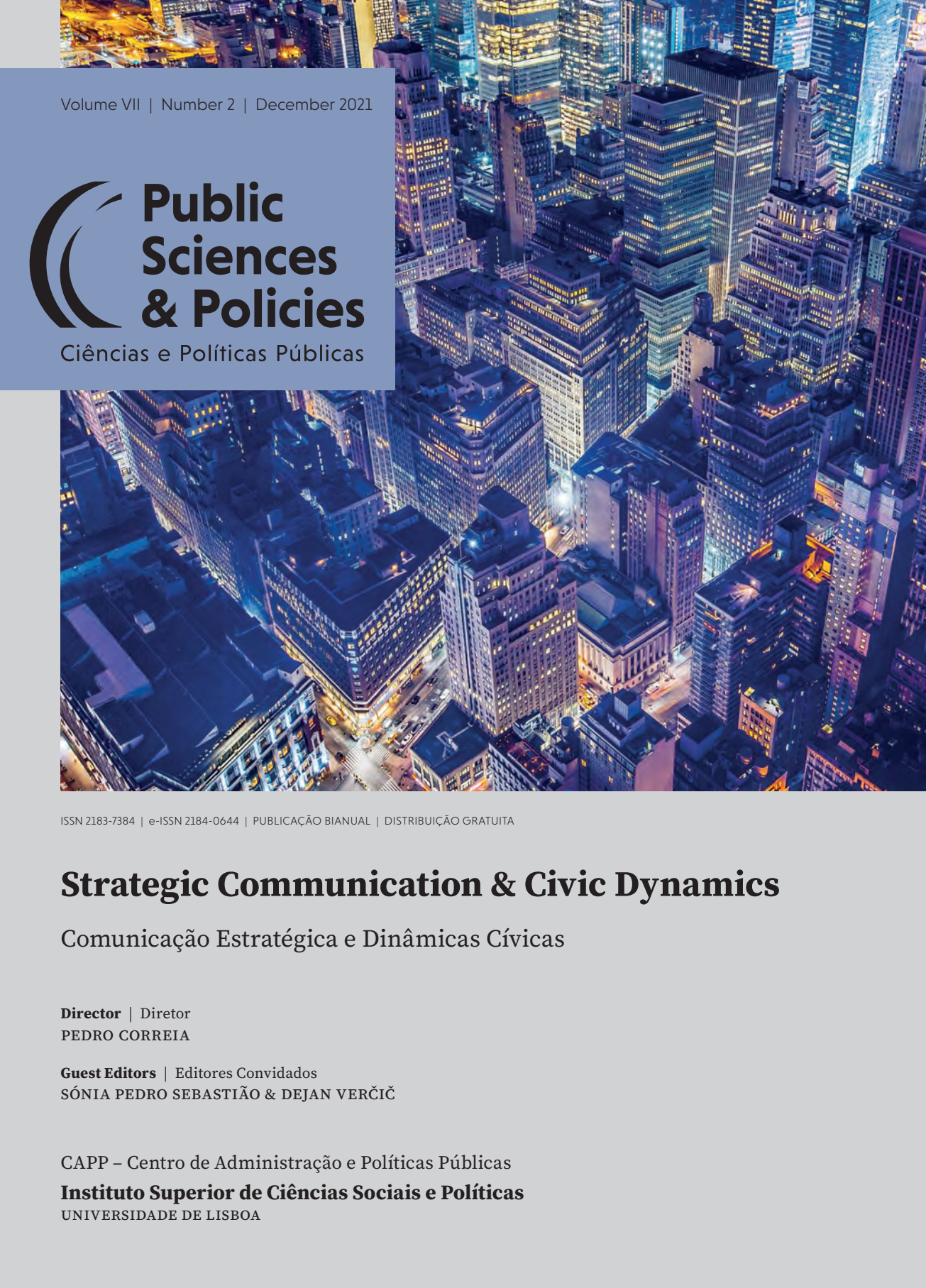




Volume VII | Number 2 | December 2021

**Public
Sciences
& Policies**
Ciências e Políticas Públicas

ISSN 2183-7384 | e-ISSN 2184-0644 | PUBLICAÇÃO BIANUAL | DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

Strategic Communication & Civic Dynamics

Comunicação Estratégica e Dinâmicas Cívicas

Director | Diretor
PEDRO CORREIA

Guest Editors | Editores Convidados
SÓNIA PEDRO SEBASTIÃO & DEJAN VERČIČ

CAPP – Centro de Administração e Políticas Públicas
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
UNIVERSIDADE DE LISBOA





Volume VII

Number 2

2021

Public Sciences & Policies | Ciências e Políticas Públicas

Volume VII, Number 2, December 2021 – SPECIAL EDITION

PROPRIETÁRIO / EDITOR

Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP)

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade de Lisboa

Rua Almerindo Lessa, 1300-663 Lisboa

DIRETOR

Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia

SEDE DE REDAÇÃO

Rua Almerindo Lessa, 1300-663 Lisboa

CORREIO ELETRÓNICO

cappedicoes@iscsp.ulisboa.pt

INTERNET

<http://capp.iscsp.ulisboa.pt>

ESTATUTO EDITORIAL

O Estatuto Editorial pode ser visto na internet na página:

<https://capp.iscsp.ulisboa.pt/index.php/pt/publicacoes/revista-ciencias-e-politicas-publicas>

PERIODICIDADE

Bianual

ISSN 2183-7384

e-ISSN 2184-0644

DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

TIRAGEM

250 exemplares

DEPÓSITO LEGAL: 434704/17

IMPRESSÃO

Gráfica Manuel Barbosa & Filhos, Lda.

Zona Industrial de Salemas, Fração A2, Tocadelos – 2670-769 Lousa LRS

Capa: Nova Iorque, EUA. Fotografia de Denys Nevozhai / unsplash.com.

PUBLICAÇÃO ANOTADA NA ERC – ENTIDADE REGULADORA PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

FCT Fundação
para a Ciência
e a Tecnologia

This work was supported by Portuguese national funds through
FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, under project UIDP/00713/2020.

PUBLIC SCIENCES & POLICIES
CIÊNCIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Volume VII, Number 2, December 2021

SPECIAL EDITION
Strategic Communication & Civic Dynamics

EDIÇÃO ESPECIAL
Comunicação Estratégica e Dinâmicas Cívicas

DIRECTOR AND EDITOR-IN-CHIEF | DIRETOR E EDITOR PRINCIPAL

PEDRO MIGUEL ALVES RIBEIRO CORREIA CAPP, ISCSP, Universidade de Lisboa, Portugal

GUEST EDITORS | EDITORES CONVIDADOS

SÓNIA PEDRO SEBASTIÃO CAPP, ISCSP, Universidade de Lisboa, Portugal

DEJAN VERČIČ University of Ljubljana, Slovenia

EXECUTIVE DIRECTORS | EDITORES EXECUTIVOS

IRENEU DE OLIVEIRA MENDES ISCSP, Universidade de Lisboa, Portugal

SANDRA PATRÍCIA MARQUES PEREIRA CAPP, ISCSP, Universidade de Lisboa, Portugal

ADVISORY BOARD | CONSELHO CONSULTIVO

ADALMIR GOMES Universidade de Brasília, Brasil

ANDRÉ SOARES Coventry University, Reino Unido

EDSON FILHO Universidade Federal do Paraná, Brasil

FERNANDA GUARIDO Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Sociais, Brasil

JULIÁN ALISEDA Universidade da Estremadura, Espanha

NUNO GAROUPA Universidade George Mason, EUA

TOMÁS DE AQUINO GUIMARÃES Universidade de Brasília, Brasil

EDITORIAL ASSISTANTS | ASSISTENTES EDITORIAIS

ANA BUGIO CAPP, ISCSP, Universidade de Lisboa, Portugal

MAYNE BENEDETTO CAPP, ISCSP, Universidade de Lisboa, Portugal

TABLE OF CONTENTS

9	Editorial
16	Editorial <i>Sónia Pedro Sebastião & Dejan Verčič</i>
25	Citizen diplomacy in the covid-19 pandemic: Between sharp power and soft power
49	Diplomacia do cidadão durante a pandemia covid-19: Entre <i>sharp power</i> e <i>soft power</i> <i>Niedja de Andrade e Silva Forte dos Santos</i>
83	Public Arena on the internet in defense of the public university in Brazil: Strategies of #UERJResiste
111	Arena pública na internet em defesa da universidade pública no Brasil: Estratégias de #UERJResiste <i>André Tropiano & Neiva Vieira da Cunha</i>
139	The protagonism of local populations in the Mariana and Brumadinho crises in the national and regional press
159	O protagonismo das populações locais nas crises de Mariana e Brumadinho na imprensa nacional e regional <i>Clésio Teixeira</i>
183	Communicating climate change and energy in rural Africa: A case analysis to explain how participatory communication can support transition to renewables and adoption of solar technologies in rural Africa
	<i>Israel Bionyi Nyoh</i>
201	From grassroots movement to parliament: Strategic communication and the achievement of public legitimacy. Case Study: PAN (People – Animals – Nature)
	<i>Naíde Muller</i>
223	INFORMATION FOR AUTHORS
225	INFORMAÇÃO AOS AUTORES

Editorial

(PT: 16–23)

Sónia Pedro Sebastião

CAPP, ISCSP, Universidade de Lisboa, Portugal; email: ssebastiao@iscsp.ulisboa.pt

Dejan Verčič

University of Ljubljana, Slovenia; email: dejan.vercic@fdv.uni-lj.si

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2021.VVIIN2/pp.9-15

Strategic communication can be understood from four perspectives (Zerfass, Verčič, Nothhaft & Werder, 2018): 1) alternative designation to “public relations”; 2) new communication function shifting the focus from tactical-operational support (of integrated communication) to a decisional focus within all kinds of organizations; 3) new label for “marketing communication”, i.e., goal-oriented communication aimed at all kinds of audiences and publics, particularly the ones used by companies; and 4) communication developed in the context of military and national power, thus soft power in the political-military and diplomatic spheres.

Strategic communication involves the intentional efforts of an organization to communicate and establish relationships with its audiences in order to fulfill its mission and goals (Hallahan et al., 2007). It therefore has a relational orientation. Relationships have impacts on the outcomes of organizations and, consequently,

on the structure of civil society, given that organizations operate in a social context (Sommerfeldt & Kent, 2015).

Adopting an interactionist approach, public relations use communicative processes to negotiate meanings and build relationships, assuming that individuals need information to make decisions (Taylor, 2010). Public relations (and strategic communication) are recognized as having a role on a macro scale, as they are fundamental to helping people make sense of their daily lives and the world. By combining functional, action-oriented and operationally focused perspectives with co-creative perspectives, “PR’s role in society is to create (and re-create) the conditions that enact civil society” (Taylor, 2010, p. 7). The concept of civil society explained here is based on Hauser (1998, 2004), who conceives civil society as a discursive structure that requires rhetoric and tolerance of different opinions. Rhetoric is therefore a key asset: “[it] creates the conditions for social capital to emerge as an outcome of the actions of different actors” (Taylor, 2010, p. 9).

Social movements and activism draw from strategic communication the techniques, the focus on the campaign (action planning), and the challenges of impact evaluation (L’Etang, 2016). For critical theorists, the association of communication with activism is fundamental, as its social framework implies its use by those without power, seeking greater control and balance between the movements of the marginalized and the dominant groups (power holders).

Civil society can be seen as “a communicative process grounded in information, communication, and relationships” (Taylor, 2010, p. 7). By adopting this conception, individuals play an active role in sharing information and creating messages: their choices, investments, agendas, and actions determine what is valuable and relevant (Jenkins, Ford, & Green, 2013, p. 21).

Although we live in an increasingly individualistic world (Bauman, 2001; Stevenson, 2003), voluntary associations commonly referred to as “civil society” are decisive for the deepening of democracy. This is because they fulfill functions such as: establishment of bonds of trust among individuals; organization of interests; scrutiny of the authorities’ actions; and promotion of public debate, seeking to address issues in a more inclusive way (Fernandes, 2014). The development of these groups depends on the ability of people to work together in pursuit of common goals and interests. They therefore depend on social capital, sociability, and trust (Fukuyama, 1996). Nothing is achieved in isolation, or in a disorderly fashion, so, in any democracy, interests must be articulated and represented by organized groups.

Civil society groups include associations such as informal networks, semi-formal grassroots organizations, or formal global organizations that compete to represent the interests of civil society in a particular cultural context. They can also have a representative nature and consist of collaborative entities united by funda-

mental social motives and principles. Common interests, ambivalence, and concerns around conflict and techno-scientific issues can be shaped by civil society groups to increase dissent and exert political pressure. When the emphasis is on contestation, advocacy, conflict, transgression and, more broadly, social transformation (Ganesh & Zoller, 2012), these groups are considered activists.

The involvement of these associations is fundamental for the identification and debate of issues specific to their interest. Their access to the public spheres and the possibility of participating in the definition of public policy, or at least, the possibility of influencing, vetoing, and determining decisions that are made, is an indicator of the “quality of the democracy”. Only with a democratic political culture will more voices be included, and the destinies of the *polis* will no longer be in the hands of political, economic, and social elites. Consequently, the scope of interests discussed will be widened, and community ties, solidarity, and trust will be strengthened, as well as the legitimization of the regime (Fernandes, 2014).

Civil society groups, therefore, play a significant political role, as they ensure the existence of divergent voices in public spheres. Civic culture is related to civil society as well. Initially defined by Almond and Verba (1963, 1980), civic culture is presented as a set of practices and rituals associated with citizen participation in the life of their community. It can be considered as the set of cultural conditions that enable citizens’ political participation, and may include the following: mastery of digital tools for organizing information, the ability to engage in political affairs, valuing participation in local political and cultural institutions, civic co-operation, and trust.

In the context of a participatory civic culture, Jenkins (2006) calls the active individual the “monitorial citizen” to designate the person who develops new critical capacities to evaluate information. This citizen becomes an information watcher, rather than just a collector. The author states that the “monitorial citizen”, as an information checker, can easily perceive when he or she is faced with propaganda and misinformation; and can engage in discussion on political topics and contribute to critical discourse on civic and social life, outside the mass media spectrum.

Several authors (e.g., Banaji & Buckingham, 2013; Bessant, Farthing, & Watts, 2016; Jenkins et al., 2016; Smith & Thompson, 2015) consider that citizens are becoming less and less engaged in civic and political life. Citizens are less inclined to vote or participate in political parties, and they trust the political process less and less. There are fewer and fewer “active citizens” in a sustained or meaningful way. However, in a global context, and with the development of information and communication technologies, digital communities are understood to offer the individual numerous opportunities for education, learning, interaction, participation, self-expression, and civic engagement.

Projects using these media address a range of concerns, including voting, volunteering, local community involvement, identity politics, global issues, tolerance and diversity, equity, and activism. A civic culture is thus manifested, understood as a continuum that ranges from organized public activities and associations of various kinds (which may include groups with musical, sports, or other cultural interests), through “para-political” activities such as campaigning, volunteering, and community activism (Dahlgren, 2009); to political activities in the more formal and official sense, developed by political parties and governments. Civic cultures — therefore broader than political ones — depend on processes of public information sharing and a commitment to reciprocity and mutual support (Banaji & Buckingham, 2013).

Political and civic engagements are not only related to technological means; they are also — and perhaps above all — conditioned by citizens’ attitudes and behaviors, that is, by participatory cultures to which greater autonomy is associated. The autonomy of the individual is associated with the conscious and effective use of communication and public relations tools. For Munshi and Kurian (2017), issues such as climate change and inequalities in access to the world’s resources are pressing issues for a conscious global citizenship. Within these issues and their amplification, it is possible to find strategic communication that is becoming an instrument of a “sustainable citizenship,” constituting itself as a “platform of resistance” against dominant powers and narratives, contributing to a “transnational public sphere of resistance” (Munshi & Kurian, 2017, p. 405).

Sustainable citizenship is a concept and a process, grounded in the idea of active citizenship with a long-term, holistic, ethical commitment to social justice that explicitly recognizes and addresses power differences, and the marginalized (Munshi & Kurian, 2017). Sustainable citizenship involves developing active relationships among varied publics to empower the dis-empowered, thereby broadening civic participation.

With the development of alternative media infrastructures that emerge online and use digital language, new conditions arise that are conducive to the expression of new voices and the amplification of existing, but little “heard,” voices. The media are the source for finding voices and amplifying values (Couldry, 2010). It is not certain, however, that the “new media” allow the expression of different voices or the emergence of new voices, in view of the phenomenon of naturalization used by the individual to simplify his or her life and options in a scenario of multiplicity of media and messages (Couldry, 2012). Questions remain as to whether these means do not serve only those who were already mobilizing against the established powers, now in a more amplified form.

By deciding to participate, citizens collectively engage in processes of research, analysis, evaluation, and information sharing. Active publics are motivated by issues of common interest, aiming at the well-being of the community to which they belong, seeking dialogue, are aware of the diversity of voices existing in public spheres, and are motivated to use communication tools to obtain information, communicate, and act (Mihailidis, 2014). Various forms of current activism tend to reject organized and politicized ways to make their voices heard, arguing that party lines are not representative of the diversity of “wills” of participants in movements. Decentralized, non-politicized networks, however, require horizontal mobilization and coordination efforts that ensure autonomy and diversity, but these are not always legitimate.

This special issue

According to many sociologists, including Bauman (2001), contemporary society — also called postmodern — is seen as more dynamic and volatile, where human relationships are less permanent and less marked by the ethical standards of modernity. The contingency of today’s society favors the emergence of new organizational networks and social movements based on increased citizen participation.

In this context, dominant and marginalized groups use communication strategically to gain voice and legitimacy in public spheres. While sustaining civic engagement, strategic communication can be used by activist movements to gain balance of power, and challenge dominant groups.

The main objectives of this special issue are to study and reflect on the following: the various roles that strategic communication can play to enable social change, while contributing to the construction and development of democratic practices; the use and importance of communication tools in civic participation, the performance of civic movements and the empowerment of civic dynamics; the diplomatic practice by non-governmental actors and with the increasing participation of citizens.

In the article “Citizen Diplomacy in the covid-19 pandemic: between sharp power and soft power”, Niedja Santos argues that the challenge imposed by the covid-19 pandemic forced countries to intensify actions related to citizens’ safety on the one hand, and created conditions for citizens to engage in actions with international repercussions on the other hand. Using case studies focusing on the fight against the covid-19 pandemic in China, Portugal, and Brazil, the article aims to identify how citizens’ diplomacy is positioned in terms of acting between soft power and sharp power.

André Tropiano and Neiva Cunha, in turn, dissertate on the “Public Arena on the Internet in defense of the public university in Brazil”. The article reflects on the

importance of social movements in the network to conquer space and foster public debate in their favor. Through the study of the #UERJResiste case on Facebook, in defense of the State University of Rio de Janeiro, the article seeks to understand the movement's communication strategies by identifying four categories: media politics, discourses of resisting, educational sharing and poetics of identity. The civic movement #UERJResiste is assumed as the protagonist of a narrative to be disseminated, reflected, and discussed in defense of the Brazilian public university, countering discourses on privatization of Education in Brazil and attacks on its autonomy and its professionals.

Clésio Admar Teixeira analyzes the media representation of environmental disasters in Brazil, specifically the cases of Mariana and Brumadinho. Content analysis of over 3,000 front pages, using framing theory, highlights human concern and the presence of local populations in the news. The results of this study provide local communities with information on how the press welcomed their demands and mobilizations, and represented them on their front pages. The article also provides elements for discussion and use of communication tools in mobilizing local populations and repairing damage to the image of the organizations involved.

