pode vir a realizar-se, mas o pode apenas coletivamente” (Silvestre,

2019, p. 69). Os sujeitos, em suas agências, gerenciam múltiplas redes que não são homogêneas. Apesar dos sentidos compreendidos na dimensão individual, tais necessidades são ativamente realizadas a partir da construção coletiva.

Sobre esse ponto, Silvestre (2019, p. 63) narra que nos bairros periféricos se descobre muito cedo “uma necessidade essencial de comunidade”. A ausência de sentido imposta pela fome se refere também ao desejo de uma “ruptura organizativa”. A autora pontua a “necessidade de romper com a ciranda” onde os pobres estão “enclausurados”, bem como, “manejar ferramentas” das quais estão “aparentemente (ou conscientemente) desprovidos”, para enfim, “realizar rupturas” (Silvestre, 2019, p. 65). Na Comunidade Ponto Cego, percebe-se que os atos e lógicas das redes de solidariedade são tecidos no nível mais ordinário da vida cotidiana. O fazer *algo* para a família de Roberto, pontuado outrora, volta à tona de maneira a reconhecer que o *nós por nós* não está localizado numa categoria unicamente circunstancial, mas, parte da perspectiva de assunção de uma solidariedade em devir.

Por fim, na Comunidade Ponto Cego, tecer uma rede de solidariedade coloca em evidência a tomada de decisões por meio de critérios subjetivos e principalmente contextuais. Nesse sentido, cozinhar para Roberto e seus filhos pode ser compreendido como uma das partes fundantes do sentimento de solidariedade existente no *nós por nós*, mas também, um palco para diversos conflitos. Quando o alimento chega, mas o preparo é impraticável, a rede de solidariedade, mais uma vez, se movimenta e promove outras circunstâncias - sejam elas de uma solidariedade emergencial, imediata, conflituosa ou ambas ao mesmo tempo. O caso emblemático das crianças gêmeas é um agente concreto, porém ilustrativo, da cronicidade da precariedade vivenciada no limite da vida cotidiana de pessoas de baixa renda.

Garantir a existência: considerações finais

Roberto e as crianças gêmeas (que há pouco completaram 3 anos de idade) foram gradativamente se estabelecendo como moradores da Comunidade Ponto Cego e, com a ajuda dos vizinhos da comunidade, saíram da condição de extrema precariedade que viviam. Sem emprego fixo no momento, Roberto hoje vive de fazer alguns *bicos aqui e ali* principalmente a pedido de algum vizinho da comunidade. Enquanto isso, faz acompanhamento junto ao CAPS (Centro de Atenção Psicossocial) para a sua condição de epilepsia e segue na fila de espera de um processo que moveu junto à Previdência Social devido ao seu laudo de questões psiquiátricas que o incapacita para determinados trabalhos. Já as crianças gêmeas estão matriculadas em uma Escola Municipal de tempo integral, o que faz com que *pelo menos* essa parte da alimentação esteja *garantida*, aliviando a *pressão* na família. A comunidade também não precisa mais se mobilizar para pagar o aluguel da família, pois Roberto hoje mora na casa própria de sua nova companheira - uma vizinha

com quem casou há pouco tempo, que também o ajuda no cuidado em relação às crianças.

A solidariedade e a resistência da comunidade, mesmo que provisórias, foram fundamentais para que a família pudesse sair da extrema incerteza e fragilização, garantindo suas existências com o mínimo possível de dignidade. É preciso demarcar aqui que ao citar a Previdência Social, o CAPS e a Escola Municipal em tempo integral, estamos falando da presença direta do Estado na vida da família (que por vezes se invisibiliza em relação às necessidades localmente demarcadas e solicitadas da Prefeitura - como a falta de saneamento básico). A precariedade das relações na vida ordinária das pessoas de baixa renda faz com que muitas famílias se quer consigam alcançar o direito à previdência, ao CAPS, à escola e dentre outros. É importante dizer que as ações de solidariedade devem ter o intuito de firmar e promover um deslocamento dos sujeitos a tais benefícios. Assim, este seria o possível “objetivo final” de uma rede de solidariedade - o que justamente a distingue da caridade, que continua preservando a dependência e a subordinação da população vulnerabilizada.

Nesse sentido, a crise evidenciou a necessidade de reconfiguração de uma solidariedade que urge diante dos efeitos devastadores da pandemia para a população vulnerabilizada. Para tanto, a história de Roberto e seus filhos demonstra que as redes de solidariedade e resistência são formações horizontais que escapam por caminhos dissidentes às estruturas que as aprisionam, como um meio de cuidado mútuo entre a Comunidade Ponto Cego, os seus habitantes, seus espaços e seus territórios. Frente a precariedade estrutural em toda sua agência e magnitude, a solidariedade, as cestas básicas e o ator-qual também alimentam atritos no limite da vida cotidiana de pessoas de baixa renda. Para tanto, a resistência e a agência da solidariedade são múltiplas, diversas e por vezes conflituosas. Nesse sentido, cabe aqui a compreensão de solidariedades e resistências em devir, que se expandem em direções rizomáticas no enfrentamento da fome (Deleuze; Guattari, 1995).

Em meio a um cotidiano em ruptura, o caso das crianças gêmeas evidencia a urgência para a garantia da existência, nos convocando a pensar a dimensão de uma solidariedade estruturante, que se posicione mediante as políticas públicas de auxílio social e combate a pobreza, mas também, a um só tempo, a assunção de uma solidariedade emergencial e imediata. A partir da história das crianças gêmeas, é necessário assumir que as posições dicotômicas entre as ações governamentais e a solidariedade de pessoa a pessoa não se sustentam em meio a complexidade da realidade da fome. A Comunidade Ponto Cego mostra a importância de romper com tal bifurcação, afinal, a partir do lema da Ação da Cidadania (2021), vimos que “quem tem fome, tem pressa”, ressaltando o importante diálogo com as populações mais vulnerabilizadas para a construção e execução de políticas públicas. Tal urgência parte do entendimento de que, quem tem fome hoje não pode esperar para comer

amanhã, bem como, também não podem viver toda uma vida na marginalidade da fome.

Mesmo com todos os micro conflitos vivenciados em meio ao cotidiano extremamente precarizado na Comunidade Ponto Cego, cabe aqui ressaltar também a frase do poeta Solano Trindade que nos mobiliza a propor conexões ante as possibilidades múltiplas de combate à fome. Tal frase esteve em evidência em diversas campanhas durante a pandemia de COVID-19 (em aspectos/campanhas estruturais e também emergenciais), afinal, “se tem gente com fome, dá de comer” (Trindade, 1998). Nesse sentido, o entrelaçamento entre realidades plurais surge como um fio condutor que promove o direito à vida aos diversos sujeitos que convivem numa realidade que lhes rouba continuamente a garantia da existência.

A partir de um cotidiano entremeado por heterogeneidades, a história de Roberto e seus filhos também traz à tona a contravenção localizada no ato do abandono materno. Seus efeitos parecem estar no âmago de conformação de uma rede de solidariedade em uma comunidade periférica. Nesse sentido, apesar deste estudo não se aprofundar nesta temática, é importante ressaltar que a noção de gênero não pode estar deslocada de tais discussões. É de chamar a atenção, também, o quanto o cuidado para com as crianças gêmeas parece ter encontrado certa *estabilidade* depois que uma nova atriz entra em cena: a atual mulher de Roberto. Isso mostra que as relações de gênero não são meramente contextuais quando a solidariedade sai de foco pelo fato das crianças terem encontrado, na maternagem, o cuidado que faltava.