Using a mixed method approach, Israel Bionyi Nyoh explores how energy initiatives can draw on communication models to facilitate the transition, acceptance, and integration of renewable energy in rural Africa. The article "Communicating climate change and energy in rural Africa: a case analysis to explain how participatory communication can support transition to renewables and adoption of solar technologies in rural Africa" highlights rural stakeholders' attitudes towards solar renewable technologies that depend on the communicative approach used to engage them. The article also demonstrates the importance of using rural voices, close to the community, in the communicative process.

Naíde Müller presents the case of PAN (People-Animals-Nature), a Portuguese political party that in 2015 entered parliament by electing one MP. The article is rooted in the discourse analysis of elements of public relations' positioning in the original manifesto of the grassroots movement that gave rise to PAN – "From grassroots movement to parliament: strategic communication and achieving public legitimacy". It highlights the role of a strategic approach to communication influencing the transformation of a civic movement into a formal parliamentary party.

The five articles included in this special issue highlight the growing concern of the academic community with the importance of citizen participation in political, civic, and economic processes and how the use of communication in different forms and platforms has contributed to their empowerment. Consequently,

there are now voices in the public arenas of individuals and groups of individuals who mobilize around issues that affect their daily lives, therefore demonstrating changes in the way of doing politics and political participation. There are several communication strategies and tactics that can be used by individuals, organizations, and states, to attract, assist, and confront established powers. It is certain, however, that without communication, interpersonal or mediated, there is no power. We dare to challenge Foucault's conception by transforming the binomial Knowledge/Power into a trinomial: Communication/Knowledge/Power.

Editorial

(EN: 9–15)

Sónia Pedro Sebastião

CAPP, ISCSP, Universidade de Lisboa, Portugal; email: ssebastiao@iscsp.ulisboa.pt

Dejan Verčič

University of Ljubljana, Slovenia; email: dejan.vercic@fdv.uni-lj.si

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2021.VVIIN2/pp.16-23

A comunicação estratégica pode ser entendida de acordo com quatro perspetivas (Zerfass, Verčič, Nothhaft & Werder, 2018): 1) designação alternativa a «relações públicas»; 2) nova função comunicacional deslocando o foco de apoio tático-operacional (da comunicação integrada) para um foco decisional no seio de todo o tipo de organizações; 3) novo rótulo para a «comunicação de *marketing*», isto é, para a comunicação orientada por objetivos dirigida a todo o tipo de públicos e audiências, particularmente usada pelas empresas; e 4) comunicação desenvolvida no contexto militar e de poder nacional, portanto, o *soft power* nas esferas político-militar e diplomática.

A comunicação estratégica envolve os esforços intencionais de uma organização para comunicar e estabelecer relações com os seus públicos com o intuito de cumprir a sua missão e objetivos (Hallahan et al., 2007). Tem, portanto, uma orien-

tação relacional. As relações têm impactos nos *outcomes* das organizações e, consequentemente, na estrutura da sociedade civil, atendendo a que as organizações operam num contexto social (Sommerfeldt & Kent, 2015).

Adotando uma abordagem interacionista, as relações públicas recorrem a processos comunicativos para negociar significados e construir relacionamentos, assumindo-se que os indivíduos necessitam de informação para tomar decisões (Taylor, 2010). Às relações públicas (e à comunicação estratégica) é reconhecido um papel numa escala macro, atendendo a que são fundamentais para ajudar as pessoas a atribuírem sentido à sua vida quotidiana e ao mundo. Pela combinação de perspetivas funcionais, associadas às ações e com foco operacional, e perspetivas cocriacionais, «PR role in society is to create (and re-create) the conditions that enact civil society» (Taylor, 2010, p. 7). O conceito de sociedade civil aqui explanado é baseado em Hauser (1998, 2004), que concebe a sociedade civil enquanto estrutura discursiva que requer retórica e tolerância face a diferentes opiniões. A retórica é, portanto, um ativo fundamental: «[it] creates the conditions for social capital to emerge as an outcome of the actions of different actors» (Taylor, 2010, p. 9).

Os movimentos sociais e o ativismo vão buscar à comunicação estratégica as técnicas, o foco na campanha (planeamento de ações) e os desafios de avaliação dos impactos (L'Etang, 2016). Para os teóricos críticos, a associação da comunicação ao ativismo é fundamental, pois o seu enquadramento social implica o seu uso por quem não tem poder, procurando um maior controlo e equilíbrio entre os movimentos dos marginalizados e os grupos dominantes (detentores do poder).

A sociedade civil pode ser vista como «a communicative process grounded in information, communication, and relationships» (Taylor, 2010, p. 7). Adotando esta conceção, os indivíduos desempenham um papel ativo na partilha de informação e na criação de mensagens: as suas escolhas, investimentos, agendas e ações determinam o que tem valor e é relevante (Jenkins, Ford & Green, 2013, p. 21).

Apesar de vivermos num mundo crescentemente individualista (Bauman, 2001; Stevenson, 2003), as associações voluntárias comumente designadas como «sociedade civil», são decisivas para o aprofundamento da democracia. Isto porque cumprem funções como: o estabelecimento de laços de confiança junto dos indivíduos; a organização de interesses; o escrutínio da ação das autoridades; e o fomento do debate público, procurando a abordagem de assuntos de forma mais inclusiva (Fernandes, 2014). A formação destes grupos depende da capacidade que as pessoas têm de trabalhar em conjunto na prossecução de objetivos e interesses comuns. Dependem, por conseguinte, do capital social, da sociabilidade e da confiança (Fukuyama, 1996). Nada se consegue de forma isolada, ou desordenada, por isso, em qualquer democracia os interesses devem ser articulados e representados por grupos organizados.

Os grupos da sociedade civil incluem associações como redes informais, organizações de base semiformais ou organizações globais formais que competem para representar os interesses da sociedade civil, num determinado contexto cultural. Podem igualmente ter natureza representativa e ser entidades colaboradoras unidas por motivos e princípios sociais fundamentais. Interesses comuns, ambivalência e preocupações em torno de conflitos e questões tecnocientíficas podem ser moldadas por grupos da sociedade civil para aumentar a dissidência e exercer pressão política. Quando a ênfase está na contestação, na defesa de direitos, no conflito, na transgressão e, de forma mais ampla, na transformação social (Ganesh & Zoller, 2012), estes grupos são considerados ativistas.

O envolvimento destas associações é fundamental para a identificação e o debate sobre assuntos do seu interesse. O seu acesso às esferas públicas e a possibilidade de participarem na definição de políticas públicas, ou pelo menos, a possibilidade de influenciarem, vetarem e determinarem decisões que são tomadas, é um indicador de «qualidade da democracia». Só com uma cultura política democrática haverá inclusão de mais vozes e os destinos da pólis deixarão de estar nas mãos de elites políticas, económicas e sociais. Consequentemente, alargar-se-á o escopo dos interesses debatidos e fortalecer-se-ão os vínculos comunitários, os laços de solidariedade e confiança, assim como a legitimação do regime (Fernandes, 2014).

Os grupos da sociedade civil desempenham, por isso, um papel político significativo, dado que asseguram a existência de vozes divergentes nas esferas públicas. Relacionada com a sociedade civil, encontramos também a cultura cívica. Inicialmente definida por Almond e Verba (1963, 1980), a cultura cívica é apresentada como um conjunto de práticas e rituais associados à participação do cidadão na vida da sua comunidade. Pode ser considerada como o conjunto de condições culturais que permitem a participação política do cidadão e pode incluir: o domínio de ferramentas digitais para organização da informação, a capacidade para se envolver em assuntos políticos, a valorização da participação em instituições políticas e culturais locais, cooperação e confiança cívicas.

No contexto de uma cultura cívica participativa, Jenkins (2006) apelida o indivíduo ativo de «monitorial citizen» para designar aquele que desenvolve novas capacidades críticas para avaliar a informação. Este cidadão torna-se num vigia da informação, em vez de ser apenas um coletor. O autor afirma que o «monitorial citizen», enquanto verificador de informação, tem facilidade em perceber quando está perante propaganda e desinformação; pode envolver-se na discussão de tópicos sobre política e contribuir para o discurso crítico sobre a vida cívica e social, fora do espectro dos *mass media*.

Vários autores (e.g. Banaji & Buckingham, 2013; Bessant, Farthing & Watts, 2016; Jenkins et al., 2016; Smith & Thompson, 2015) diagnosticam que os cidadãos

estão cada vez menos envolvidos na vida cívica e política. Estamos menos inclinados a votar, a participar em partidos políticos, e confiamos cada vez menos no processo político. Há cada vez menos «cidadãos ativos» de maneira sustentada ou significativa. Contudo, num contexto global, e com o desenvolvimento das tecnologias da informação e da comunicação, percebe-se que as comunidades digitais oferecem ao indivíduo inúmeras oportunidades educacionais, de aprendizagem, interação, participação, autoexpressão e envolvimento cívico.

Os projetos que recorrem a estes suportes de comunicação abordam uma série de preocupações, incluindo votações, voluntariado, envolvimento da comunidade local, políticas de identidade, questões globais, tolerância e diversidade, equidade e ativismo. Assim se manifesta uma cultura cívica entendida como um *continuum*, que varia entre atividades públicas organizadas e associações de vários tipos (que podem incluir grupos musicais, desportivos ou com outros interesses culturais), através de atividades «para-políticas» como campanhas, voluntariado e ativismo comunitário (Dahlgren, 2009); e atividades políticas no sentido mais formal e oficial desenvolvidas por partidos políticos e governos. As culturas cívicas — portanto mais amplas que as políticas — dependem de processos de partilha pública de informações e do compromisso com a reciprocidade e o apoio mútuo (Banaji & Buckingham, 2013).

Os envolvimento político e cívico não estão apenas relacionados com os meios tecnológicos; são também — e talvez acima de tudo — condicionados pelas atitudes e comportamentos dos cidadãos, ou seja, por culturas participativas a que se associa uma maior autonomia. A autonomia do indivíduo associa-se ao uso consciente e efetivo de instrumentos de comunicação e relações públicas. Para Munshi e Kurian (2017), assuntos como a mudança climática e as desigualdades de acesso aos recursos mundiais são prementes de uma cidadania global consciente. No seio destes assuntos e da sua amplificação, é possível encontrar a comunicação estratégica que se vai assumindo como instrumento de uma «cidadania sustentável», constituindo-se como uma «plataforma de resistência» contra os poderes e as narrativas dominantes, contribuindo para uma «esfera pública transnacional de resistência» (Munshi & Kurian, 2017, p. 405).

A cidadania sustentável é um conceito e um processo, alicerçada na ideia de uma cidadania ativa com um compromisso ético de longo prazo, holístico, com vista à justiça social que explicitamente reconhece e lida com as diferenças de poder e com os marginalizados (Munshi & Kurian, 2017). A cidadania sustentável envolve o desenvolvimento de relacionamentos ativos entre públicos variados para dar poder aos que não têm poder, alargando desta forma a participação cívica.

Com o desenvolvimento de infraestruturas mediáticas alternativas que emergem *online* e recorrem à linguagem digital, surgem novas condições propícias à ex-

pressão de novas vozes e à amplificação de vozes existentes, mas pouco «ouvidas». Os *media* são a fonte para se encontrarem vozes e amplificarem valores (Couldry, 2010). Não é, contudo, certo que os «novos meios» permitam a expressão de diferentes vozes ou o surgimento de novas vozes, face ao fenómeno de naturalização usado pelo indivíduo para simplificar a sua vida e opções num cenário de multiplicidade de meios e mensagens (Couldry, 2012). Permanecem dúvidas sobre se estes meios não servem apenas quem já se mobilizava contra os poderes instituídos, agora de forma mais amplificada.

Ao decidir-se pela participação, o cidadão envolve-se coletivamente em processos de pesquisa, análise, avaliação e partilha de informação. Públicos ativos são motivados por assuntos de interesse comum, visando o bem-estar da comunidade a que pertencem, procuram o diálogo, estão conscientes da diversidade de vozes existentes nas esferas públicas e sentem-se motivados para a utilização de ferramentas de comunicação para se informarem, comunicarem e agirem (Mihailidis, 2014). Várias formas de ativismo atuais tendem a rejeitar formas organizadas e politizadas para fazerem ouvir as suas vozes, argumentando que as linhas partidárias não são representativas da diversidade de «vontades» dos participantes nos movimentos. As redes descentralizadas não politizadas requerem, no entanto, esforços de mobilização e coordenação horizontais, que assegurem autonomia e diversidade, mas que nem sempre são legítimos.

Este número especial

Na perspetiva de muitos sociólogos, incluindo Bauman (2001), a sociedade contemporânea — também chamada de pós-moderna — é vista como mais dinâmica e volátil, onde as relações humanas são menos permanentes e menos marcadas pelos padrões éticos da modernidade. A contingência da sociedade atual favorece o surgimento de novas redes organizacionais e movimentos sociais baseados no aumento da participação dos cidadãos.

Nesse contexto, grupos dominantes e marginalizados usam a comunicação de forma estratégica para ganhar voz e legitimidade nas esferas públicas. Sustentando o envolvimento cívico, a comunicação estratégica pode ser usada por movimentos ativistas para obter equilíbrio de poder e desafiar grupos dominantes.

Esta edição especial tem como principais objetivos estudar e refletir sobre: os vários papéis que a comunicação estratégica pode desempenhar para possibilitar a mudança social, contribuindo simultaneamente para a construção e o desenvolvimento de práticas democráticas; a utilização e importância das ferramentas de comunicação na participação cívica, na atuação dos movimentos cívicos e na capacitação de dinâmicas cívicas; a prática diplomática por atores não governamentais e com a crescente participação dos cidadãos.

No artigo intitulado «Citizen Diplomacy in the covid-19 pandemic: between sharp power and soft power», Niedja Santos argumenta que o desafio imposto pela pandemia de covid-19 obrigou os países a intensificarem as ações relacionadas com a segurança dos cidadãos, por um lado, e criou condições para que os cidadãos se envolvessem em ações com repercussão internacional, por outro lado. Utilizando estudos de caso centrados na luta contra a pandemia de covid-19 na China, Portugal e Brasil, o artigo visa identificar como a diplomacia dos cidadãos se posiciona em termos de atuação entre o *soft power* e o *sharp power*.

André Tropiano e Neiva Cunha, por sua vez, dissertam sobre a «Arena pública na internet em defesa da Universidade Pública no Brasil». O artigo reflete sobre a importância de movimentos sociais em rede na conquista de espaço e no fomentar do debate público a seu favor. Pelo estudo do caso #UERJResiste no Facebook, em defesa da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, o artigo procura compreender as estratégias de comunicação do movimento identificando quatro categorias: políticas midiáticas, discursos do resistir, partilhas educativas e poéticas da identidade. O movimento cívico #UERJResiste é assumido como protagonista de uma narrativa a ser divulgada, refletida e discutida em defesa da universidade pública brasileira, contrapondo-se a discursos de privatização da Educação no Brasil e aos ataques à sua autonomia e aos seus profissionais.

Clésio Admar Teixeira analisa a representação mediática dos desastres ambientais no Brasil, especificamente os casos de Mariana e Brumadinho. A análise de conteúdo de mais de 3.000 primeiras páginas, recorrendo à teoria do enquadramento, destaca a preocupação humana e a presença das populações locais nas notícias. Os resultados deste estudo fornecem às comunidades locais informações sobre como a imprensa acolheu as suas reivindicações e mobilizações e as representou nas suas primeiras páginas. O artigo também oferece elementos para discussão e utilização de ferramentas de comunicação na mobilização das populações locais e na reparação de danos à imagem das organizações envolvidas.

Usando uma abordagem de método misto, Israel Bionyi Nyoh explora como as iniciativas de energia podem recorrer a modelos de comunicação para facilitar a transição, aceitação e integração de energia renovável na África rural. O artigo «Communicating climate change and energy in rural Africa: a case analysis to explain how participatory communication can support transition to renewables and adoption of solar technologies in rural Africa» destaca que as atitudes dos *stakeholders* rurais em relação às tecnologias solares renováveis dependem da abordagem comunicativa usada para envolvê-los. Também demonstra a importância de usar vozes rurais, próximas da comunidade, no processo comunicativo.

Naíde Müller apresenta o case do PAN (Pessoas-Animais-Natureza), um partido político português que em 2015 se tornou membro do parlamento, elegendo

um deputado. Enraizado na análise discursiva de elementos de posicionamento de relações públicas no manifesto original do movimento popular que deu origem ao PAN, «Do movimento popular ao parlamento: comunicação estratégica e obtenção da legitimidade pública», destaca o papel de uma abordagem estratégica da comunicação influenciando a transformação de um movimento cívico num partido parlamentar formal.

Os cinco artigos incluídos neste número especial evidenciam a crescente preocupação da comunidade académica com a importância da participação dos cidadãos em processos políticos, cívicos e económicos e a forma como o uso da comunicação, em diferentes formas e plataformas, tem contribuído para o seu empoderamento. Verifica-se, portanto, que a conquista de voz nas arenas públicas por parte de indivíduos e grupos de indivíduos que se mobilizam em torno de assuntos que afetam a sua vida quotidiana, demonstram mudanças na forma de fazer política e de participar politicamente. Várias são as estratégias e as táticas de comunicação que podem ser usadas pelos indivíduos, pelas organizações e pelos Estados, para atrair, adjuvar e enfrentar poderes instituídos. Certo é, porém, que sem comunicação, interpessoal ou mediada, não existe poder. Atrevemo-nos a desafiar a conceção de Foucault transformando o binómio Conhecimento/Poder num trinómio: Comunicação/Conhecimento/Poder.

Referências

- Almond, G., & Verba, S. (1963). *The civic culture*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Almond, G., & Verba, S. (Eds.). (1980). *The civic culture revisited*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Banaji, S., & Buckingham, D. (2013). *The Civic Web. Young people, the internet and civic participation*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Bauman, Z. (2001). *The individualized society*. Cambridge: Polity Press.
- Bessant, J., Farthing, R., & Watts, R. (2016). Co-designing a civics curriculum: Young people, democratic deficit and political renewal in the EU. *Journal of Curriculum Studies*, 48(2), 271-289. doi:10.1080/00220272.2015.1018329
- Couldry, N. (2010). *Why voice matters. Culture and politics after neoliberalism*. London/Thousand Oaks: Sage.
- Couldry, N. (2012). *Media, society, world. Social theory and digital media practice*. Cambridge: Polity Press.
- Dahlgren, P. (2009). *Media and political engagement: Citizens, communication, and democracy*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Fernandes, T. (2014). *A sociedade civil*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Fukuyama, F. (1996). *Confiança. Valores sociais e criação de prosperidade*. Lisboa: Gradiva.
- Ganesh, S., & Zoller, H. M. (2012). Dialogue, activism and democratic social change. *Communication Theory*, 22(1), 66-91.

- Hallahan, K., Holtzhausen, D., Van Ruler, B. v., Verčič, D., & Sriramesh, K. (2007). Defining Strategic Communication. *International Journal of Strategic Communication*, 1(1), 3-35.
- Hauser, G. (1998). Civil society and the public sphere. *Philosophy & Rhetoric*, 31, 19-40.
- Hauser, G. A. (2004). Rhetorical democracy and civic engagement. In G. A. Hauser & A. Grim (Eds.), *Rhetorical democracy discursive practices of civic engagement* (pp. 1-14). New Jersey: Lawrence Erlbaum.
- Jenkins, H. (2006). *Convergence culture. Where old and new media collide*. New York/London: New York University Press.
- Jenkins, H., Ford, S., & Green, J. (2013). *Spreadable media: Creating value and meaning in a networked culture*. New York/London: New York University Press.
- Jenkins, H., Shresthova, S., Gamber-Thompson, L., Kligler-Vilenchik, N., & Zimmerman, A. (2016). *By any media necessary: The new youth activism*. New York/London: New York University Press.
- L'Etang, J. (2016). Public relations, activism, and social movements: Critical perspectives. *Public Relations Inquiry*, 5(3), 207-211. <https://doi.org/10.1177/2046147X16675665>
- Mihailidis, P. (2014). *Media literacy and the emerging citizen. Youth, engagement and participation in digital culture*. New York: Peter Lang.
- Munshi, D. & Kurian, P. (2017). Public relations and sustainable citizenship: toward a goal of representing the unrepresented. In J. L'Etang, D. McKie, N. Snow & J. Xifra (Eds.), *The Routledge handbook of critical public relations* (pp. 405-414). London/New York: Routledge.
- Smith, L., & Thompson, S. (2015). Tuning out or tuned out? A critical discourse analysis of youth political participation in Britain. *Journal of Promotional Communications*, 3(2), 295-301.
- Sommerfeldt, E. J., & Kent, M. L. (2015). Civil society, networks, and relationship management: beyond the organization-public dyad. *International Journal of Strategic Communication*, 9(3), 235-252.
- Stevenson, N. (2003). *Cultural citizenship. Cosmopolitan questions*. Berkshire: Open University Press.
- Taylor, M. (2010). Public Relations in the enactment of civil society. In R. L. Heath (Ed.), *The Sage handbook of public relations* (pp. 5-15). Thousand Oaks: Sage.
- Zerfass, A., Verčič, D., Nothhaft, H. & Werder, K. P. (2018). Strategic communication: Defining the field and its contribution to research and practice. *International Journal of Strategic Communication*, 12(4), 487-505. doi:10.1080/1553118X.2018.1493485

Citizen diplomacy in the covid-19 pandemic: Between sharp power and soft power

Diplomacia do cidadão durante a pandemia covid-19:
Entre *sharp power* e *soft power*

(PT: 49-82)

Niedja de Andrade e Silva Forte dos Santos *

Center for Administration and Public Policies, Institute of Social and Political Sciences,
University of Lisbon, Portugal

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2021.VVIIN2/pp.25-48

ABSTRACT

Given the huge challenge imposed by the covid-19 pandemic, countries have stepped up actions aimed at citizen security. At the same time, driven by different purposes, citizens are also involved in actions, which have had international repercussion, such as the development of citizen diplomacy. From the standpoint of public diplomacy, citizen diplomacy is a source of soft power. This research debates how citizen diplomacy performs under sharp power, and highlights the impact on foreign policy. Working within constructivism, the paper uses the case study method and is aimed at identifying the fight against the covid-19 pandemic by China, Portugal, and Brazil. To this end, the key concepts are operationalized, namely public diplomacy, citizen diplomacy, soft power, and sharp power. Then, a matrix of variables and attributes of soft and sharp power is built. The matrix guides collection of quantitative and qualitative data by content analysis. The news agency, Reuters, is the source of news collected from February 1 to April 30, 2020. After presentation and discus-

Article received on 02/09/2020 and approved for publication by the Editorial Board on 09/02/2021.

* Email: niedjasantos@edu.ulisboa.pt | niedjasantos@icloud.com | niedjaandrade@uol.com.br
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7313-2296>

sion of results, the last session presents conclusions, including recommendations for public policies, and opportunities for future developments.

Keywords: public diplomacy, citizen diplomacy, sharp power, soft power, constructivism, content analysis, covid-19

RESUMO

Frente ao enorme desafio global imposto pela pandemia da covid-19, os países aceleraram ações visando a segurança dos cidadãos. Por outro lado, movidos por impulsos diversos, os cidadãos também promoveram ações com impacto no cenário internacional, que caracterizam a diplomacia do cidadão. Sob a perspectiva da diplomacia pública, a diplomacia do cidadão normalmente é tida como fonte de *soft power*. O artigo objetiva evidenciar os impactos da diplomacia do cidadão na política externa e apontar de que forma esta pode também revestir-se de *sharp power*. A partir do enquadramento construtivista, a investigação aplica o método de estudo de caso centrado no enfrentamento da pandemia da covid-19 pela China, Portugal e Brasil. Para tanto, os conceitos chave diplomacia pública, diplomacia do cidadão, *soft power* e *sharp power* são operacionalizados. Depois é construída a escala de variáveis e atributos do *soft* e do *sharp power*. A escala guia a coleta de dados e a análise de conteúdo quantitativa e qualitativa em notícias da agência Reuters no período de 1 de fevereiro a 30 de abril de 2020. Após a apresentação e discussão dos resultados, a última sessão apresenta as conclusões, incluindo indicações para políticas públicas e oportunidades para futuros desenvolvimentos.

Palavras-chave: diplomacia pública, diplomacia do cidadão, *sharp power*, *soft power*, construtivismo, análise de conteúdo, covid-19

1. Introduction

The covid-19 pandemic is probably the greatest challenge imposed on humanity in the 21st century (World Health Organization [WHO], 2020a). The illness caused by the SARS-CoV-2 virus was initially identified as a pneumonia of unknown etiology in the Chinese city of Wuhan in December 2019 (WHO, 2020b). The pandemic was declared by WHO on March 11, 2020 (Ghebreyesus, 2020). By December 2020, covid-19 had already affected around 80 million people and caused more than 1.7 million deaths around the world (WHO, 2020c). Despite the efforts of the global medical and scientific community, no effective treatments had been identified to contain the disease (Becher & Frerichs, 2020; Jaffe, 2020). As of December 2020, particularly in Europe and North America, starting of immunization process had not been effective in stopping the exponential curve of new cases and deaths in the short term (John & Clarke, 2020). In this respect, January 2021 ended with more than 98 million people infected and 2.1 million deaths worldwide (WHO, 2021). Thus, the pandemic has evolved demanding solutions that go beyond medicine.

In the face of adversity, nations have articulated actions for the safety of their people. However, many of these measures depend on the discipline and compliance of citizens (Kuiper et al., 2020; Zhao & Wu, 2020). In this case, individuals are motivated by self-protection, solidarity (Cheng, Lam & Leung, 2020), fear of moral judgments (Casciano, 2020), enforcement, or monitoring (Cha, 2020). On this wise, some citizens stood out, not only domestically, but also internationally, impacting on their countries' public diplomacy.

Public diplomacy is intricately linked to soft power (Nye, 2019). Additionally, since 2017 (Walker & Ludwig, 2017a, 2017b), the concept of sharp power has been gaining ground on the discipline (Biersteker, 2020; Santos, 2019; Walker, 2018). Although scarce, there are some research on citizen diplomacy involving the soft power approach (Clinton, 2011; Fulda, 2019; Nye 2010). The same is not true of sharp power. Additionally, notwithstanding the fact that the "Web of Science" catalog reveals the existence of more than 20,000 papers with the term "covid-19", only eight relate the topic to diplomacy (Web of Science, 2020). Indeed, studies of public diplomacy (Santos, 2020a; Zhao, 2020) and citizen diplomacy in this context are scarce. Thus, by promoting debate, this research fills an academic gap.

Conducted in the sphere of international relations, within the context of constructivism, the research aims to shed light on the impacts that can be caused by citizen diplomacy in foreign policy, especially in international emergencies. In particular, the research aims to demonstrate that citizen's diplomacy can vest sharp power in addition to soft power. Specifically, it aims to answer the research question: how does citizen diplomacy differ whether guided by soft power or to sharp power? To address the question, the case study method is adopted, and focuses on international reactions of citizens from China, Portugal, and Brazil during the first wave of the covid-19 pandemic between mid-winter to mid-spring in the northern hemisphere (Larrauri et al., 2020, p. 8). The data source is the Reuters news agency database, between February 1 and April 30, 2020. Information was collected and analyzed with the content analysis technique. Thus, by involving public diplomacy, citizen diplomacy within the scope of international relations, as well as media representation in the field of international communication, the research sets out a contribution in the interplay of the public diplomacy, civic participation, and communication studies.

The next section features constructivism. Then the literature review comprises the theoretical, conceptual and analytical frameworks. After that, it describes the methodology. Subsequently, findings are presented and discussed. The last section highlights the conclusion, brings insights that can guide public policies, and indicates opportunities for future developments.

2. The constructivist framework for citizen diplomacy

The theory of international relations known as constructivism considers international actors, their interests and identities, the result of the impact of ideas, norms, and discourse (Reus-Smit, 2005, p. 193). Slaughter and Thomas state that in constructivism, “the perception of friends and enemies, in-groups and out-groups, fairness and justice all become key determinants of a state’s behavior” (2013, p. 4). Indeed, constructivism interprets international relations as a social construction with a sense of identity centered on the agent-structure issue, seeking to understand how agents produce structures and how structures produce agents (Barnett, 2014, pp. 157-158, 162). Thus, the theory differs from neorealism and neoliberalism, which link international interests to material factors such as power or trade, holding that actors in the international sphere are unitary entities with interests prior to social interaction.

The theory explains transformations in the international system with the argument that interests and identities of states are a highly malleable product (Walt, 1998, p. 40). For constructivists, the interaction between people and states forms new ideas that can give rise to new norms. Ideas are structural factors that influence actors’ interpretation of the world by assigning meanings grounded in the underlying culture (Barnett, 2014, p. 162). Thus, identity, norms, and the historical variation of meaning affect the interests of states (Fierke, 2010, p. 188), limiting control over destiny (Barnett, 2014, p. 162). Indeed, the balance of power does not exist objectively, as interests are subordinated to collectively constructed ideas, discourses, and social norms (Barnett, 2014, p. 580). Ultimately, the behavior of states is determined by the beliefs of elites and influential individuals, collective norms, and social identities. In short, ideas and discourse are the main tools of constructivism.

The constructivist perspective enables the observation of the potential impact of citizen diplomacy on the international perception towards a country. Social interactions in the domestic dimension of the state can lead to the shaping of the country’s identity and interests, impacting international perception. This can even alter the nature of relations in the international system. In other words, as a form of social manifestation, citizen diplomacy can show positive or negative perceptions to the rest of the world, influencing how the world relates to the respective country. In this context, foreign policy cannot preempt citizen diplomacy, as the concept can either improve or harm foreign policy.

3. Operationalizing key concepts

The research explores the interplay between soft and sharp power in citizen diplomacy during the covid-19 pandemic as reflected in public diplomacy. To pave the way for the analytical framework, key concepts are operationalized, namely: public diplomacy, citizen diplomacy, soft power, and sharp power.

3.1 Public diplomacy

The idea of public diplomacy is associated with international influence (Melissen & Wang, 2019, p. 1) and state reputational security (Cull, 2019, p. 135). Despite being, the concept encompasses centuries-old mechanisms. The Alexandrian library, built by the Greeks in Egypt around 250 BCE, is an example of public diplomacy in the cultural sphere (Cull, 2019, pp. 28-29). Similarly, in the 1400s, Gutenberg's press was a tool of international influence for the Protestant reformation initiated in Germany (Hayden, 2011). Today, international broadcasters and social media are among the most relevant instruments of public diplomacy (Nye, 2019, pp. 9, 14; Snow, 2020, p. 5). In short, the practice now known as public diplomacy is millennial, but is constantly being renewed, keeping pace with social developments.

The term "public diplomacy" was first mentioned in the British newspaper, *The Times*, in 1856, with a reference to the civility and behavior of Franklin Pierce (Cull, 2020, p. 13). The term gained traction after Woodrow Wilson's "Fourteen Points" peace speech (1918, p. 5), in which he referred to public diplomacy as opposed to secret diplomacy. However, to the meaning of "influencing foreign publics" coined to public diplomacy is credited to Edmund Gullion, former United States ambassador and first dean of the Fletcher College of Law and Diplomacy at Tufts University (Cull, 2020, p. 13).

Themes beyond war and peace began to receive greater attention, involving new international actors alongside representatives recognized by the Vienna Convention (Melissen, 1999, pp. xiv-xv). In the 1990s, public diplomacy was already understood as a tool to consolidate image and build long-term relationships. Thus, the concept became central to traditional diplomacy (Jesus, 2014, p. 152) as a peaceful means to deal with global publics (Magellan, 1982, pp. 11-19; Mendes, 2017, p. 154). In the early 21st century, public diplomacy became known as communication with foreign audiences (Melissen, 2005, pp. 3, 6; Nye, 2008, p. 101), aimed at influencing and leveraging state interests and values (Sharp, 2005, p. 106). In the post-9/11 era, instruments such as international broadcasters, culture, exchanges, and social media stood out in international politics (Nye, 2008, pp. 94-95; Zaharna, 2010, pp. 80-87). However, the "plenty of information" has increased the risk of distraction (Nye, 2019, pp. 9-11).

Cull defines public diplomacy as “listening to the other side and working to develop a relationship of mutual understanding” (2019, p. 23). The author also identified five components of public diplomacy: listening, advocacy, cultural diplomacy, exchanges, and international broadcasting. Listening is the mechanism of engaging foreign audiences by understanding their expectations (Cull, 2019, pp. 38-45; Martino, 2020, pp. 23-25). Advocacy corresponds to international advocacy for arguments, policies, and narratives (Cull, 2019, pp. 49-61; Gilboa, 2008, pp. 72-73). Cultural diplomacy involves the dissemination of messages through culture (Cull, 2019, pp. 64-73; Goff, 2020, pp. 31-34), while exchanges encompass receiving or sending citizens abroad, usually for educational purposes (Cull, 2019, pp. 77-84; Scott-Smith, 2020). Finally, international broadcasting refers to the large-scale international transmission of news (Arceneaux & Powers, 2020, pp. 52-59; Cull, 2019, pp. 87-103). Such a matrix has been widely adopted (Goff, 2020, p. 30; Hartig, 2019, p. 1; Santos, 2020b; Schindler, 2018, p. 28; Snow & Cull, 2020, pp. 19-75; Velikaya & Simons, 2020, p. 9).

Succinctly, Snow states that public diplomacy is the “management of persuasion and social influence in the service of international legitimacy” (2020, p. 4). The author also highlights that “soft actions” work best when combined with “more forceful and threatening forms of compliance and persuasion” (Snow, 2020, p. 4). This reinforces the Nye’s point of view, which (2019, p. 8), indicates hard power as a complement to soft power.

It is important to clarify that while traditional diplomacy comprises government-to-government (G2G) relations, public diplomacy is the dialogue between the government and global publics (G2P), and is aimed at engaging them in foreign policy goals (Snow, 2009, p. 6). New public diplomacy, on the other hand, means the way in which government, individuals, and private groups influence foreign policy (P2P) (Snow, 2009, p. 6). This research is based on the “new public diplomacy” view: the P2P model. This pattern approximates the liquid environment described by Bauman, in which the “world of authorities” is scrutinized by “individuality”, and political scandals accelerate the search for “examples” rather than “leaders” (2006, pp. 63-71). Along these lines, credibility, self-criticism, and civil society engagement assume a prominent role in public diplomacy (Nye, 2019, pp. 9-11). Thus, it is of utmost importance to pay special attention to the relationships that develop among individuals (citizens), narratives, and foreign policy.

Snow stresses that contemporary public diplomacy is interactive and networked, with an emphasis on citizen diplomats acting at the grassroots, while foreign ministries interact institutionally (2020, pp. 9, 11). She invokes Kennedy’s inaugural speech, with the famous phrase “And so, my fellow Americans: ask not what your country can do for you – ask what you can do for your country” (Ken-

ned, 1961, para. 25-26). Thus, citizen diplomacy deserves attention in the scope of public diplomacy.

3.2 Citizen diplomacy

One could say that, at the end of the 15th century, Bacon had drafted the idea of citizen diplomacy as a source of soft power in the essay “Of Goodness and Goodness of Nature,” when he dealt with the “citizen of the world” (1908, p. 57). However, the origin of the term is not consensual. Some claim that the term dates back to the 1980s (Samuel-Azran, Ilovici, Zari & Geduld, 2019, p. 39). However, in the late 1940s, the then president of the UNESCO National Commission in the US had published the article “Citizen Diplomacy”. Therein, the author described the intense state control over citizen diplomacy (Marshall, 1949, p. 89), and pointed out the need for democratization of foreign policy (Marshall, 1949, p. 83).

The vision of citizen diplomacy engaged in the foreign policy strategy is explained by the “multi-track diplomacy” (Diamond & McDonald, 1996). In this pattern, at least nine diplomatic avenues (government, professional conflict resolution, business, private citizens, research, peace activism, religion, funding, media, and public opinion) are articulated to achieve a common goal (Diamond & McDonald, 1996, p. 249). The diplomacy carried out by states through their foreign ministries is always track-one diplomacy (Wehrenfennig, 2008, p. 81). In multi-track diplomacy, all actors involved work in an integrated way around shared goals.

The intensified globalization in the 1990s was an invitation to individuals to act internationally alongside diplomats (Sharp, 2001, p. 136). Thus, diplomacy became democratized and composed by the dispersion of interests (Melissen, 2001, pp. 2, 10). In this scenario, the multi-track approach was no longer sufficient to explain citizen diplomacy. Then, “half-track diplomacy” perspectives emerged, based on the premise that state diplomacy is ineffective (Wehrenfennig, 2008, p. 81), being complemented by the actions of other actors. On the wise, the “track-one & track-two diplomacy” model stands out, in which “track-two” is unofficial diplomacy, exercised by non-state actors with their own resources independently from “track-one” (Fulda, 2019, p. 197; Jones, 2015, pp. 8-10). In this case, citizen diplomacy is carried out in parallel to that of the state (Nan, Druckman & Horr, 2009, pp. 65-66). An alternative theoretical framework is the top-down/bottom-up approach (Samuel-Azran et al., 2019, pp. 38-40). Bottom-up means citizen diplomacy carried out, on free initiative, and top-down is that articulated by states.

Incidentally, it is worth noting that the multi-track and top-down conceptions align with Nye’s three-dimensional game theory. This thesis points to citizens as important agents of international influence in parallel to states: Military apparatus is on game board one; economic issues on game board two; while board three

encompasses individuals and transnational issues, such as transnational crime, climate change, and infectious diseases, among others (Nye, 2004, p. 4). In the face of the wide dispersion of power among state and non-state actors, international actors should be skilled in managing three boards simultaneously (Nye, 2004, p. 4). It is noteworthy that alongside traditional diplomacy, a series of “hyphenated diplomacies” have arrived to the diplomacy stage (Sharp, 2001, p. 136). In fact, although this means a plethora of new practices, played by a wide range of diplomatic actors. In this context, professional diplomats need to be skilled at the “integrative diplomacy” (Hocking, Melissen, Riordan & Sharp, 2012, p. 13). Thus, innovative citizen diplomacy is a challenge to traditional diplomacy.

Social participation is inherent in democratization, especially by including groups like elites and pressure groups (Haerpfer, Bernhagen, Inglehart & Welzel, 2009, p. 4). However, “casting members as individuals is the trademark of modern society” (Bauman, 2000, p. 31). In this context, the notion of individualization of society may explain citizen diplomacy. Nevertheless, the concept can also be framed as a form of social or political participation, since it characterizes the “active intervention of citizens in public life” (Martins, 2004, pp. 75, 83, 137), especially when dealing with shared issues of democratic society (Martins, 2004, p. 138) with potential impact on public policy. (Sharp, 2001, p. 140). Markedly individualization is observed both in democracies and non-democratic (Yan, 2010). In short, citizen diplomacy is intricately linked to the individualization of society.