Por fim, ressalto os ímpetus do ato de cuidar, a emergência do fazer algo agora, a veiculação midiática, os vínculos socioafetivos, o quilo de alimento e todos os outros movimentos associativos que são importantes atores para a criação dos fluxos e dinâmicas de uma rede de solidariedade. Apesar da crise sanitária e política, os moradores da comunidade gestam ramificações de uma de solidariedade múltipla na sobrevivência cotidiana para além da fome. Assim, a multiplicidade de associações existentes no caso emblemático das crianças gêmeas evidencia as tessituras de conexões que emergem para a manutenção de uma solidariedade localizada no nível mais ordinário da vida: o cotidiano.

Referências

- AÇÃO DA CIDADANIA. **Nossa história**, 2021. Disponível em: <https://www.acaodacidadania.org.br/nossa-historia>
- ALBUQUERQUE, M.; RIBEIRO, L. Desigualdade, situação geográfica e sentidos da ação na pandemia da COVID-19 no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n. 12, p. e00208720, 2020.
- BARBOSA, J.; TEIXEIRA L. **TERRITÓRIOS POPULARES ENTRE AS DESIGUALDADES PROFUNDAS E O DIREITO À VIDA**. In: CARLOS, A (org.), **Covid-19 e a crise urbana**. São Paulo: FFLCH/USP, 2020, pp. 67-77.
- BRISCKE, A. Territórios e emoções: como as territorialidades do tráfico de drogas interferem no cotidiano de jovens num bairro de periferia da zona sul de Porto Alegre. In: **Anais do I Simpósio Juventudes Contemporâneas**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2018.
- CARLOS, A. A “REVOLUÇÃO” NO COTIDIANO INVADIDO PELA PANDEMIA. In: CARLOS, A (org.), **Covid-19 e a crise urbana**. São Paulo: FFLCH/USP, 2020, pp. 10-17.
- COSTA, M. *et al.* **Apontamentos sobre a dimensão territorial da pandemia da covid-19 e os fatores que contribuem para aumentar a vulnerabilidade socioespacial nas unidades de desenvolvimento humano de áreas metropolitanas brasileiras - Nota Técnica 15**. Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9985>
- DAS, V. **Critical events: an anthropological perspective on contemporary India**. New Delhi: Oxford University Press, 1995.
- DELEUZE, G.; GUATTARI, F. **Mil platôs - capitalismo e esquizofrenia**. Rio de Janeiro: Editora 34, 1995.
- FERREIRA, F. **ADOÇÃO EM MOVIMENTO: Grupos de Apoio, famílias adotivas e campo (i)legal**. Tese de Doutorado em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas, 2015.
- FIOCRUZ. **Análise da frequência, incidência, mortalidade e letalidade por COVID-19 em favelas cariocas**. Boletim Socioepidemiológico da COVID-19 nas Favelas (1), 2020. Disponível em: <https://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/informe/site/arquivos/anexos/36c528bb42327a6fd1e4f53f98aa716524db35e9.pdf>
- FLEURY, S.; MENEZES, P. Pandemia nas favelas: entre carências e potências. **Saúde em Debate**, v. 44, n. spe4, p. 267-280, 2020.
- FONSECA, C. **Caminhos da adoção**. São Paulo: Cortez, 1995.
- FONSECA, C. O anonimato e o texto antropológico: Dilemas éticos e políticos da etnografia ‘em casa’. **Teoria e cultura**, v. 2, n. 1 e 2, 2007.
- GEERTZ, C. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora, 1989.

GRANATO, T.; AIELLO-VAISBERG, T. Narrativas interativas sobre o cuidado materno e seus sentidos afetivo-emocionais. **Psicologia Clínica**, v. 25, p. 17-35, 2013.

HENARE, A.; HOLBRAAD, M.; WASTELL, S (org.). **Thinking Through Things: Theorising Artefacts Ethnographically**. New York: Routledge, 2007.

HINE, C.; PARREIRAS, C.; LINS, B. A internet 3E: uma internet incorporada, corporificada e cotidiana. **Cadernos de Campo (São Paulo - 1991)**, [S. l.], v. 29, n. 2, p. e181370, 2020.

LATOUR, B. **Reagregando o social: uma introdução à teoria do ator-rede**. Salvador: Edufba, 2012.