Besides recognizing diplomacy as a complex activity, Sharp notes the emergence of ordinary citizen diplomacy (2001, p. 134). Remarking representation as a key feature of diplomacy (Vienna Convention), Sharp states that the citizen diplomat can represent himself or herself, state actors, or non-state actors (2010, p. 137), often attracting media attention (2001, p. 148). Indeed, “access to the Internet or global news media” has made international communication accessible to anyone beyond official diplomats and government agents (Van Dyke & Verčič, 2009, p. 907). Along this line, Samuel-Azran et al. state that “citizen diplomacy is a concept that considers citizens, specifically those participating in various forums beyond the national borders (e.g., international students, businesspeople, or tourists), as diplomats of their country, potentially helping to promote its image globally” (2019, p. 38). Indeed, direct two-way communication is more effective than one-way communication. It is easier to overcome cultural barriers and build credibility (Nye, 2010). Indeed, citizen diplomacy is a potential source of international influence because “real soft power comes from a society, not from government” (Shambaugh apud Nye, 2010, para. 14). Therefore, the concept is broad and includes a citizen diplomat to be the one who, in some way, acts internationally, impacting the image of his or her country.

Citizen diplomacy is increasingly developed on an individual, independent, and non-agency basis. Thus, it is usually not aligned with foreign policy. Nye states that therein lies the paradox of citizen diplomacy, as attempts to control individuals can undermine a country's soft power (2010). The author emphasizes that decentralization of diplomacy, difficult management and the potential misalignment of messages and goals explain why political authorities are usually resistant to citizen diplomacy. But these are inevitable risks to democracies in the age of global communication (Nye, 2010).

Citizen diplomacy differs from citizen activism. The latter is linked to advocacy of system interests, such as human rights, gender, nuclear disarmament, and environmental protection (Vera & Casa, 2020, p. 629). Actions are mainly directed at the government, legislators, and even private actors restricted to the domestic dimension of the country (Norris, 2004, p. 5). It is often utilized by political parties, unions, and non-governmental organizations (Norris, 2004, pp. 6-7). Citizen advocacy can also flow internationally, involving other activism networks, the most notable examples being Greta Thunberg and Malala Yousafzai (Vera & Casa, 2020, p. 629). In this case, actions does not always impact their country of origin, but rather countries or international actors with negative performance in the advocated cause. On the other hand, citizen diplomacy is characterized by international citizen participation with impacts for their country not necessarily linked to advocacy (Samuel-Azran et al., 2019, p. 38; Fulda, 2019, p. 197). Thus, in some cases, citizen activists are also citizen diplomats, but citizen activism is not synonymous with citizen diplomacy.

The role of citizens in foreign policy has changed and should not be ignored (Pisarska, 2016, pp. 13-50). Individuals effectively are diplomatic agents and may act independently of state foreign policy, although they can be "used" by authoritarian governments to promote actions that cannot be officially promoted (Fulda, 2019, p. 211). As a matter of fact, globalization has decreased multi-track diplomacy and expanded track-two diplomacy. Indeed, this research starts from track-two diplomacy, but seeks to indicate paths toward integration between citizen diplomacy and foreign policy in the wake of multi-track diplomacy.

3.3 Soft power

The ability to influence determines the country's level of international interaction. Indeed, a good impression with foreign audiences can determine the level of power (Nye, 2019, p. 7), as well as attract long-term relationships and alliances. Soft power features influence and attraction as variables, and materializes through attributes such as institutions, policies, culture, and values (Nye, 2004, p. 8), which are pivotal to public diplomacy (Melissen, 2005, p. 4; Nye, 2019, p. 11).

The term soft power was coined in the 1990s by Nye in *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. The book analyzes the geopolitical position of the United States (US) in the contemporary international system (1991, p. XVII), grounded on two arguments: the changing nature of power (1991, pp. 5, 22); and the strengthening of the US by virtue of the triple dimension of power: military, economic, and soft power (1991, pp. xi, 22).

After defining power as “the ability to achieve one’s purposes or goals” (Nye, 1991, p. 3), the author states that soft power is an attractive power, composed mainly of intangible factors (Nye, 1991, pp. xvi, 29-31), constituting a counterpoint to hard power (military force) (Nye, 1991, p. 3). Soft power is as relevant to the international system as hard power (Nye, 1991, pp. 175, 182), because “a country may achieve the outcomes it prefers in world politics because other countries want to follow it or have agreed to a system that produces such effects” (Nye, 1991, p. 31). This flexible approach to power confers legitimacy on soft power (Nye, 1991, p. 32).

Later, in *Soft Power: The means to success in world politics*, Nye conceptualized soft power as “the ability to achieve what you want to do, through attraction rather than coercion or payments...ability to shape the preferences of others... [, a] co-optive power” (2004, pp. x, 5, 7). Then, he also described the main sources of soft power: (1) culture, mainly related to internationally attractive elements; (2) values and policies, essentially when international perception coincides with image perceived at home; and (3) foreign policies endowed with moral authority (Nye, 2004, pp. 11-15). The author warns that the effectiveness of attraction depends on the context. For example, audiovisual productions commending female freedom and empowerment, often appreciated in Latin America and India (Powers & Samuel-Azran, 2015, pp. 3-4), undermine soft power in countries such as Saudi Arabia (Nye, 2004, pp. 12, 16, 52).

The main limitation of soft power is the fact that, especially in democratic societies, it is not under the absolute control of the state, such as hard power (Nye, 2004, pp. 15, 17). Much of the attractiveness of the United States, for example, has not been produced by the American government, but by civil society, notably Hollywood.

As noted earlier, technological democratization has placed non-state actors such as non-governmental organizations, lobby groups, transnational corporations, and individuals on the international stage (Nye, 2004, p. 90), as potential agents of soft power. Paradoxically, besides influencing internationally on behalf of the respective country, such actors can negatively affect soft power by transmitting questionable values, such as those that express prejudice, discrimination, racism, social disrespect, among others.

3.4 Sharp power

Sharp power is the ideological model that privileges authoritarian bias over the attraction and influence inherent in soft power (Nye, 2019, p. 16; Walker & Ludwig, 2017a, p. 6).

Although it has already been related to other realities (Biersteker, 2020; Waler, 2018, p. 16), the concept is predominantly associated with China and Russia as a tool for dominance in international geopolitics (Ash, 2019; Bandurski, 2019; Cole, 2018; Walker, Kalathil & Ludwig, 2020, p. 125). However, Asian authors classify such claims as Western narratives without proper backing (Jun, 2017; Peng, 2019; Si, 2018). In this regard, Wang Guoqing, spokesperson of the 13th National Committee of the Chinese People's Political Consultative Conference, stated the following: "Accusing China of showing 'sharp power' by some western people is full of hype and bias [...] western countries demonstrate their 'soft power' or 'smart power,' while claiming the same demonstration from China is 'sharp power'" (Guoqing apud Yamei, 2018, para. 1-2). Thus, the nature and legitimacy of sharp power remains an open discussion.

Some experts study sharp power from the perspective of soft power (Bouvin, 2019), while others frame it as a form of hard power (Nye, 2019, p. 17). There are also those who consider it a tool of smart power, a kind of strategy that integrates soft and hard power (Buchanan, 2018). However, Walker and Ludwig, the father of sharp power, had in mind a power with more negative than positive effects, defining it as one that "pierces, penetrates, or perforates the political and information environments in the target countries" (2017b, p. 7).

Sharp power is realized through state actions laden with hostility to free speech, open debate, and individual liberties (Walker & Ludwig, 2017b, p. 7). It is most often applied to media, academia, political elites, the publishing sector, and think tanks, potentially provoking self-censorship around the world (Nye, 2018). Specifically, it is revealed in actions such as manipulating opinions, masking policies, suppressing voices (Walker & Ludwig, 2017b, p. 9), bullying, pressuring, rejecting visas, cutting concessions, spying (The Economist, 2017), constricting access to information (Nye, 2018), manipulating diasporas, interfering in foreign elections, censorship, fake news, caviar diplomacy (corruption), and controlling individuals through artificial intelligence and big data capabilities (Walker, 2018, pp. 11-17). Such sharp power attributes can be categorized into two variables: imposition and dominance. Imposition encompasses attributes such as misinformation and manipulation. On the other hand, dominance encompasses authoritarian attributes like control, censorship, and interference with freedom (Santos, 2019, p. 82).

Those characteristics sets out sharp power as a negative stance clashing with ethical standards. The situation is often identified with terms such as "China

threat 3.0” (Koetse, 2018; Mandip, 2018, p. 9) or “foreign political influence operations” (FPIO) (Cole, 2018, pp. 9-10). However, the covid-19 pandemic has been demonstrating that sharp power can be useful and necessary tool for the state’s diplomacy (Santos, 2020a, p. 90), being as important as soft and hard power, in the contemporary world, especially when combined with soft power. Indeed, ethics involves the choice of right or good actions over bad or evil ones, the good being realized by the application of appropriate moral norms. However, the complexity and fragmentation of the international, alongside diversity of nations and values, make ethical consensus difficult (Amstutz, 2013, p. 11).

Despite the distinction between sharp power and public diplomacy made by some due to the means of implementation (Taehwan, 2018), sharp power is studied in the domain of public diplomacy (Melissen & Wang, 2019, p. 4), being an efficient complement to soft power (Santos, 2019; Santos 2020a). From this perspective, this study highlights how citizen diplomacy, as one of the dimensions of public diplomacy, can also be coated with sharp power, impacting on foreign policy.

3.5 Analytical framework

The analytical framework will pave the way for empirical exploration, which aims to identify how soft and sharp power materialize in citizen diplomacy.

The literature review shows that state’s soft power reveals the variable “influence” through solid institutions and the variable “attraction” through attributes related to policies, culture, and values (Nye, 2004, p. 8). The framework for empirical analysis is constructed from the projection of the soft power variables and attributes in citizen diplomacy. Thus, when practiced by individuals, “influence” encompasses attributes such as openness and respect, competence and capabilities, cultural manifestations, and scientific development. In turn, “attraction” can be observed in attributes such as discipline, social and civil respect, and solidarity. The same procedure is adopted in relation to sharp power. In the realm of citizen diplomacy, the “dominance” variable has attributes such as civil disobedience, violent protests, crime, abandonment, and attitudes of insecurity. “Enforcement” has attributes such as distraction, misinformation, disrespect, prejudice and bullying, hostility, and racism. Thus, the analytical matrix to guide the empirical analysis of this research combines soft and sharp power variables and attributes in citizen diplomacy (Figure 1).

VARIABLES	SHARP POWER		NEUTRAL	SOFT POWER	
	SH-P DOMINANCE (D)	SH-P IMPOSITION (I)		SO-P INFLUENCE (I)	SO-P ATTRACTION (A)
ATTRIBUTES	COMMAND ←				CO-OPT →
	Civil disobedience (dc) Violent Protests (p) Crimes (cr) Abandonment (ab) Attitudes of insecurity (ai)	Distraction and misinformation (dd) Disrespect (de) Prejudice & bullying (pb) Hostility (h) Racism (ra)		Openness & respect (a) Cultural manifestation (m) Competence and capabilities (c) Scientific development (dc)	Discipline (d) Social respect (r) Solidarity (s)

FIGURE 1. Scale of variables and attributes of sharp power and soft power in citizen diplomacy

Source: Prepared by the author, with inspiration from Santos (2019, p. 82)

In this way, domestic actions of individuals with international repercussion framed within the scope of dominance, imposition, influence, and attraction are covered by citizen diplomacy within the scope of sharp and soft power. The next section clarifies how such kind of events are analyzed in this research.

4. Methodology

The research aims to answer the question: how does citizen diplomacy differ whether guided by soft power or sharp power? To obtain the answer to the “how” question, a case study is adopted (Denzin & Lincoln 2005, p. xii), which is a method pointed out as ideal to capture details of a situation, offering detailed understanding of an object (Thomas, 2016, p. 37; Yin, 2002, pp. 2-5).

Given the qualitative nuance, some measures are adopted to promote objectivity and consistency, seeking to ward off risks to scientific quality (Flick, 2007, pp. 2, 15-16). These are: (1) adoption of a multiple case study, and (2) setting a quantitative-qualitative standard for data collection and analysis (Yin, 2002, pp. 32-35).

The multiple case study is developed as “embedded style” (Yin, 2002, pp. 52-54), which considers subunits of analysis in a larger unit (Thomas, 2016, p. 177). The observation goes to the subunit and aligns with the larger context. In this way, it highlights differences and similarities, leading to greater consistency and better understanding of the central theme. Namely, the larger unit of analysis is citizen diplomacy in coping with the first wave of the covid-19 pandemic. The subunits of analysis are China, Portugal, and Brazil. China was chosen because it was the

first country to tackle the pandemic (WHO, 2020b), getting it done exemplary (The Lancet, 2020). Portugal was selected because of the global recognition of its success in controlling the pandemic during the first wave (Ames, 2020; Fernandes & Moynihan, 2020), although this scenario has changed during the second wave (Silva, 2021). Finally, the choice of Brazil stems from its transformation into one of the world's covid-19 epicenters during the analyzed period (Freitas, Silva & Cidade, 2020).

Notwithstanding their cultural, social, economic and political diversity, the comparability relies on two main premises: (1) the need imposed on them to confront the pandemic, and (2) the fact that the three countries institutionally exalt the centrality of the individual to the State, through the respect for human dignity (People's Republic of China, 1982, art. 38; Federative Republic of Brazil, 1988, art. 1; Portuguese Republic, 1976, art. 1). The countries' general profile are summarized in Table 1, through characteristics pertinent to the object of this research.

TABLE 1. General data from the countries selected for empirical research

COUNTRY	POPULATION (NO.)	AREA (KM ²)	PIB PER CAPITA (US\$)	POSITION IN THE DEMOCRACY INDEX	INFECTED (BY DEC/2020)	DEATHS (BY DEC/2020)
China	1.397.715.000	9.388.210	8.254,30	153. ^o	96.324	4.777
Portugal	10.269.417	91.605	24.590,40	22. ^o	392.996	6.556
Brazil	211.049.530	8.358.140	11.121,70	52. ^o	7.448.560	190.488

Source: Prepared by the author, with data from The Economist (2020), World Bank (2020) and WHO (2020c).

Data collection and analysis combined quantitative and qualitative techniques. Through quantitative analysis, the citizen diplomacy actions in the three countries were mapped, offering a numerical view. The observation was made from internationally disseminated news. It is noteworthy that although the perspective of international communication interprets news as mediated communication of citizen diplomacy, which would lead one to consider ethnography as an ideal approach to the topic, the international relations perspective is quite different. From this standpoint, "mediated public diplomacy" is one of the strategies for developing the public diplomacy, especially when aiming to reach a "vast majority of foreign citizens" (Golan, Manor & Arceneaux, 2019, pp. 3-6). Nye frames such a situation

among the power conversion strategies (Figure 2), constituting a fundamental step in the public diplomacy process, which favors the conversion of resources such as citizen diplomacy into international outcomes (2011, pp. 99-100). Additionally, due to travel restrictions, direct observation or ethnography research are not feasible during pandemic, therefore, the analysis of citizen diplomacy through the news published in an internationally influential source is the viable research path. This strategy also has the benefit of highlighting the intersection between diplomacy, civic participation and communication sciences, and can inspire future research over the data analyzed from other perspectives beyond international relations.

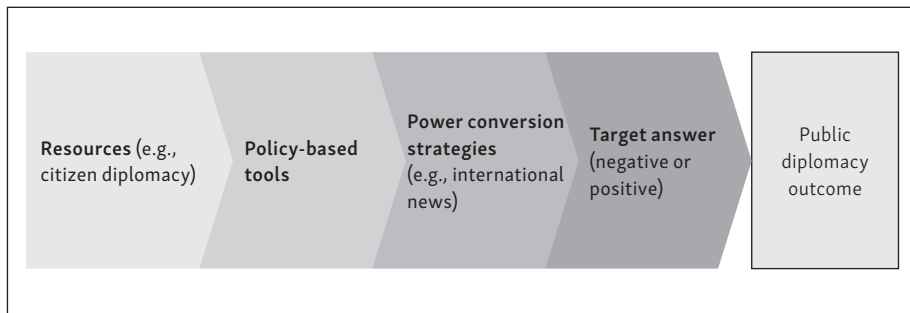


FIGURE 2. Conversion of resources into public diplomacy results

Source: Prepared by the author, based on Nye (2011, p. 100)

The international news agency, Reuters, was chosen as a research base because, alongside AFP (Agence France-Press) and AP (Associated Press), it is among the most influential agencies in the world (Aukia, Heimonen, Pahikkala & Salakoski, 2017, p. 252; Palmer, 2019, pp. ix-xi). Moreover, unlike AFP and AP, which have roots respectively in Europe and the US (Thomson), Reuters resulted from a European and US merger (Palmer, 2019, pp. 212-230). Annually, Reuters distributes over two million news stories in print and audiovisual media to over 780 television stations and 2000 media services in 128 countries (Reuters, 2020). Thus, broad global exposure, promoting international influence, aligns Reuters with power conversion strategies in the public diplomacy.

Data was collected on the agency's website (<https://www.reuters.com>) in the period from February 1, 2020 to April 30, 2020 (wave one) through three sequential Boolean searches (Bryman, 2012, p. 655): (1) China + covid, (2) Portugal + covid, and (3) Brazil + covid, considering the English language. After excluding duplicates, news corrections and updates, the total number of news were: 1591, 61,

and 242, respectively. Subsequently, the author reviewed all the news, selecting those that mentioned individual or collective actions of citizens, carried out in their own name or representing collective or institutional interests. Considering that the research is based on the track-two diplomacy perspective, the selection excluded actions by representatives of the state powers (executive, legislative, and judiciary), since this would be track-one diplomacy. This selection resulted in a total number of cases (N) of 1894 and 122 cases in the sample (n), as shown in Table 2.

TABLE 2. Reuters' news collection on citizen diplomacy (01.02 to 30.04.2020)

COUNTRY	BOOLEAN SEARCH	NEWS		
		TOTAL (EXCEPT DUPLICATIONS) (N)	SELECTED (n)	CITIZEN DIPLOMACY IN RELATION TO THE TOTAL
China	China + covid	1591	58	4%
Portugal	Portugal + covid	61	10	16%
Brazil	Brazil + covid	242	54	22%
		N = 1894	n = 122	

Source: Prepared by the author, with data collected.

News of the sample (n) were categorized by the coding technique (Krippendorff, 2004, pp. 99-101, 129-137). A table was constructed for each country. The first column contains the titles of the news, with the respective weblink in the second column and the publication dates in the third. The fourth column identifies each citizen with a group, such as: business, think tanks, sports, unions, citizens in general, and others. In the fifth column, the main message conveyed is summarized, such as social duties, confinement and repossession, openness and respect for diversity, among others. In the sixth column, the information is codified among soft power (SO-P), sharp power (SH-P) or neutral (n), with the identification of the variable, according to the analytical matrix (Figure 1): dominance (D), imposition (I), influence (I) or attraction (A). Finally, the seventh column points out the attribute related to each action. It should be highlighted that some of the news refer to two or more individuals' interventions. In this case, each one of them was analyzed separately starting from the fourth column, generating a bifurcation (e.g., Brazil in Table 3). In other words, the same news may refer to more than one citizen diplomacy action. Table 3 shows examples in relation to each country.

TABLE 3. Examples of coding methodology applied on mapped news from China, Portugal and Brazil

NEWS	WEBLINK	DATE	GROUP	ADVOCACY / MESSAGE	(SO-P) / (SH-P) / (N)	ATTRIBUTE
[China] China tightens Russia border checks, approves coronavirus vaccine trials	https://reuters/2xrELsX	Apr 15	Universities	Science development	SO-P (I)	scientific development
			Health sector	Control of pandemic	SO-P (I)	competence and capacities
[Portugal] Portugal relaxes coronavirus lockdown with 'sector-by-sector' plan	https://reuters/3d3ps1z	Apr 30	Citizens in general	Social duties (safety)	SO-P (A)	discipline
[Brazil] As Latin America locks down, trans sex workers struggle to survive	https://reuters/34ZByWy	Apr 24	LGBT+	Government financial aid	SO-P (I)	openness and respect
			NGO	Human rights: LGBT+ bias	SH-P (I)	bias and bullying

Source: Prepared by the author from cases extracted from the research database (coding tables).

The coding enabled the quantification of cases in the sample (Appendix). From this, applying the frequency criterion (Krippendorff, 2004, pp. 115-116), the qualitative analysis focused on the cases of soft and sharp power that represent at least 50% of the occurrences in each country. The findings lead to the answer to the research question, as outlined in the next section.

5. Soft and sharp power in citizen diplomacy: results, discussion and analysis

The quantitative analysis of the sample (n) 110 citizen diplomacy actions in China, 12 in Portugal, and 64 in Brazil. In Portugal, all of them are aligned with soft power. China and Brazil feature soft, sharp power, and neutral actions as can be seen in Table 4, which also shows the quantification of variables. The analysis showed that citizen diplomacy emanates both soft power and sharp power. In fact, during the confrontation of the covid-19 pandemic in the first wave, citizen diplomacy was exercised preponderantly through soft power (71% of actions) in those countries. On the other hand, the total number of sharp power actions (21%) is not negligible. Despite similarities, a closer look at each country reveals different behaviors. Thus, the quantitative analysis and the qualitative diagnosis, in the following subsections, offer the answer to the research question.

TABLE 4. Overall quantitative results

COUNTRY	CASES IN SAMPLE (n)	ACTIONS OF CITIZEN DIPLOMACY	SHARP POWER			NEUTRAL	SOFT POWER		
			DOMINANCE	IMPOSITION	TOTAL		INFLUENCE	ATTRACTION	TOTAL
China	58	110	5	20	25	10	48	27	75
Portugal	10	12	0	0	0	0	6	6	12
Brazil	54	64	5	9	14	5	26	19	45
TOTAL	122	186	10	29	39	15	80	52	132

Source: Prepared by the author, with data summarized from the research database.

5.1 Soft power in citizen diplomacy

Overall, soft power was observed in the citizen diplomacy of the countries through the attributes of openness and respect, competence and capabilities, and scientific development within influence. Attraction was observed in discipline, social respect, and solidarity. In the specific cases of China and Brazil, the influence variable was predominant. In Portugal, the 12 occurrences are equally classified between influence and attraction. In the Appendix, Table 5 presents a summary of the complete quantitative analysis.

In all three countries, the attribute competence and capabilities stood out in the influence variable, but in different ways. In Portugal, more than 50% of the actions under this attribute originate from the Portuguese diaspora. An example is the professionalism of Portuguese health workers in the UK, praised by the British Prime Minister (Kaye & MacLellan, 2020). In Brazil, more than 50% of the actions of this attribute were promoted by people from the business area. Among them are business leaders with signs of optimism about the recovery from the crisis, such as leader of a beverage company (Strauss, Jacob-Phillips & Sithole-Matarise, 2020), or the advocacy of private economic bailout programs for small businesses (Alves, 2020).

In China, 50% of the actions of the attribute competence and capabilities (influence variable) come from the business area, including not only individuals connected to large businesses, as in Brazil, but also small entrepreneurs. Examples of the former include the head of multi-asset solutions of a Hong Kong financial entity, exalting the positive reaction of the Chinese market to the crisis (Muru-gabopathy & Westbrook, 2020). Among the later, there are the testimonies of Chinese small businessmen about their management during the pandemic crisis (Wang & Crossley, 2020).

TABLE 5. Quantitative summary of soft power in citizen diplomacy

SOFT POWER		NUMBER OF ACTIONS PER COUNTRY		
VARIABLE	ATTRIBUTE	CHINA	PORTUGAL	BRAZIL
Influence (I)	Openness and respect (a)	1	1	2
	Competency and capacities (c)	34	5	19
	Scientific development (dc)	12	0	5
	SUBTOTAL	47	6	26
Attraction (A)	Discipline (d)	13	3	11
	Social respect (r)	7	2	2
	Solidarity (s)	8	1	6
	SUBTOTAL	28	6	19
TOTAL (ATTRIBUTES I + A)		75	12	45

Source: Prepared by the author, with data summarized from the research database.

With regard to the attraction variable, the attribute discipline stood out as a source of soft power in all three countries. In China and Brazil, the main actors in this attribute were those from sports industry. In China, an example is the CEO of Guangzhou R&F of the Chinese Super League who stated that the start of the season would follow social security guidelines (Nair & Rutherford, 2020). Furthermore, there is the example of Brazilian players in major world teams demonstrating compliance with confinement (Homewood & Sarkar, 2020; Nair & Ferris, 2020). In Portugal, citizens who are members of the political elite stand out, such as former minister and consultant Bruno Mações who advocated measures to combat the virus (Barker, Tostevin & Ghoshal, 2020), as well as immigrants living in Portugal who witnessed respectful treatment during quarantine (Waldersee & Cawthorne, 2020). Furthermore, citizens, in general, showed great discipline and adherence to the rules of lockdown and social distancing (Demony, Gonçalves & Waldersee, 2020).

In the global analysis, taking into account the combined picture of the three countries, 89 of the 132 soft power actions (67%) were practiced by individuals from businesses (23 actions), workers (18), citizens in general (15), sports (13), advisory (10), and universities (10). In addition to the examples related to the attribute competence and capabilities (influence) and discipline (attraction), there are other highlights. Individuals connected to business and sports, as well as citizens in general, stand out with regard to solidarity (attraction). This is the case with

the philanthropic contributions of Chinese businessmen (Baker, 2020a) and donation campaigns led by soccer players (Downie & Davis, 2020; Downie & Osmond, 2020), as well as housing made available by Portuguese owners for health professionals (Waldersee, 2020).

Additionally, there are meaningful actions of diplomats and citizens in the spectrum of the attribute social respect (attraction). Examples are the respect and empathy during the withdrawal of the lockdown in Wuhan (Goh, 2020a). Actions of citizens linked to universities stood out in the scientific development attribute (influence), in the field of research conducted about the new disease in China and Brazil (Goh, 2020b; Spring & Fonseca, 2020).

5.2 Sharp power in citizen diplomacy

Sharp power was found only in Brazilian and Chinese citizen diplomacy. In these cases, it was observed under the dominance variable in the attributes violent protests, crime, abandonment, and attitudes of insecurity. It was also found under the variable imposition, in the attributes distraction and information, prejudice and bullying, and hostility (Table 6). In both China and Brazil, more than 50% of those actions were operated under the imposition variable. In China the attributes prejudice and bullying (12 actions, 48%), as well as and distraction and misinformation (5 actions 20%) stood out. In Brazil, the actions were concentrated on the attribute distraction and misinformation (8 actions, 57%).

TABLE 6. Summary table of the quantitative profile of sharp power in citizen's diplomacy

SHARP POWER		NUMBER OF ACTIONS PER COUNTRY	
VARIABLE	ATTRIBUTE	CHINA	BRAZIL
Dominance (D)	Violent protests (p)	1	0
	Crimes (cr)	0	1
	Abandonment (ab)	0	1
	Attitude of insecurity (ai)	4	3
	SUBTOTAL	5	5
Imposition (I)	Distraction and misinformation (dd)	5	8
	Prejudice and bullying (pb)	12	1
	Hostility (h)	3	0
	SUBTOTAL	20	9
TOTAL (ATTRIBUTES D + I)		25	14

Source: Prepared by the author, with data summarized from the research database.

The attribute distraction and misinformation appeared in eight actions in Brazil. They were practiced by individuals from different groups: citizens in general, political elites, indigenous people, religious leaders, NGOs, workers, lawbreakers, and universities (details in the Appendix). In these cases, most of the demonstrations were related to negationism. Examples are crowded citizens holding demonstrations in support of President Jair Bolsonaro (Fonseca, Orlofsky & Bell, 2020), escaped prisoners who revolted against the enactment of preventive measures (Baker, 2020b), or religious leaders pleading for the exclusion of churches from social distancing guidelines (Boadle, Paraguassu & Osterman, 2020).

In China, measures under the attribute distraction and misinformation were observed in relation to citizens in general, as well as those in the healthcare sector. Such is the case of the Wuhan residents, dissatisfied with the quarantine and isolation measures, and the statement of the head of Jinyintan Hospital related to the excess implicit to some measures (Goh, 2020b).

Most of the Chinese actions under the imposition variable (48%) operated on the prejudice and bullying attribute and were mostly practiced by citizens and businessmen. Examples are the prejudice expressed against Africans in Guangzhou by both citizens in general and businessmen (Kirton, 2020), and, in the city of Suifenhe, against Chinese nationals returning from abroad (Tian & Wu, 2020).

Finally, it is worth noting that in both China and Brazil, actions related to the domain variable prevailed in the attitude of insecurity attribute, illustrated by Brazilian and Chinese workers in unsafe conditions (Chandran, 2020; Teixeira, 2020). In Brazil, an occurrence was also identified in the crime attribute, in which narcotic traffickers lamented the drop in international traffic, due to restrictions in port traffic (Stargardter & Jorgic, 2020). In China, clashes between people and the police during demonstrations on the streets of Hong Kong (Tam & Jim, 2020) relate to the attribute violent protests.

5.3 Final analyses

Indeed, citizen diplomacy is a relevant instrument for public diplomacy. In this context, the analysis highlighted two points to pay attention: variations in operationalization in the countries and the need for mediation or government agency, so that citizen diplomacy would benefit the state's strategy. In this regard, besides being power conversations strategies, news collect from international agencies can be monitored by public relations professionals for inferring the perceptions of international audiences (Sebastião, 2015, pp. 92-93). Therefore, governments may use them as sources for building policies which favor country's reputation, attractiveness, and influence in the international system. In this regard, the international convergence model by Van Dyke & Verčič's point of intersection between public

diplomacy, international relations, and communication alongside the operational flow (2009, pp. 918-919). In the case of citizen diplomacy, actions of individuals with international impact may be seen as inputs to the process.

In this context, the awareness of citizens over their rights and duties related to democratic values, as well as about their twofold role as global audience and as international actors is of utmost relevance. This may result from self reflection of training provided by the state (Martins, 2004, pp. 82, 138; Snow, 2020, pp. 9-10). State-citizen closeness may be filled through national conversation structures (Nye, 2010). An interesting example is the Center for People Diplomacy, tied to the Korea Foundation and the South Korean Ministry of Foreign Affairs. In May 2018, this Foundation promoted citizen involvement in the planning, implementation, and evaluation of public diplomacy, as an institutional measure of sustainable development (Choi, 2019). Thus, the mediation promoted by citizen diplomacy is crucial to states, some procedures may be universally applied, however specific contents should result from context analysis. For example, identifying groups of citizens most active in some situations may be helpful to public diplomacy plans. The fact is that solutions are not 'one size fits all'.

6. Conclusion

In the era of global communication, citizen diplomacy should not be neglected. The constructivist perspective contributes to the understanding that the ideas, norms, and discourse resulting from the interactions of citizen diplomacy in the domestic dimension can impact the shaping of the country's identity and interests, influencing international perception. Even more, it can constitute a vigorous tool for public diplomacy, complementing state activity. However, the paradox of citizen diplomacy reveals that it can be a deadly shot for soft power when the actions of individuals are targeted by authoritarianism on the part of the state or when there is no proper address by foreign policy, especially in cases where citizens act through sharp power.

Citizen diplomacy founded on track-two diplomacy is a contemporary trend. However, its integration into the foreign policy strategy, as a tool of public diplomacy, demands multi-track diplomacy model. This is illustrated through an analysis of the confrontation of the covid-19 pandemic by China, Portugal, and Brazil, during the first wave.

A consequence of this research is the analytical matrix built from the literature review on soft and sharp power. The so-called "scale of variables and attributes of sharp power and soft power in citizen diplomacy" (Figure 1) provides the operationalization of sharp and soft power in citizen diplomacy, serving future research and development.

The analysis through the lens of the scale enable the answer to the research question by showing how citizen diplomacy is operationalized through soft and sharp power. The former appears in actions of individuals endowed with openness and respect, competence and capabilities, scientific development, discipline and social respect, and solidarity. On the other hand, sharp power is inherent in measures such as participation in violent protests, crimes, promotion of abandonment, attitudes that cause social insecurity, misinformation or distraction, prejudice and bullying, as well as hostility.

Findings evidenced the potential of citizen diplomacy as an instrument of public diplomacy. However, mediation or governmental agency is essential for the concept not to become an obstacle to the state's international influence. In this regard, new skills are needed for foreign ministries, because the new scenario requires effective integration of the plethora of hyphenated diplomacies, such as citizen diplomacy, into the diplomatic repertoire. At least those should be detected and taken into account in strategic analyses.

The study also revealed that development differs in different realities, making 'one size fits all' solutions difficult. A wide range of policies may be adopted to foster city diplomacy, as an illustration, committees, cultural and educational activities, social gatherings, training on democracy concepts, among others. In any case, are those set after a careful diagnosis. Citizen diplomacy should be addressed in the strategy of public diplomacy.

Future developments may involve analysis in other geographic regions, as well as evaluating and measuring the impact and repercussion of Reuters' news on citizen diplomacy in specific countries. The data of this research may also be the subject of future analysis from the perspective of communication and political science, placing greater emphasis on political participation and media representation of citizen diplomacy. Moreover, similar analysis adopting Asian international news agencies as a research source may complement the findings presented here, offering new insights into the potential and avenues for integrating citizen diplomacy into official public diplomacy efforts.

Acknowledgments

The author thanks the anonymous reviewers for their dedicated reading and fundamental contributions to the final version of this article.

Appendix

Table of the quantitative analysis of soft and sharp power actions in citizens' diplomacy

Group	China										Portugal										Brazil										Overview																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																
	SH-P					SO-P					SH-P					SO-P					SH-P					SO-P					T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	T	O	A	S	U	M	L	

Source: Prepared by the author from the research database.

Diplomacia do cidadão durante a pandemia covid-19: Entre *sharp power* e *soft power*

Citizen diplomacy in the covid-19 pandemic:
Between sharp power and soft power

(EN: 25-48)

Niedja de Andrade e Silva Forte dos Santos *

Centro de Administração e Políticas Públicas, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas,
Universidade de Lisboa, Portugal

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2021.VIIIN2/pp.49-82

RESUMO

Frente ao enorme desafio global imposto pela pandemia da covid-19, os países aceleraram ações visando a segurança dos cidadãos. Por outro lado, movidos por impulsos diversos, os cidadãos também promoveram ações com impacto no cenário internacional, que caracterizam a diplomacia do cidadão. Sob a perspectiva da diplomacia pública, a diplomacia do cidadão normalmente é tida como fonte de *soft power*. O artigo objetiva evidenciar os impactos da diplomacia do cidadão na política externa e apontar de que forma esta pode também revestir-se de *sharp power*. A partir do enquadramento construtivista, a investigação aplica o método de estudo de caso centrado no enfrentamento da pandemia da covid-19 pela China, Portugal e Brasil. Para tanto, os conceitos chave diplomacia pública, diplomacia do cidadão, *soft power* e *sharp power* são operacionalizados. Depois é construída a escala de variáveis e atributos do *soft* e do *sharp power*. A escala guia a coleta de dados e a análise de conteúdo quantitativa e qualitativa em notícias da agência Reuters no período de 1 de fevereiro a 30 de abril de 2020. Após a apresentação e discussão dos resultados, a última sessão apresenta as conclusões, incluindo indicações para políticas públicas e oportunidades para futuros desenvolvimentos.

Palavras-chave: diplomacia pública, diplomacia do cidadão, *sharp power*, *soft power*, construtivismo, análise de conteúdo, covid-19

Artigo recebido a 02/09/2020 e aprovado para publicação pelo Conselho Editorial a 09/02/2021.

* Email: niedjasantos@edu.ulisboa.pt | niedjasantos@icloud.com | niedjaandrade@uol.com.br
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7313-2296>

ABSTRACT

Given the huge challenge imposed by the covid-19 pandemic, countries have stepped up actions aimed at citizen security. At the same time, driven by different purposes, citizens are also involved in actions, which have had international repercussion, such as the development of citizen diplomacy. From the standpoint of public diplomacy, citizen diplomacy is a source of soft power. This research debates how citizen diplomacy performs under sharp power, and highlights the impact on foreign policy. Working within constructivism, the paper uses the case study method and is aimed at identifying the fight against the covid-19 pandemic by China, Portugal, and Brazil. To this end, the key concepts are operationalized, namely public diplomacy, citizen diplomacy, soft power, and sharp power. Then, a matrix of variables and attributes of soft and sharp power is built. The matrix guides collection of quantitative and qualitative data by content analysis. The news agency, Reuters, is the source of news collected from February 1 to April 30, 2020. After presentation and discussion of results, the last session presents conclusions, including recommendations for public policies, and opportunities for future developments.

Keywords: public diplomacy, citizen diplomacy, sharp power, soft power, constructivism, content analysis, covid-19

1. Introdução

A pandemia da covid-19 é provavelmente o maior desafio imposto à humanidade no século XXI (World Health Organization [WHO], 2020a). A moléstia causada pelo vírus SARS-CoV-2 foi inicialmente identificada como uma pneumonia de etiologia desconhecida na cidade chinesa de Wuhan em dezembro de 2019 (WHO, 2020b). A pandemia foi declarada pela WHO a 11 de março de 2020 (Ghebreyesus, 2020). Em dezembro de 2020, a covid-19 já havia acometido em torno de 80 milhões de pessoas e causado mais de 1,7 milhões de mortes ao redor do mundo (WHO, 2020c). Apesar dos esforços da comunidade médica e científica mundial, não foram identificados tratamentos eficazes para conter a doença (Becher & Frerichs, 2020; Jaffe, 2020). Nem mesmo o início da vacinação, sobretudo na Europa e na América do Norte a partir de dezembro de 2020, foi eficaz para interromper no curto prazo a curva exponencial de novos casos e mortes (John & Clarke, 2020). Neste particular, o mês de janeiro de 2021 terminou com mais de 98 milhões de contaminados e 2,1 milhões de mortes no mundo (WHO, 2021). Assim, a pandemia evoluiu demandando soluções que extrapolam a medicina.

Diante da adversidade, as nações articularam ações para segurança de seus povos. Todavia, muitas dessas medidas dependem da disciplina e *compliance* dos cidadãos (Kuiper et al., 2020; Zhao & Wu, 2020). Neste caso, os indivíduos são motivados pela autoproteção, pela solidariedade (Cheng, Lam & Leung, 2020), pelo receio de julgamentos morais (Casciano, 2020), ou ainda pelo *enforcement* ou monitoramento (Cha, 2020). Convidados para esse palco, os cidadãos passaram a

destacar-se não apenas no âmbito doméstico, mas também no cenário internacional, com reflexos na diplomacia pública de seus países.