LINS, B.; PARREIRAS, C.; FREITAS, E. de. Estratégias para pensar o digital. **Cadernos de Campo (São Paulo - 1991)**, [S. l.], v. 29, n. 2, p. e181821, 2020.

MAGALHÃES, R. Enfrentando a pobreza, reconstruindo vínculos sociais: as lições da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 18, p. S121-S137, 2002.

MBEMBE, A. **Necropolítica: Biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte**. São Paulo: n-1 edições, 2018.

MILLER, D; HORST, A. O Digital e o Humano: prospecto para uma Antropologia Digital. **Parágrafo**, v. 3, n. 2, p. 91-112, 2015.

MINAYO, M.; GUERRIERO, I. Reflexividade como éthos da pesquisa qualitativa. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 19, p. 1103-1112, 2014.

MOL, A. Actor-network theory: Sensitive terms and enduring tensions. **Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie**, v. 50, n. 1, p. 253-269, 2010.

MOVIMENTOS. **Coronavírus nas favelas: a desigualdade e o racismo sem máscaras**, 2021. Disponível em: https://cesecseguranca.com.br/wp-content/uploads/2021/10/MOV_relato_covid_1908-1.pdf

NUNES, F. **Brasileiro já usa mais lenha do que gás na cozinha**. UOL, 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2021/10/10/brasileiro-ja-usa-mais-lenha-do-que-gas-na-cozinha.htm>

OLIVEIRA, L. Sociabilidade periférica: uma reflexão sobre a quarentena para moradores das periferias da Zona Sul de São Paulo. In: CASTRO, B (org.). **Covid-19 e sociedade: ensaios sobre a experiência social da pandemia**. Campinas: UNICAMP, 2020, pp. 198-209.

OLIVEIRA, R., et al. Desigualdades raciais e a morte

como horizonte: considerações sobre a COVID-19 e o racismo estrutural. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, 2020.

PADUA, R. PRECARIZAÇÃO DA VIDA E REDES DE SOLIDARIEDADE. In: CARLOS, A (org.), **Covid-19 e a crise urbana**. São Paulo: FFLCH/USP, 2020, pp. 84-91.

PARREIRAS, C. Vulnerabilidades, dilemas e dores: fragmentos de uma pesquisadora das/nas violências. **Cadernos de Campo (São Paulo - 1991)**, [S. l.], v. 27, n. 1, p. 274-294, 2018.

REDE PENSSAN. **VIGISAN Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**, 2021. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf

REDE PENSSAN. **II VIGISAN Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**, 2022. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>

RIBEIRO JUNIOR, R. et al (orgs.). **Atlas das situações alimentares no Brasil: a disponibilidade domiciliar de alimentos e a fome no Brasil contemporâneo**. Bragança Paulista: Universidade de São Francisco, 2021. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1ri3NJ3dN7o-8GGwjeYUsbhZlrr3iT_CP/view

SEGATA, J. Dos cibernautas às redes. In: SEGATA, J.; RIFIOTIS, T. (orgs.), **Políticas Etnográficas no Campo da Cibercultura**. Brasília; ABA, 2016, pp. 91-114.

SILVESTRE, H. **Notas sobre a fome**. São Paulo: Ciclo Contínuo Editorial, 2019.

TELLES, V et al. (Micro)políticas da vida em tempos de urgência. **Dilemas**, Rio de Janeiro, Reflexões na Pandemia, pp 1-13. 2020. Disponível em: <https://www.reflex-pandemia.org/texto-59>

TRINDADE, S. **Tem gente com fome e outros poemas – antologia poética**. Rio de Janeiro: Departamento Geral da Imprensa Oficial, Secretaria Municipal de Governo/ Programa Nacional do Centenário da Abolição/Ministério da Cultura/Sindicato dos Escritores do Rio de Janeiro, 1998.