A diplomacia pública está intimamente ligada ao *soft power* (Nye, 2019). Adicionalmente, desde 2017 (Walker & Ludwig, 2017a, 2017b), o conceito de *sharp power* vem ganhando espaço em estudos da disciplina (Biersteker, 2020; Santos, 2019; Walker, 2018). Embora não seja usual, é possível encontrar pesquisas sobre a diplomacia do cidadão envolvendo a abordagem do *soft power* (Clinton, 2011; Fulda, 2019; Nye 2010), contudo, o mesmo não ocorre em relação ao *sharp power*. Adicionalmente, nada obstante o catálogo «Web of Science» revelar a existência de mais de 20.000 produções científicas com o termo «covid-19», apenas oito relacionam o tema à diplomacia (Web of Science, 2020). Na verdade, estudos da diplomacia pública (Santos, 2020a; Zhao, 2020) e da diplomacia do cidadão neste contexto são escassos. Assim, ao promover o debate, a investigação preenche uma lacuna acadêmica.

Realizada na esfera das relações internacionais, sob a perspectiva do construtivismo, a investigação tem por objetivo lançar luz sobre os impactos que podem ser causados pela diplomacia do cidadão na política externa, especialmente em casos de emergência internacional. Particularmente, a pesquisa objetiva demonstrar que a diplomacia do cidadão pode revestir-se de *sharp power*, além de *soft power*. Especificamente, pretende-se responder à questão de pesquisa: como a diplomacia do cidadão se diferencia em virtude do alinhamento ao *soft power* ou ao *sharp power*? Para enfrentar o questionamento, é adotado o método de estudo de caso tendo por objeto as ações com reflexos internacionais de cidadãos da China, Portugal e Brasil praticadas durante a primeira onda da pandemia de covid-19 entre meados do inverno a meados da primavera no hemisfério norte (Larrauri et al., 2020, p. 8). A fonte de dados é a base de notícias da agência Reuters entre 1 de fevereiro e 30 de abril de 2020. Os dados foram coletados e analisados pela técnica de análise de conteúdo. Desta forma, ao envolver a diplomacia pública, a diplomacia do cidadão e, do ponto de vista da comunicação internacional, a respectiva representação midiática, a investigação sinaliza contribuição para o estudo da intersecção entre a diplomacia pública, a participação cívica e a comunicação.

A primeira seção é dedicada à revisão bibliográfica, que compreende o enquadramento teórico-conceitual e o enquadramento analítico da pesquisa. A segunda traz a descrição da metodologia. A seguir são apresentados e discutidos os resultados. A última seção apresenta a conclusão, traz *insights* que podem orientar políticas pública e indica oportunidades para futuros desenvolvimentos.

2. O enquadramento da diplomacia do cidadão pelo construtivismo

A teoria das relações internacionais conhecida como construtivismo defende que os atores internacionais, seus interesses e identidades são resultado do impacto das

ideias, normas e discurso (Reus-Smit, 2005, p. 193). Slaughter e Thomas afirmam que no construtivismo, “the perception of friends and enemies, in-groups and out-groups, fairness and justice all become key determinants of a State’s behaviour” (2013, p. 4). Na verdade, o construtivismo interpreta as relações internacionais como uma construção social com senso de identidade centrado na questão agente-estrutura, procurando entender como os agentes produzem estruturas e como as estruturas produzem agentes (Barnett, 2014, pp. 157-158, 162). Assim, a teoria se diferencia do neorrealismo e do neoliberalismo, que ligam os interesses internacionais a fatores materiais como poder ou comércio, sustentando que os atores da esfera internacional são entes unitários com interesses anteriores à interação social.

A teoria explica as transformações no sistema internacional com o argumento de que os interesses e as identidades dos Estados são um produto altamente maleável (Walt, 1998, p. 40). Para os construtivistas, a interação entre pessoas e Estados formata novas ideias que podem dar origem a novas normas. As ideias são fatores estruturais que influenciam a interpretação do mundo pelos atores, atribuindo significados lastreados na cultura subjacente (Barnett, 2014, p. 162). Assim, identidade, normas e a variação histórica do significado afetam os interesses dos Estados (Fierke, 2010, p. 188), limitando o controle sobre o destino (Barnett, 2014, p. 162). Com efeito, o balanço de poderes não existe de forma objetiva, pois os interesses são subordinados a ideias, discursos e normas sociais coletivamente construídas (Barnett, 2014, p. 580). Em última análise, o comportamento dos Estados é determinado pelas crenças das elites e indivíduos influentes, normas coletivas e identidades sociais. Em suma, as ideias e o discurso são os principais instrumentos do construtivismo.

A perspectiva construtivista permite observar o potencial impacto da diplomacia do cidadão na percepção internacional sobre o país. As relações sociais na dimensão doméstica do Estado podem levar à formatação da identidade e interesses do país, impactando a percepção internacional. Isso pode, inclusive, alterar a natureza das relações no sistema internacional. Em outras palavras, como uma forma de manifestação social, a diplomacia do cidadão pode criar percepções positivas ou negativas para o resto do mundo, influenciando a forma como o mundo se relaciona com o respectivo país. Neste contexto, a política externa não pode preterir a diplomacia do cidadão, já que o instituto pode melhorar ou prejudicar as relações externas.

3. A operacionalização dos conceitos chave

A investigação explora a integração entre o *soft* e o *sharp power* na diplomacia do cidadão durante a pandemia de covid-19, refletindo na diplomacia pública. Para pavimentar o caminho ao enquadramento analítico, os conceitos chave são pre-

viamente operacionalizados, a saber: diplomacia pública, diplomacia do cidadão, *soft power* e *sharp power*.

3.1 A diplomacia pública

A ideia de diplomacia pública está associada à influência internacional (Melissen & Wang, 2019, p. 1) e à segurança reputacional do Estado (Cull, 2019, p. 135). Apesar da aparente jovialidade, o instituto engloba mecanismos seculares. A biblioteca de Alexandria, construída pelos gregos no Egito, por volta de 250 a.C., é um exemplo de diplomacia pública na esfera cultural (Cull, 2019, pp. 28-29). Da mesma forma, nos idos de 1400, a imprensa de Gutenberg foi uma ferramenta de influência internacional para a reforma protestante iniciada na Alemanha (Hayden, 2011). Atualmente, as emissoras internacionais e as redes sociais estão entre os mais relevantes instrumentos da diplomacia pública (Nye, 2019, pp. 9, 14; Snow, 2020, p. 5). Em suma, a prática hoje conhecida como diplomacia pública é milenar e está em constante renovação, acompanhando a evolução social.

O termo «diplomacia pública» foi citado pela primeira vez no britânico *The Times* em 1856, referindo-se à civilidade e ao comportamento de Franklin Pierce (Cull, 2020, p. 13). A expressão ganhou força após o discurso de paz «Fourteen Points» de Woodrow Wilson (1918, p. 5), que opunha a diplomacia pública à secreta. No entanto, a atribuição do termo diplomacia pública ao significado de «influenciar públicos estrangeiros» é creditada a Edmund Gullion, ex-embaixador dos Estados Unidos e primeiro reitor do Fletcher College of Law and Diplomacy da Tufts University (Cull, 2020, p. 13).

Temáticas além de guerra e paz passaram a receber maior atenção, demandando a participação de novos atores nas relações internacionais, além dos representantes diplomáticos reconhecidos pela Convenção de Viena (Melissen, 1999, pp. xiv-xv). Na década de 1990, a diplomacia pública já começava a ser entendida como uma ferramenta usada para consolidar imagem e construir relacionamentos de longo prazo. Assim, o instituto ganhou centralidade na diplomacia tradicional (Jesus, 2014, p. 152) como uma medida pacífica de política externa (Magalhães, 1982, pp. 11-19; Mendes, 2017, p. 154). No início do século XXI, a diplomacia pública ganhou força como comunicação oficial destinada a públicos estrangeiros (Melissen, 2005, pp. 3, 6; Nye, 2008, p. 101), com objetivo de influenciar e alavancar interesses e valores do Estado (Sharp, 2005, p. 106). No pós 11 de setembro, instrumentos como as emissoras internacionais, a cultura, os intercâmbios e as mídias sociais ganharam relevância na política internacional (Nye, 2008, pp. 94-95; Zaharna, 2010, pp. 80-87). Por outro lado, o excesso de informação aumentou o risco de distração (Nye, 2019, pp. 9-11).

Cull define a diplomacia pública como «listening to the other side and working to develop a relationship of mutual understanding» (2019, p. 23). O autor também

particularizou suas cinco componentes: *listening*, *advocacy*, diplomacia cultural, intercâmbios e *internacional broadcasting*. O *listening* é o mecanismo de engajamento do público estrangeiro através da compreensão de suas expectativas (Cull, 2019, pp. 38-45; Martino, 2020, pp. 23-25). A *advocacy* corresponde à defesa internacional de argumentos, políticas e narrativas (Cull, 2019, pp. 49-61; Gilboa, 2008, pp. 72-73). A diplomacia cultural envolve a disseminação de mensagens através da cultura (Cull, 2019, pp. 64-73; Goff, 2020, pp. 31-34), enquanto os intercâmbios englobam a recepção ou o envio de cidadãos ao exterior, normalmente com finalidade educacional (Cull, 2019, pp. 77-84; Scott-Smith, 2020). Por fim, *international broadcasting* refere-se à transmissão internacional de notícias em grande escala (Arceneaux & Powers, 2020, pp. 52-59; Cull, 2019, pp. 87-103). Tal matriz vem sendo amplamente adotada (Goff, 2020, p. 30; Hartig, 2019, p. 1; Santos, 2020b; Schindler, 2018, p. 28; Snow & Cull, 2020, pp. 19-75; Velikaya & Simons, 2020, p. 9).

Sucintamente, Snow afirma que a diplomacia pública é o «management of persuasion and social influence in the service of international legitimacy» (2020, p. 4), sendo evidente sua relação com o poder. A autora também destaca que as «soft actions» funcionam melhor quando combinadas com «more forceful and threatening forms of compliance and persuasion» (Snow, 2020, p. 4), reforçando o que já havia sido manifestado por Nye (2019, p. 8), que indica o caminho do *hard power* como complemento ao *soft power*.

É conveniente esclarecer que enquanto a diplomacia tradicional compreende as relações de governo para governo (G2G), a diplomacia pública é o diálogo entre o governo e públicos globais (G2P), visando engajá-los aos objetivos da política externa (Snow, 2009, p. 6). Já a nova diplomacia pública significa a forma pela qual governo, indivíduos e grupos privados influenciam a política externa (P2P) (Snow, 2009, p. 6). Esta pesquisa está baseada na visão da «nova diplomacia pública»: o modelo P2P. Esse padrão aproxima-se do ambiente líquido descrito por Bauman, no qual o «world of authorities» é escrutinado pela «individuality» e escândalos políticos aceleram a busca por «examples» e não «leaders» (2006, pp. 63-71). Nesta linha, a credibilidade, a autocritica e o engajamento da sociedade civil assumem papel de destaque para a diplomacia pública (Nye, 2019, pp. 9-11). Assim, é de suma importância dedicar especial atenção às relações que passam a ocorrer entre indivíduos (cidadãos), narrativas e política externa.

Invocando o discurso de posse de Kennedy, no qual proferiu a célebre frase «and so, my fellow Americans: ask not what your country can do for you — ask what you can do for your country» (Kennedy, 1961, para. 25-26), Snow enfatiza que a diplomacia pública contemporânea é interativa, operada em rede, com ênfase na atuação dos diplomatas cidadãos na base, enquanto os ministérios de relações

exteriores interagem institucionalmente (2020, pp. 9, 11). Destarte, maior foco há de ser conferido à diplomacia do cidadão, como dimensão da diplomacia pública.

3.2 A diplomacia do cidadão

De certa forma, no fim do século xv, Bacon rascunhou a ideia de diplomacia do cidadão como fonte de *soft power* no ensaio «Of Goodness and Goodness of Nature», quando tratou do «citizen of the world» (1908, p. 57). Contudo, a origem do termo não é consensual. Alguns afirmam que o termo remonta à década de 1980 (Samuel-Azran, Ilovici, Zari & Geduild, 2019, p. 39). Mas no final da década de 1940, o então presidente da Comissão Nacional da UNESCO nos EUA publicou o artigo «Citizen diplomacy», onde abordou a questão. Na peça, o autor descrevia o intenso controle estatal sobre a diplomacia do cidadão (Marshall, 1949, p. 89) e apontava a necessidade de democratização da política externa (Marshall, 1949, p. 83).

A visão de diplomacia do cidadão engajada à estratégia de política externa do Estado é explicada pelo modelo «multi-track diplomacy» (Diamond & McDonald, 1996). Nesse padrão, pelo menos nove vias diplomáticas (*government, professional conflict resolution, business, private citizens, research, peace activism, religion, funding, media, public opinion*) articulam-se para o atingimento de um objetivo comum (Diamond & McDonald, 1996, p. 249). A diplomacia realizada pelos Estados, através de seus ministérios de relações exteriores, são sempre a *track-one diplomacy* (Wehrenfennig, 2008, p. 81). Na *multi-track diplomacy*, todos os atores envolvidos trabalham de forma integrada em torno de metas compartilhadas.

A globalização intensificada na década de 1990 foi um convite para que, independentemente do planejamento estatal, qualquer indivíduo pudesse atuar no ambiente internacional (Sharp, 2001, p. 136). Assim, a diplomacia democratizou-se marcada pela dispersão de interesses (Melissen, 2001, pp. 2, 10). Neste cenário, a abordagem *multi-track* já não era suficiente para explicar a diplomacia do cidadão. Surgiram, então, as perspectivas «half track diplomacy», baseadas na premissa de que a atuação diplomática estatal é ineficaz (Wehrenfennig, 2008, p. 81), sendo complementada pela atuação de outros atores. Neste rol, destaca-se o modelo «track-one & track-two diplomacy», no qual a «track-two» é a diplomacia não oficial, exercida por atores não estatais com seus próprios recursos e com independência em relação à «track-one» (Fulda, 2019, p. 197; Jones, 2015, pp. 8-10). Neste caso, a diplomacia do cidadão é realizada paralelamente à do Estado (Nan, Druckman & Horr, 2009, pp. 65-66). Enquadramento teórico alternativo é a abordagem «top-down/bottom-up» (Samuel-Azran et al., 2019, pp. 38-40). A *bottom-up* significa a diplomacia do cidadão realizada de forma independente, por livre iniciativa e a *top-down* é o padrão articulado pelo Estado.

Por oportuno, vale a pena notar que as concepções *multi-track* e *top-down* se alinham à teoria do jogo tridimensional de Nye. Esta tese aponta os cidadãos como importantes agentes de influência internacional que atuam paralelamente ao Estado. No tabuleiro um está o aparato militar. No dois, estão as questões econômicas. O tabuleiro três abarca indivíduos e questões transnacionais, como o crime transnacional, as mudanças climáticas, as doenças infecciosas, dentre outras (Nye, 2004, p. 4). O autor indica que, diante da ampla dispersão de poder entre atores estatais e não estatais, o Estado que conseguir articular as jogadas entre três tabuleiros será bem sucedido (Nye, 2004, p. 4). É importante notar que ao lado da diplomacia tradicional, uma série de «hyphenated diplomacies» chegou à esfera diplomática (Sharp, 2001, p. 136). Com efeito, muito embora a diplomacia tradicional consagrada pela Convenção de Viena seja bem delimitada, uma plethora de novas práticas protagonizadas por atores diversos chegou ao palco internacional. Isto exige dos diplomatas profissionais a competência da «integrative diplomacy» (Hocking, Melissen, Riordan & Sharp, 2012, p. 13). Assim, a inovadora diplomacia do cidadão é um desafio para a diplomacia tradicional.

Vale a pena salientar que a participação social é inerente aos processos de democratização, embora nestes casos geralmente esteja relacionada às coletividades, como as elites e os movimentos sociais (Haerpfer, Bernhagen, Inglehat & Welzel, 2009, p. 4). Contudo, «casting members as individuals is the trademark of modern society» (Bauman, 2000, p. 31). Assim, embora a diplomacia do cidadão possa até ser enquadrada como uma forma de participação social ou política, já que caracteriza a «intervenção activa dos cidadãos na vida pública» (Martins, 2004, pp. 75, 83, 137), especialmente quando se ocupa de problemas coletivos da sociedade democrática (Martins, 2004, p. 138), com potencial impacto em políticas públicas (Sharp, 2001, p. 140), a figura está mais relacionada à ideia de individualização da sociedade. Notavelmente, a tendência de individualização é observada tanto em democracias quanto em contextos considerados não democráticos, como é o caso da China (Yan, 2010). Em suma, a diplomacia do cidadão está intimamente ligada à individualização da sociedade.

Neste particular, Sharp lembra que a diplomacia é uma atividade especializada de difícil execução, mas reconhece a emergência da diplomacia do cidadão comum, bem como o potencial impacto para o país (2001, p. 134). O autor enfatiza que a representação é a base da diplomacia tradicional (Convenção de Viena). Assim, ao transportar a referida noção para a diplomacia do cidadão, Sharp afirma que o diplomata cidadão pode representar a si mesmo, atores estatais ou atores não estatais (2001, p. 137), frequentemente mobilizando grande atenção dos *media* (2001, p. 148). Na verdade, o «access to the Internet or global news media» tornou a comunicação internacional acessível a qualquer pessoa além dos diplomatas ofi-

ciais e agentes governamentais (Van Dyke & Verčič, 2009, p. 907). Nesta linha, Samuel-Azran et al. afirmam que «citizen diplomacy is a concept that considers citizens, specifically those participating in various forums beyond the national borders (e.g., international students, business people, or tourists), as diplomats of their country, potentially helping to promote its image globally» (2019, p. 38). Na verdade, a comunicação direta entre sujeito e receptor é mais efetiva do que a comunicação unilateral. Os indivíduos ultrapassam as barreiras culturais entre si com maior facilidade e credibilidade (Nye, 2010). Com efeito, a diplomacia do cidadão é uma potencial fonte de influência internacional, pois o «real soft power comes from a society, not from government» (Shambaugh apud Nye, 2010, para. 14). Destarte, o conceito é amplo e considera diplomata cidadão aquele que, em alguma condição, atua na esfera internacional impactando a imagem de seu país.

A diplomacia do cidadão vem sendo crescentemente desenvolvida de forma individual, independente e não agenciada. Assim, normalmente não é alinhada à política externa. Nye afirma que aí reside o paradoxo da diplomacia do cidadão, pois tentativas de controle dos indivíduos podem minar o *soft power* do país (2010). O autor lembra que a descentralização da atividade diplomática, a dificuldade de controle e o potencial desalinhamento de mensagens e objetivos explicam por que razão as autoridades políticas normalmente são refratárias à diplomacia do cidadão. Mas estes são riscos inevitáveis na era da comunicação global e inerentes às democracias (Nye, 2010).

Neste ponto cabe distinguir também diplomacia do cidadão de ativismo cidadão. O último está ligado à defesa de causas, como direitos humanos, feminismo, desarmamento nuclear e proteção ambiental (Vera & Casa, 2020, p. 629). Neste âmbito, as ações são focadas e usualmente dirigidas ao governo, legisladores e mesmo atores privados restritos à dimensão doméstica do país (Norris, 2004, p. 5). Frequentemente, o ativismo cidadão é agenciado por entidades como partidos políticos, sindicatos e organizações não governamentais (Norris, 2004, pp. 6-7). Entretanto, a defesa de causas pelo cidadão também pode fluir na esfera internacional e mobilizar uma rede de outros ativistas, sendo os exemplos mais notórios Greta Thunberg e Malala Yousafzai (Vera & Casa, 2020, p. 629). Neste caso, a ação do cidadão nem sempre impacta positiva ou negativamente o seu país de origem, mas sim países ou atores internacionais com desempenho negativo na causa defendida. Por outro lado, a diplomacia do cidadão caracteriza-se pela participação internacional do cidadão com impactos para seu país não necessariamente ligados à defesa de causas (Samuel-Azran et al., 2019, p. 38; Fulda, 2019, p. 197). Assim, em alguns casos, é possível que o ativista cidadão possa ser considerado diplomata cidadão, mas o ativismo cidadão não é sinónimo de diplomacia do cidadão.

O papel dos cidadãos na política externa mudou e não deve ser ignorado (Pisarska, 2016, pp. 13-50). Os indivíduos efetivamente são agentes diplomáticos e, normalmente, agem independentemente das políticas externas do Estado, embora possam ser «usados» por governos de matiz autoritária para promover ações que não podem ser oficialmente promovidas (Fulda, 2019, p. 211). Assim, é fácil notar que a globalização fez diminuir a *multi-track diplomacy* e ampliou a *track-two diplomacy*. Com efeito, essa investigação parte da *track-two diplomacy*, mas procura indicar caminhos na direção da integração entre a diplomacia do cidadão e a política externa, na esteira da *multi-track diplomacy*.

3.3 O soft power

A capacidade de influenciar determina o nível de interação do país na esfera internacional. Com efeito, a boa impressão junto ao público estrangeiro pode determinar o nível de poder na esfera internacional (Nye, 2019, p. 7), bem como atrair relacionamentos e alianças de longo prazo. O *soft power* tem a influência e a atração como variáveis e materializa-se através de atributos como as instituições, políticas, cultura e valores (Nye, 2004, p. 8), os quais são centrais para a diplomacia pública (Melissen, 2005, p. 4; Nye, 2019, p. 11).

O termo *soft power* foi cunhado na década de 1990 por Nye na obra *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. O livro analisa a posição geopolítica dos EUA no sistema internacional contemporâneo (1991, p. xvii), baseando-a em dois argumentos: a alteração na natureza do poder (1991, pp. 5, 22); e o fortalecimento dos EUA, em virtude da tripla dimensão do poder: militar, econômico e *soft power* (1991, pp. xi, 22).

Após definir o poder como «the ability to achieve one's purposes or goals» (Nye, 1991, p. 3), o autor afirma que o *soft power* é um poder atrativo, composto principalmente por fatores intangíveis (Nye, 1991, pp. xvi, 29-31), constituindo contraponto ao *hard power* (força militar) (Nye, 1991, p. 3). O *soft power* é tão relevante ao sistema internacional quanto o *hard power* (Nye, 1991, pp. 175, 182), porque «a country may achieve the outcomes it prefers in world politics because other countries want to follow it or have agreed to a system that produces such effects» (Nye, 1991, p. 31). Essa natureza mutável do poder confere legitimidade ao *soft power*, reduzindo eventuais resistências internacionais (Nye, 1991, p. 32).

Posteriormente, na obra *Soft Power: The means to success in world politics*, Nye conceituou o *soft power* como «ability to get what you want to do with through attraction rather than coercion or payments... ability to shape the preferences of others...[a] co-optive power» (2004, pp. x, 5, 7). Na ocasião, também descreveu as principais fontes de *soft power*: (1) cultura, principalmente relacionada a elementos internacionalmente atrativos; (2) valores e políticas, essencialmente quando

há identidade entre a imagem internacionalmente projetada e a imagem percebida no âmbito doméstico; e (3) políticas externas dotadas de autoridade moral (Nye, 2004, pp. 11-15). O autor adverte que a eficácia da atração depende do contexto. Exemplificativamente, produções audiovisuais que exaltam a liberdade e empoderamento feminino, frequentemente apreciados na América Latina e Índia (Powers & Samuel-Azran, 2015, pp. 3-4), minam o *soft power* em países como a Arábia Saudita (Nye, 2004, pp. 12, 16, 52).

A principal limitação do *soft power* é o fato de que, especialmente nas sociedades democráticas, ele não está sob o controle absoluto do Estado, ao contrário do *hard power* (Nye, 2004, pp. 15, 17). Grande parte da atração dos Estados Unidos, por exemplo, não foi produzida pelo governo americano, mas sim pela sociedade civil, nomeadamente Hollywood.

Como já referido, a democratização tecnológica colocou atores não estatais como as organizações não governamentais, grupos de lóbi, corporações transnacionais e indivíduos no palco internacional (Nye, 2004, p. 90), como potenciais agentes de *soft power*. Paradoxalmente, além de influenciarem internacionalmente em nome do respectivo país, tais atores podem afetar negativamente o *soft power* ao transmitirem valores internacionalmente questionáveis, como os que expressam preconceito, discriminação, racismo, desrespeito social, entre outros.

3.4 O *sharp power*

O *sharp power* é o modelo ideológico que privilegia o viés autoritário em detrimento da atração e influência inerentes ao *soft power* (Nye, 2019, p. 16; Walker & Ludwig, 2017a, p. 6).

Embora já tenha sido relacionado a outras realidades (Biersteker, 2020; Waler, 2018, p. 16), o conceito é predominantemente associado à China e à Rússia, como instrumento de domínio na geopolítica internacional (Ash, 2019; Bandurski, 2019; Cole, 2018; Walker, Kalathil & Ludwig, 2020, p. 125). Porém, autores asiáticos classificam tais afirmações como narrativas ocidentais sem o devido respaldo (Jun, 2017; Peng, 2019; Si, 2018). A este respeito, Wang Guoqing, porta-voz do 13.º Comitê Nacional da Conferência Consultiva Política do Povo Chinês, afirmou o seguinte: «Accusing China of showing ‘sharp power’ by some western people is full of hype and bias [...] western countries demonstrate their ‘soft power’ or ‘smart power’, while claiming the same demonstration from China is ‘sharp power’» (Guoqing apud Yamei, 2018, para. 1-2). Assim, a natureza e a legitimidade do *sharp power* permanecem uma discussão em aberto.

Há especialistas que estudam o *sharp power* a partir da perspectiva do *soft power* (Bouvin, 2019), outros o enquadram como uma forma de *hard power* (Nye, 2019, p. 17). Também há os que o consideram uma ferramenta de *smart power*, es-

écie de estratégia que integra o *soft* e o *hard power* (Buchanan, 2018). Entretanto, quando conceberam o termo em 2017, Walker e Ludwig tinham em mente um poder com efeitos mais negativos do que positivos, definindo-o como aquele que «pierces, penetrates, or perforates the political and information environments in the target countries» (2017b, p. 7).

O *sharp power* realiza-se através de ações estatais carregadas de hostilidade à liberdade de expressão, ao debate aberto e às liberdades individuais (Walker & Ludwig, 2017b, p. 7). O padrão é aplicado com mais frequência à mídia, academia, elites políticas, setor editorial e *think tanks*, potencialmente provocando autocensura em todo o mundo (Nye, 2018). Concretamente, revela-se em ações como manipulação de opiniões, mascaramento de políticas, supressão de vozes (Walker & Ludwig, 2017b, p. 9), *bullying*, pressão, rejeição de vistos, corte de concessões, espionagem (The Economist, 2017), constrição de acesso a informações (Nye, 2018), manipulação de diásporas, interferência em eleições estrangeiras, censura, *fake news*, diplomacia caviar (corrupção) e controle individual através das capacidades de inteligência artificial e *big data* (Walker, 2018, pp. 11-17). Tais atributos de *sharp power* podem ser categorizados em duas variáveis: imposição e domínio. A imposição abarca atributos como desinformação e manipulação. De outro lado, o domínio engloba atributos como medidas autoritárias, controle, censura e interferência na liberdade (Santos, 2019, p. 82).

Assim, não é difícil perceber que o *sharp power* é apontado como uma postura negativa a colidir com padrões éticos. Frequentemente, é identificado com nomenclaturas como «China threat 3.0» (Koetse, 2018; Mandip, 2018, p. 9) ou «foreign political influence operations» (FPIO) (Cole, 2018, pp. 9-10). Contudo, a pandemia de covid-19 vem demonstrando que o *sharp power* pode ser elevado à condição de ferramenta útil e necessária ao acervo diplomático do Estado (Santos, 2020a, p. 90), sendo tão importante quanto o *soft* e o *hard power*, no mundo contemporâneo, especialmente quando combinado com o *soft power*. Na verdade, a ética envolve a escolha de ações certas ou boas em detrimento das ruins ou más, sendo o bem realizado pela aplicação de normas morais adequadas. Contudo, a complexidade e fragmentação do sistema internacional, a multiplicidade de nações e valores, dificulta o consenso sobre o conteúdo e significado de ética (Amstutz, 2013, p. 11).

Apesar da possível distinção entre o *sharp power* e a diplomacia pública em virtude dos meios de implementação (Taehwan, 2018), o *sharp power* é estudado no domínio da diplomacia pública (Melissen & Wang, 2019, p. 4), inclusive podendo servir como complemento eficiente ao *soft power* (Santos, 2019; Santos 2020a). Nesta perspectiva, o presente estudo evidenciará como a diplomacia do cidadão, enquanto uma das dimensões da diplomacia pública, também pode ser revestida de *sharp power*, com potencial impacto negativo para o Estado.

3.5 Enquadramento analítico

O enquadramento analítico pavimentará a exploração empírica, que objetiva identificar de que forma o *soft* e o *sharp power* se materializam na diplomacia do cidadão.

A revisão bibliográfica em torno do *soft power* aponta que, quando este emana do Estado, a variável «influência» reside nas instituições sólidas e a «atração» revela-se nos atributos relativos a políticas, cultura e valores (Nye, 2004, p. 8). A matriz para análise empírica desta pesquisa é construída a partir da projeção das variáveis e atributos de *soft power* na diplomacia do cidadão. Assim, quando praticada por indivíduos, a «influência» abarca atributos como abertura e respeito, competência e capacidades, manifestações culturais e desenvolvimento científico. Por sua vez, a «atração» pode ser observada em atributos como a disciplina, o respeito social e civil e a solidariedade. O mesmo procedimento é adotado em relação ao *sharp power*. No âmbito da diplomacia do cidadão, a variável «domínio» tem atributos como desobediência civil, protestos violentos, crimes, abandono e atitudes inseguras. A variável «imposição» tem como atributos a distração, a desinformação, o desrespeito, o preconceito e *bullying*, a hostilidade e o racismo. Assim, a matriz analítica a guiar a análise empírica desta investigação combina variáveis e atributos de *soft* e *sharp power* na diplomacia do cidadão (Figura 1).

VARIÁVEIS	SHARP POWER		NEUTRO	SOFT POWER	
	SH-P DOMÍNIO (D)	SH-P IMPOSIÇÃO (I)		SO-P INFLUÊNCIA (I)	SO-P ATRAÇÃO (A)
ATRIBUTOS	←		→	→	
	COMANDO				COOPTAÇÃO
	Desobediência civil (dc)	Distração e desinformação (dd)		Abertura e respeito (a)	Disciplina (d)
	Protestos violentos (p)	Desrespeito (de)		Manifestação cultural (m)	Respeito social (r)
	Crimes (cr)	Preconceito e bullying (pb)		Competência e capacidades (c)	Solidariedade (s)
	Abandono (ab)	Hostilidade (h)		Desenvolvimento científico (dc)	
	Atitude insegura (ai)	Racismo (ra)			

FIGURA 1. Escala de variáveis e atributos do *sharp power* e *soft power* na diplomacia do cidadão

Fonte: elaborado pela autora, com inspiração em Santos (2019, p. 82)

Desta forma, medidas dos indivíduos na esfera doméstica com repercussão internacional enquadráveis no âmbito do domínio, imposição, influência e atração

são abrangidas pela diplomacia do cidadão no âmbito do *sharp* e do *soft power*. Tais ocorrências são analisadas empiricamente nesta investigação, conforme descrito na metodologia.

4. Metodologia

A investigação visa responder à questão: como a diplomacia do cidadão se diferencia em virtude do alinhamento ao *soft power* ou ao *sharp power*? Para obter a resposta à pergunta do tipo «como», é adotado o estudo de caso (Denzin & Lincoln 2005, p. xii), método apontado como ideal para captar detalhes de uma situação, oferecendo entendimento detalhado do objeto de estudo (Thomas, 2016, p. 37; Yin, 2002, pp. 2-5).

Tendo em vista a *nuance* qualitativa do método, são adotadas medidas contingenciais para promover a objetividade e consistência, procurando afastar os riscos à qualidade científica (Flick, 2007, pp. 2, 15-16). São elas: (1) adoção de estudo de caso múltiplo e (2) definição de padrão quanti-qualitativo para coleta e análise de dados (Yin, 2002, pp. 32-35).

O estudo de caso múltiplo é desenvolvido no «*embedded style*» (Yin, 2002, pp. 52-54), que considera subunidades de análise em uma unidade maior (Thomas, 2016, p. 177). A observação vai à subunidade e alinha-se ao contexto maior. Desta forma, evidencia diferenças e semelhanças, levando à maior consistência e melhor entendimento do tema central. Nomeadamente, a unidade maior de análise é a diplomacia do cidadão no enfrentamento da primeira onda da pandemia de covid-19. As subunidades de análise são China, Portugal e Brasil. A China foi escolhida por ter sido o primeiro país a enfrentar a pandemia (WHO, 2020b), tendo-o feito de forma exemplar (The Lancet, 2020). Portugal foi selecionado em virtude do reconhecimento em nível global do sucesso no controle da pandemia durante a primeira onda (Ames, 2020; Fernandes & Moynihan, 2020), nada obstante tal cenário tenha sido alterado durante a segunda onda (Silva, 2021). Por fim, a escolha do Brasil decorre de sua transformação em um dos epicentros mundiais da covid-19 no período analisado (Freitas, Silva & Cidade, 2020).

Nada obstante a diversidade cultural, social e econômica e política, a comparabilidade dos três países de diferentes continentes reside em duas premissas principais: (1) a necessidade que lhes foi imposta de enfrentamento da pandemia e (2) o fato de os três países exaltarem institucionalmente a centralidade do indivíduo para o Estado, através da exegese do respeito à dignidade humana (People's Republic of China, 1982, art. 38.º; República Federativa do Brasil, 1988, art. 1.º; República Portuguesa, 1976, art. 1.º). O perfil geral dos países está sumarizado na Tabela 1, através de características pertinentes ao objeto desta investigação.

TABELA 1. Dados gerais dos países selecionados para pesquisa empírica

PAÍS	HABITANTES (N.º)	TERRITÓRIO (KM²)	PIB PER CAPITA (US\$)	POSIÇÃO NO DEMOCRACY INDEX	CONTAMINADOS (ATÉ DEZ/2020)	MORTES (ATÉ DEZ/2020)
China	1.397.715.000	9.388.210	8.254,30	153.º	96.324	4.777
Portugal	10.269.417	91.605	24.590,40	22.º	392.996	6.556
Brasil	211.049.530	8.358.140	11.121,70	52.º	7.448.560	190.488

Fonte: elaborado pela autora, com dados de The Economist (2020), World Bank (2020) e WHO (2020c).

A coleta e análise de dados combinou técnicas quantitativas e qualitativas. Pela análise quantitativa, as ações de diplomacia do cidadão nos três países foram mapeadas, oferecendo visão numérica sobre os resultados internacionais. A observação foi feita a partir de notícias divulgadas internacionalmente. Neste particular cabe notar que, embora a perspectiva dos processos de comunicação internacional interprete as notícias como representação mediática da diplomacia do cidadão, caso em que a observação científica da diplomacia do cidadão seria melhor acomodada por métodos etnográficos, a visão das relações internacionais é diferente. Sob o ponto de vista das relações internacionais, a «mediated public diplomacy» é uma das estratégias de desenvolvimento do processo de diplomacia pública, sobretudo quando se pretende atingir a «vast majority of foreign citizens» (Golan, Manor & Arcenaux, 2019, pp. 3-6). Nye enquadra tal situação entre as estratégias de conversão do poder (figura 2), constituindo etapa fundamental do processo de diplomacia pública, que favorece a conversão de recursos como a diplomacia do cidadão em resultados junto à comunidade internacional (2011, pp. 99-100). Notavelmente, dada também a inviabilidade de realização da observação direta em virtude das restrições de locomoção impostas pela própria pandemia, a análise da diplomacia do cidadão através das notícias publicadas em fonte influente internacionalmente apresenta-se como o caminho de pesquisa viável para a análise do tema. Tal estratégia de análise também tem o benefício de evidenciar a intersecção entre a diplomacia, a participação cívica e as ciências da comunicação, podendo inspirar novas análises a partir das ciências políticas ou de comunicação acerca dos dados analisados nesta pesquisa sob o ponto de vista das relações internacionais.

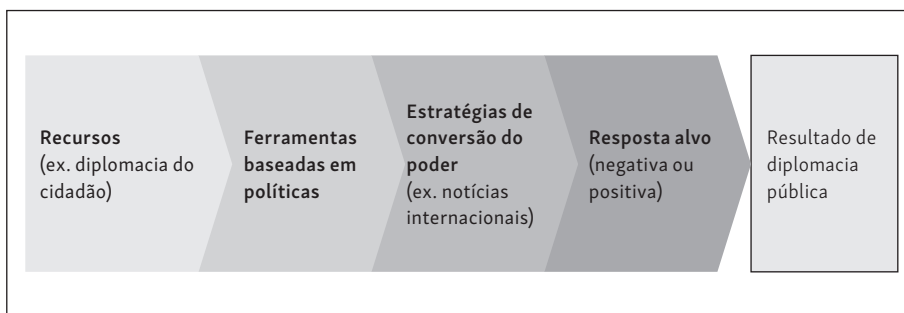


Figura 2. Processo de conversão de recursos em resultados de diplomacia pública

Fonte: elaborado pela autora com base em Nye (2011, p. 100).

A agência internacional de notícias Reuters foi escolhida como base de pesquisa porque, ao lado da AFP (Agence France-Press) e da AP (Associated Press), está entre as agências mais influentes do mundo (Aukia, Heimonen, Pahikkala & Salakoski, 2017, p. 252; Palmer, 2019, pp. ix-xi). Além disso, diferentemente da AFP e da AP, que têm raízes respectivamente na Europa e nos EUA, a (Thomson) Reuters é uma fusão europeia e norte-americana (Palmer, 2019, pp. 212-230). Anualmente, a Reuters distribui mais de dois milhões de notícias em mídia escrita e audiovisual para mais de 780 emissoras de televisão e 2000 serviços de mídia em 128 países (Reuters, 2020). Assim, a ampla exposição global, promovendo a influência internacional, alinha a Reuters às estratégias de conversão do poder no processo de diplomacia pública.

Os dados foram coletados no website da agência (<https://www.reuters.com>) no período de 1 de fevereiro de 2020 a 30 de abril de 2020 (primeira onda), através de três pesquisas booleanas sequenciais (Bryman, 2012, p. 655): (1) China + covid, (2) Portugal + covid e (3) Brasil + covid, considerando as notícias veiculadas no idioma inglês. Excluídas as duplicações, inclusive por atualização ou correção realizadas em mesma data, o total de notícias identificadas foram respectivamente: 1591, 61 e 242. Após a coleta, a autora revisou todas as notícias, selecionando aquelas que fizessem menção a ações individuais ou coletivas de cidadãos, realizadas em nome próprio ou em representação de interesses coletivos ou institucionais. Tendo em vista que a pesquisa parte da perspectiva *track-two diplomacy*, a seleção excluiu ações de representantes dos poderes estatais (executivo, legislativo e judiciário), já que neste caso tratar-se-ia da *track-one diplomacy*. Tal seleção resultou no número total de casos (N) de 1894 e 122 casos na amostra (n), tal como discriminado na Tabela 2.