NORMAS PARA A APRESENTAÇÃO DE COLABORAÇÕES

FOMARTO

O manuscrito deve ser preparado com numeração de páginas. Espaçamento simples: 1,0. Fonte: Times New Roman. Tamanho da fonte: 12. Margens: 3 cm (esquerda e superior) e 2 cm (direita e inferior), em papel A4.

Dados do autor ou autores:

Os dados biográficos do(s) autor(es) não deve constar em qualquer parte da versão do manuscrito enviado pela plataforma a fim de garantir a avaliação às cegas pelos pareceristas.

As informações biográficas e institucionais do(s) autor(es) devem ser preenchidas detalhadamente em “Metadados”, disponível no momento de submissão do texto. Todos os autores devem informar maior grau acadêmico; cargo; afiliação institucional; endereço completo incluindo rua, cidade, CEP, estado, país, e-mail. O preenchimento dessas informações é uma exigência para que o artigo avance para a avaliação pelo conselho editorial de Teoria e Cultura.

ESTRUTURA DO TEXTO

Aceitam-se manuscritos em português, inglês, espanhol e francês. As contribuições possíveis são:

ARTIGOS: entre 5.000 e 9.000 palavras.

ENSAIOS: extensão de 3.000 a 5.000 palavras.

RESENHAS: extensão de 2.000 a 3.000 palavras (aqui, consideram-se as resenhas de livros/obras acadêmicas publicadas recentemente, até 3 anos antes da data de submissão da resenha).

OBS: Entrevistas e traduções também são aceitos e devem seguir os parâmetros de estrutura de texto dos artigos, com tolerância em relação a quantidade de palavras, a depender da decisão editorial.

Título:

O título deve ser conciso e informativo, redigido em negrito, fonte 12, caixa baixa. O mesmo vale para os subtítulos.

Resumo:

Artigos em português devem vir acompanhados de um resumo (150 - 200 palavras), título e palavras-chave neste idioma e sua tradução para o inglês (resumo, título e palavras-chave também).

Artigos em inglês devem ter títulos, resumos e palavras-chave nesta língua e sua tradução para o português.

Artigos em espanhol ou outra língua que não seja nem o português e nem o inglês devem apresentar três resumos/ títulos/ palavras-chave: na língua original do texto (espanhol ou outra), em português e em inglês.

Palavras-chave:

O texto deve conter entre três e cinco palavras-chave sobre o tema principal, e suas respectivas traduções para o inglês necessariamente e para outras línguas (quando for o caso).

Notas de rodapé: as notas de rodapé devem ser utilizadas com cautela, somente se forem indispensáveis à compreensão do texto. As notas de rodapé devem utilizar fonte Times New Roman, no tamanho 10.

Abreviações e acrônimos: deverão ser definidos claramente no seu primeiro uso no texto. Ex: De acordo com o MEC (Ministério da Educação) ...

Ilustrações e tabelas: As imagens (figuras e fotografias) devem ser fornecidas em alta resolução (300 dpi), em JPG ou TIF, com no mínimo 8 cm de largura. A fonte da imagem ou figura deve ser informada.

Citações e Referências:

As citações diretas deverão utilizar fonte Times New Roman, tamanho 11.

Citações de trechos de textos de autores (apenas quando forem superiores a 4 linhas) ou trechos de falas e discursos de interlocutores ou outrem no interior do texto devem apresentar recuo de 1 cm para cada lado da margem e espaçamento simples.

Citações de referências bibliográficas no interior do texto seguem dois modelos possíveis: (AUTOR, ano) ou autor (ano). Se for necessário citar as páginas consultadas, utilizar o modelo (AUTOR, ano:pág.) ou autor (ano:pág.).

Caso pretenda apenas destacar alguma palavra ou parágrafo no decorrer do texto, utilize o *itálico*. As referências bibliográficas devem seguir as possibilidades descritas na ABNT. Seguem alguns exemplos:

• Livro

ELIAS, N. Os estabelecidos e os outsiders. Sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

BASTOS, C.; ALMEIDA, M. V.; FELDMAN-BIANCO, B. (Orgs.) Trânsitos coloniais: diálogos críticos luso-brasileiros. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2002.

• Capítulo de Livro

GOTLIEB, S. L. D.; LAURENTI, R.; MELLO JORGE, M. H. P. Crianças, adolescentes e jovens do Brasil no fim do século XX. In: WESTPHAL, M. F. Violência e criança. São Paulo: EDUSP, 2002. p. 45-72.

• Artigo de Periódico

RIDENTI, M. Na trilha de Raymond Williams para pensar cultura e política no Brasil. Revista Sociologia e Antropologia, Rio de Janeiro, vol. 13, n.1, p. 1-14, 2023.

• Tese

PEREIRA, R. S. G. Guerreiros de Cristo, bailarinos de Jeová: uma etnografia sobre ritualística reteté e política do sobrenatural em um contexto de favela. Juiz de Fora, 2021. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal de Juiz de Fora, 2021.

• Documentos Oficiais

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, Portaria nº 254, de 31 de janeiro de 2002, Brasília, 2002.

• Documentos Eletrônicos

SALES, A. C. C. L. Conversando sobre educação sexual. Disponível em: <http://www.violenciasexual.org/textos/pdf/conversando_ed_sexual_ana_carla.pdf> Acesso em: 13 jan. 2003.

Os demais casos possíveis de referências, assim como as citações no corpo do texto, devem seguir as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas NBR 6023:2002 e NBR 10520:2002.

Condições para submissão

Todas as submissões devem atender aos seguintes requisitos.

- A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista.
- O arquivo da submissão está em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF.
- URLs para as referências foram informadas quando possível.
- O texto está em espaço simples; usa uma fonte de 12-pontos; emprega *itálico* em vez de sublinhado

(exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento na forma de anexos.

- O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na página Sobre a Revista.

Envio de manuscritos

Os manuscritos são submetidos online, através da plataforma:

<https://periodicos.ufjf.br/index.php/TeoriaeCultura/about/submissions>

SOBRE AS AUTORAS E AUTORES

Alessandra Costa

Doutoranda em Sociologia e pesquisadora no Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP), ambos na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre e bacharel em direito, além de graduada em Comunicação Social – Jornalismo, pela Universidade FUMEC. E-mail: alessandracos-ta7@gmail.com

Bruno de Castro Rubiatti

Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal do Pará. Coordenador do grupo de Pesquisa “Instituições Políticas: Processo Legislativo e Controle” (IPPLC) e pesquisador do Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal (LEGAL). Doutor em Ciência Política pela Unicamp, com pós-doutorado junto à UFMG (2022) e UFPI (2015)

Bruno Henrique Souza de Jesus

Doutorando e mestre em Sociologia (PPGS/UFS), membro do SOCIOFILO - (co)Laboratório de Teoria Social e do LABEURC - Laboratório de Estudos Urbanos e Culturais.

Camila Cardeal

Doutoranda em Serviço Social pela University of Ottawa - Canadá. Mestre em Administração Pública na Fundação João Pinheiro (FJP). Graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisadora no Feminist Anti-Violence Research Collective (FemAnVi) da University of Ottawa e no Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP/UFMG). E-mail: cardeal.camila@gmail.com

Ivan Jacobsohn

Becario Doctoral IIP-CONICET/UNSAM. Profesor EPYG-UNSAM. Miembro del Área de Política Subnacional y Relaciones Intergubernamentales en la EPYG.

Jimena Pesquero Bordón

Instituto de investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7908-7537>.

Jonatas Nogueira Aguiar de Souza e Silva

Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará (PPGCP – UFPA). Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Pesquisador do grupo de pesquisa “Instituições Políticas: Processo Legislativo e Controle (IPPLC)”. Pesquisador do Laboratório de estudos Geopolíticos da Amazônia Legal (LEGAL). Bolsista CNPQ -167326/2023-6.

João Paulo de Oliveira Rigaud

Doutorando em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia.

João Paulo S. L. Viana

Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professor da Universidade Federal de Rondônia (UNIR). Pesquisador associado do IESP-UERJ; pesquisador do LEGAL e da FAPERO (Iniciativa Amazônia + 10).

José Raúl Rodríguez

Doctor en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. Es docente en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de la República. Asimismo, es miembro del equipo técnico de la División de Cohesión Social de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República de Uruguay.

Juan Pablo Milanese

Universidad Icesi. Profesor del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad Icesi, PhD en Ciencias Políticas y Sociales y MA en RRII de la Universidad de Bolonia, MSc en Ciencias y Sistemas de Información Geográfica de la Universidad de Salzburgo. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003->

Juliana Aparecida Sousa Carvalho

Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), bacharel e mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Bolsista do CNPq e membro da REPSAL. E-mail: carvalho.juliana@usp.br

Larissa Rodrigues Vacari de Arruda

Bacharel em Sociologia e Política pela Escola de Sociologia e Política de São Paulo - FESPSP. Doutora e Mestra em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos - UFSCar. Visiting PhD Researcher no King's College London (2016-2017). Pós-doutorado no CEBRAP (2020-2023). Coordenadora do SPG 16- Elites e grupos dirigentes em sistemas multiníveis no 47 Encontro da Anpocs (2023). Integra o grupo de pesquisa Grupos dirigentes e domínios políticos na América Latina, a Red de politólogas, a Red de Estudios sobre Política Subnacional en América Latina (REPSAL) e o projeto História das instituições políticas (HIPOL). Atua nas áreas de Sociologia e Ciência Política, principalmente em estudos sobre elites políticas, estudos sobre poder local, política subnacional, regionalismo, Pensamento Político e Social e História Política Brasileira.

Ligia Amparo-Santos

Professora Titular da Universidade Federal da Bahia.

Lilian Miranda Magalhães

Docente do Centro Universitário UniFTC e do Centro Universitário Jorge Amado – Unijorge.

Ludimila Ribeiro

Professora associada no Departamento de Sociologia e pesquisadora no Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP), ambos na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutora em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), mestre e bacharel Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP) e bacharel em Direito pela UFMG. E-mail: lmlr@ufmg.br

Marcella Queiroz de Castro

Graduada em Direito pela Universidade de Brasília (UnB) e em Sistemas para Internet pelo Instituto Federal de Brasília (IFB). Analista de Tecnologia no Banco do Brasil. Consultora em Bruno Bioni Consultoria - Direito Digital. Pesquisadora bolsista pelo CNPq no Observatório da Justiça Brasileira (OBJ-UFMG). E-mail: mqcastro@gmail.com. ID Lattes: 7277540757618435

Márcio Carlomagno

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor do Bacharelado em Administração Pública na mesma instituição.

Marjorie Marona

Professora do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais (DCP/FAFICH/UFMG). Coordenadora do Observatório da Justiça no Brasil e na América Latina (OBJ-AL/UFMG). Pesquisadora do Instituto da Democracia e Democratização da Comunicação- INCT/IDDC. Secretária Executiva da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), biênio 2020-2022. Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2013) com estágio de doutoramento no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (2011-2012). Mestre em Filosofia do Direito pela UFMG (2004) e graduada em Direito (2001). Coautora de “A Política no banco dos réus: a operação Lava-Jato e a erosão da democracia no Brasil” (Autentica, 2022). Co-organizadora de “Democracia e Justiça na América Latina: para onde vamos” (Eduerj, 2021), “Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política” (Autêntica, 2021), “Justiça no Brasil: às margens da democracia” (Arraes, 2018). Atua nas áreas de teorias da justiça, instituições judiciais, constitucionalismo e democracia. ID Lattes: 0414801887136245

Mariana Avelar

Pesquisadora no Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) e graduanda no curso de Medicina, ambos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: marianaavelarcotta@gmail.com

Mariana Elis Campos Gomes

Mestranda em Ciência Política na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas); Pesquisadora no Observatório da Justiça Brasil