TABELA 2. Resultados da coleta de notícias Reuters sobre diplomacia do cidadão (01.02 a 30.04.2020)

PAÍS	BUSCA BOOLEANA	NOTÍCIAS		
		TOTAL (EXCETO DUPLICATAS) (N)	SELECIONADAS (n)	DIPLOMACIA DO CIDADÃO EM RELAÇÃO AO TOTAL
China	China + covid	1591	58	4%
Portugal	Portugal + covid	61	10	16%
Brasil	Brasil + covid	242	54	22%
		N = 1894	n = 122	

Fonte: elaborado pela autora, com dados colhidos na pesquisa empírica.

Para apoiar a análise, as notícias da amostra (*n*) foram categorizadas através da técnica de codificação (Krippendorff, 2004, pp. 99-101, 129-137). Uma tabela foi construída para cada um dos países. A primeira coluna contém os títulos das notícias, com os respectivos endereços eletrônicos na segunda coluna e as datas de publicação na terceira. Na quarta coluna, foi identificado o grupo em que se encaixa(m) o(s) cidadão(s), como por exemplo: negócios, *think tanks*, esportes, sindicatos, cidadãos em geral, entre outros. Na quinta coluna está resumida a principal mensagem transmitida, como deveres sociais, confinamento e retomada, abertura e respeito à diversidade, entre outros. O detalhamento de tais informações permitiu que a sexta coluna fosse dedicada à codificação de cada ação como *soft power* (SO-P), *sharp power* (SH-P) ou neutra (n), identificando a respectiva variável, de acordo com a matriz analítica (figura 1): domínio (D), imposição (I), influência (I) ou atração (A). Por fim, na sétima coluna foi apontado o atributo relacionado à variável. Algumas das notícias referem-se a duas ou mais intervenções de indivíduos. Neste caso, cada uma delas foi analisada separadamente a partir da quarta coluna, gerando a bifurcação da análise a partir deste ponto (exemplo: Brasil na Tabela 3). Isto significa que uma mesma notícia pode apresentar mais de uma ação de diplomacia do cidadão. A Tabela 3 mostra exemplos dos resultados em relação aos três países, organizados em sete colunas.

TABELA 3. Exemplos da aplicação da metodologia de codificação em notícias mapeadas da China, Portugal e Brasil

NEWS	WEBLINK	DATE	GROUP	ADVOCACY / MESSAGE	(SO-P) / (SH-P) / (N)	ATTRIBUTE
[China] China tightens Russia border checks, approves coronavirus vaccine trials	https://reuters/2xrELsX	Apr 15	Universities	Science development	SO-P (I)	scientific development
			Health sector	Control of pandemic	SO-P (I)	competence and capacities
[Portugal] Portugal relaxes coronavirus lockdown with 'sector-by-sector' plan	https://reuters/3d3ps1z	Apr 30	Citizens in general	Social duties (safety)	SO-P (A)	discipline
[Brasil] As Latin America locks down, trans sex workers struggle to survive	https://reuters/34ZByWy	Apr 24	LGBT+	Government financial aid	SO-P (I)	openness and respect
			NGO	Human rights: LGBT+ bias	SH-P (I)	bias and bullying

Fonte: elaborado pela autora a partir de casos extraídos do banco de dados da pesquisa (tabelas de codificação).

A codificação aplicada às informações colhidas permitiu a quantificação dos casos da amostra (Apêndice). A partir dessa estratificação, aplicando-se o critério da frequência (Krippendorff, 2004, pp. 115-116), a análise qualitativa focou os casos de *soft power* e *sharp power* que representam pelo menos 50% das ocorrências em cada país. Os achados levam à resposta da questão de pesquisa, conforme delineado na próxima seção.

5. O *soft* e o *sharp power* na diplomacia do cidadão: resultados, discussão e análise

Quantitativamente, a análise empírica dos casos da amostra (n) revelou a existência de 110 ações de diplomacia do cidadão na China, 12 em Portugal e 64 no Brasil. Em Portugal, todas as medidas estão alinhadas ao *soft power*. No caso da China e do Brasil, dividem-se entre *soft*, *sharp power* e neutras, tal como especificado na Tabela 4, que traz também o detalhamento da quantificação das variáveis. A análise demonstrou que a diplomacia do cidadão emana tanto *soft power* quanto *sharp power*. Na verdade, durante o enfrentamento da pandemia de covid-19 nos países analisados durante a primeira onda, a diplomacia do cidadão foi exercida preponderantemente através do *soft power* (71% das ações). Por outro lado, não é desprezível o número total de ações revestidas de *sharp power* (21%). Nada obstante as

semelhanças, o olhar particularizado sobre cada um dos países revela diferentes comportamentos. Assim, a análise quantitativa mais específica e o diagnóstico qualitativo, apresentados nas subseções seguintes, oferecem a resposta à questão de pesquisa: como é que a diplomacia do cidadão se diferencia em virtude do alinhamento ao *soft power* ou ao *sharp power*?

TABELA 4. Resultado quantitativo geral da investigação empírica

PAÍS	CASOS NA AMOSTRA (N)	AÇÕES DE DIPLOMACIA DO CIDADÃO	SHARP POWER			NEUTRO	SOFT POWER		
			DOMÍNIO	IMPOSIÇÃO	TOTAL		INFLUÊNCIA	ATRAÇÃO	TOTAL
China	58	110	5	20	25	10	48	27	75
Portugal	10	12	0	0	0	0	6	6	12
Brasil	54	64	5	9	14	5	26	19	45
SOMATÓRIA	122	186	10	29	39	15	80	52	132

Fonte: elaborado pela autora, com dados resumidos a partir do banco de dados da pesquisa.

5.1 O *soft power* na diplomacia do cidadão

No geral, o *soft power* foi observado na diplomacia do cidadão dos países analisados nos atributos abertura e respeito, competência e capacidades, além de desenvolvimento científico no âmbito da variável influência. Já a variável atração foi verificada nos atributos disciplina, respeito social e solidariedade. No caso específico da China e do Brasil preponderou a variável influência. Em Portugal, as 12 ocorrências classificam-se igualmente entre influência e atração. A Tabela 5 apresenta o quadro resumo do Apêndice com a completa análise quantitativa a que se refere esta seção.

Nos três países, o atributo competência e capacidades sobressai na variável influência, entretanto, com características distintas. Em Portugal, mais de 50% das ações sob tal atributo tem origem na diáspora portuguesa. Exemplo disso é a profissionalização dos trabalhadores portugueses da saúde atuando no Reino Unido, exaltada pelo primeiro ministro britânico (Kaye & MacLellan, 2020). No Brasil, mais de 50% das ações do referido atributo foram promovidas por pessoas da área de negócios (*business*). Entre tais estão situações de líderes empresariais com mensagens de otimismo na retomada da crise, como a exaltação do lucro trimestral de empresa de bebidas (Strauss, Jacob-Phillips & Sithole-Matarise, 2020), ou a advocacia de programas privados de socorro econômico a pequenas empresas (Alves, 2020).

TABELA 5. Quadro resumo do perfil quantitativo do *soft power* na diplomacia do cidadão

SOFT POWER		NÚMERO DE AÇÕES POR PAÍS		
VARIÁVEL	ATRIBUTO	CHINA	PORTUGAL	BRASIL
Influência (I)	Abertura e respeito (a)	1	1	2
	Competência e capacidades (c)	34	5	19
	Desenvolvimento científico (dc)	12	0	5
	SUBTOTAL	47	6	26
Atração (A)	Disciplina (d)	13	3	11
	Respeito social (r)	7	2	2
	Solidariedade (s)	8	1	6
	SUBTOTAL	28	6	19
TOTAL (ATRIBUTOS I + A)		75	12	45

Fonte: elaborado pela autora, com dados resumidos a partir do banco de dados da pesquisa.

Na China, 50% das ações do atributo competência e capacidades (variável influência) são originários da área de negócios, incluindo não apenas indivíduos ligados a grandes negócios, como no Brasil, mas também pequenos empresários. Entre os exemplos do primeiro pode ser citado o chefe de soluções multi-ativos de entidade financeira de Hong Kong, exaltando a reação positiva do mercado chinês diante da crise (Murugaboopathy & Westbrook, 2020). Entre os segundos estão os depoimentos de pequenos empresários chineses sobre a gestão durante a crise decorrente da pandemia (Wang & Crossley, 2020).

No que se refere à variável atração, destacou-se o atributo disciplina como fonte de *soft power* da diplomacia do cidadão nos três países. Na China e no Brasil, os principais atores neste atributo foram os do ramo esportivo. Na China, pode ser destacado o exemplo do CEO do Guangzhou R&F da Chinese Super League, afirmando que o início da temporada seguiria as diretrizes de segurança social (Nair & Rutherford, 2020). Além disso, há o exemplo dos jogadores brasileiros em grandes times mundiais, em *compliance* com as diretrizes de distanciamento e confinamento (Homewood & Sarkar, 2020; Nair & Ferris, 2020). Em Portugal destacaram-se cidadãos membros da elite política, como o ex-ministro e consultor Bruno Mações que ganhou espaço para defender medidas de combate ao vírus (Barker, Tostevin & Ghoshal, 2020), além de imigrantes residentes em Portugal que testemunharam o tratamento respeitoso durante a quarentena (Waldersee & Cawthorne, 2020) e ainda os cidadãos em geral, que demonstram grande disci-

plina e adesão às regras de confinamento e distanciamento social (Demony, Gonçalves & Waldersee, 2020).

Na análise global, considerando o quadro conjunto dos três países, 89 do total de 132 ações de *soft power* (67%) foram praticadas por indivíduos dos grupos negócios (23 ações), trabalhadores (18), cidadãos em geral (15), esportes (13), consultoria (10) e universidades (10). Além dos exemplos já mencionados em relação ao atributo competência e capacidades (variável influência) e à disciplina (variável atração), vale lançar luz sobre outros destaques. Os indivíduos ligados a negócios e esportes, bem como cidadãos em geral, sobressaíram-se quanto à solidariedade (variável atração). É o caso das contribuições filantrópicas de empresários chineses (Baker, 2020a) e campanhas de doações lideradas por jogadores de futebol (Downie & Davis, 2020; Downie & Osmond, 2020), além das moradias disponibilizadas por proprietários portugueses para hospedagem gratuita de profissionais da saúde (Waldersee, 2020).

Adicionalmente podem ser ressaltadas as medidas dos diplomatas trabalhadores e cidadãos no espectro do atributo respeito social (variável atração). Exemplos disso são o respeito e a empatia demonstrados em Wuhan durante o levantamento do confinamento (Goh, 2020a). Ações de representantes ligados às universidades devem ser destacadas no atributo desenvolvimento científico (variável influência), no campo das pesquisas realizadas acerca da nova enfermidade na China e no Brasil (Goh, 2020b; Spring & Fonseca, 2020).

5.2 O *sharp power* na diplomacia do cidadão

O *sharp power* foi constatado apenas na diplomacia do cidadão brasileira e chinesa. Nestes casos foi observado sob a variável domínio nos atributos protestos violentos, crimes, abandono e atitude insegura. Também foi verificado sob a variável imposição, nos atributos distração e informação, preconceito e *bullying* e hostilidade (Tabela 6). Tanto na China como no Brasil, mais de 50% das ações neste campo foram operadas sob a variável imposição. Na China destacaram-se os atributos preconceito e *bullying* (12 ações, 48%) e distração e desinformação (5 ações 20%). No Brasil, as ações concentraram-se no atributo distração e desinformação (8 ações, 57%).

TABELA 6. Quadro resumo do perfil quantitativo do *sharp power* na diplomacia do cidadão

SHARP POWER		NÚMERO DE AÇÕES POR PAÍS	
VARIÁVEL	ATRIBUTO	CHINA	BRASIL
Domínio (D)	Protestos violentos (p)	1	0
	Crimes (cr)	0	1
	Abandono (ab)	0	1
	Atitude insegura (ai)	4	3
SUBTOTAL		5	5
Imposição (I)	Distração e desinformação (dd)	5	8
	Preconceito e <i>bullying</i> (pb)	12	1
	Hostilidade (h)	3	0
	SUBTOTAL	20	9
TOTAL (ATRIBUTOS D + I)		25	14

Fonte: elaborado pela autora, com dados resumidos a partir do banco de dados da pesquisa.

O atributo distração e desinformação destacado pela diplomacia do cidadão está presente em oito ações no Brasil. Elas foram praticadas por indivíduos de diferentes grupos: cidadãos em geral, elite política, indígenas, líderes religiosos, ONG, trabalhadores, transgressores da lei e universidades (detalhes no Apêndice). Nestes casos, a maioria das manifestações foi relacionada ao negacionismo. São exemplos os cidadãos aglomerados realizando manifestações de apoio ao presidente Jair Bolsonaro (Fonseca, Orlofsky & Bell, 2020), a fuga de prisioneiros revoltados com a decretação de medidas preventivas à transmissão do coronavírus (Baker, 2020b) ou líderes religiosos pleiteando a exclusão das igrejas das medidas de distanciamento social (Boadle, Paraguassu & Osterman, 2020).

Na China, as medidas sob o atributo distração e desinformação foram praticadas por cidadãos em geral e os do setor de saúde. É o caso do morador de Wuhan insatisfeito com as medidas de quarentena e isolamento e a declaração sobre o excesso das medidas proferidas pelo presidente do Jinyintan Hospital (Goh, 2020b).

A maior parte das ações chinesas sob a égide da variável imposição (48%) operaram no atributo preconceito e *bullying*, sendo praticadas sobretudo por cidadãos e empresários. O preconceito manifestado contra africanos em Guangzhou tanto por cidadãos em geral quanto empresários (Kirton, 2020) são exemplos, assim como os casos de preconceito contra nacionais da China voltando do exterior, praticados por cidadãos chineses da cidade de Suifenhe (Tian & Wu, 2020).

Por fim, vale destacar que, tanto na China quanto no Brasil, as medidas relacionadas à variável domínio prevaleceram no atributo atividade insegura, ilustradas por trabalhadores brasileiros e chineses em condições inseguras (Chandran, 2020; Teixeira, 2020). No Brasil também foi identificada ocorrência no atributo crimes, na qual traficantes de entorpecentes lamentam a queda no tráfico internacional, em face de restrições no trânsito portuário (Stargardt & Jorgic, 2020). Na China houve o mapeamento de uma ação relativa ao atributo protestos violentos, consubstanciada em confrontos de populares com a polícia em manifestações nas ruas de Hong Kong (Tam & Jim, 2020).

5.3 Análises finais

Efetivamente, a diplomacia do cidadão é um instrumento relevante para a diplomacia pública. Neste contexto, a análise empírica evidenciou dois pontos que merecem atenção: as variações na operacionalização nos países e a necessidade de mediação ou agência governamental, para que a diplomacia do cidadão interaja com a estratégia de diplomacia pública do Estado. Neste particular, além de serem consideradas estratégias de conversão de poder para resultados de diplomacia pública, o produto das agências internacionais de notícias pode ser monitorizado e subsidiar a gestão das percepções pelos profissionais de relações públicas (Sebastião, 2015, pp. 92-93) para que, mediante a agência governamental, sejam consideradas na formação de políticas que favoreçam a reputação, atratividade e influência do país no sistema internacional. Neste particular, o modelo de convergência internacional de Van Dyke & Verčič mapeia exatamente o ponto de convergência entre a diplomacia pública, as relações internacionais e a comunicação e o respectivo fluxo operacional (2009, pp. 918-919). No caso da diplomacia do cidadão é importante que as ações dos indivíduos com impacto internacional sejam visualizados como inputs do processo.

Nesse contexto, a educação dos cidadãos sobre direitos e deveres no ambiente democrático participativo seja pelo autodesenvolvimento ou promoção estatal (Martins, 2004, pp. 82, 138), além do maior entendimento de seu duplo papel, simultaneamente como audiência global e como atores internacionais, são providências poderosas (Snow, 2020, pp. 9-10). A aproximação e comunicação entre Estado e cidadãos pode ocorrer através de estruturas de conversas nacionais (Nye, 2010). Exemplo interessante é o Center for People Diplomacy, atrelado à Korea Foundation e ao Ministério das Relações Exteriores da Coreia do Sul, em maio de 2018, para envolvimento dos cidadãos no planejamento, implementação e avaliação da diplomacia pública, como medida institucional de desenvolvimento sustentável do instituto (Choi, 2019). Assim, a capacidade de mediação da diplomacia do cidadão é crucial aos estados, mas deve ser alinhada a cada realidade. Nada

obstante os processos e procedimentos possam ser universalmente aplicados, os conteúdos devem resultar de diagnósticos específicos. Exemplificativamente, o diagnóstico dos grupos a que preponderantemente pertencem os atores da diplomacia do cidadão são um caminho no direcionamento de esforços. O fato é que as soluções não são do tipo *one size fits all*.

6. Conclusão

Na era comunicação global, a diplomacia do cidadão não deve ser negligenciada. A perspectiva construtivista contribui para o entendimento de que as ideias, normas e discurso decorrentes das interações da diplomacia do cidadão na dimensão doméstica podem impactar a formatação da identidade e dos interesses do país, influenciando a percepção internacional. Muito antes, ela pode constituir uma vigorosa ferramenta de diplomacia pública, complementando a atividade estatal. De outro lado, o paradoxo da diplomacia do cidadão revela que a mesma pode ser um tiro mortal para o *soft power*, quando a ação dos indivíduos é alvo de autoritarismo por parte do Estado ou quando não há o devido endereçamento pela política externa, especialmente nos casos em que os cidadãos atuam através do *sharp power*.

A diplomacia do cidadão fundada na *track-two diplomacy* é uma tendência contemporânea. Contudo, a integração à estratégia de política externa do Estado, como ferramenta de diplomacia pública demanda a observância do modelo *multi-track diplomacy*. Nesse particular, o enfrentamento da pandemia de covid-19 pela China, Portugal e Brasil durante a primeira onda da pandemia serviu como um caudaloso objeto para análise do fenômeno.

A matriz de análise construída a partir da revisão bibliográfica em torno do *soft power* e do *sharp power* é um relevante resultado desta investigação. A denominada «escala de variáveis e atributos do *sharp power* e *soft power* na diplomacia do cidadão» (figura 1) é uma ferramenta relevante porque provê a operacionalização do *sharp* e do *soft power* da diplomacia no cidadão, servindo a futuras investigações e desenvolvimentos.

A análise com as lentes da escala permitiu responder à questão de pesquisa, ao mostrar como a diplomacia do cidadão é operacionalizada através do *soft* e do *sharp power*. O primeiro está presente em ações dos indivíduos dotadas de abertura e respeito, competência e capacidades, desenvolvimento científico, disciplina e respeito social, além da solidariedade. Por outro lado, o *sharp power* reside fundamentalmente em medidas como participação em protestos violentos, crimes, promoção do abandono, atitudes que provoquem a insegurança social, ações de desinformação ou distração, preconceito e *bullying*, além da hostilidade.

Os resultados levam à constatação sobre o potencial da diplomacia do cidadão como instrumento de diplomacia pública. Contudo, faz-se primordial a mediação

ou agência governamental para que o instituto não seja um obstáculo à influência internacional do Estado. Neste particular, novas competências passam a ser exigidas dos diplomatas e dos ministérios das relações exteriores, porque o novo cenário exige integração eficaz da pletera de diplomacias hifenizadas, como a diplomacia do cidadão, ao repertório diplomático ou, ao menos, que sejam diagnosticadas e levadas em consideração nas análises estratégicas.

O estudo revelou ainda que o desenvolvimento difere nas diversas realidades, dificultando soluções do tipo *one size fits all*. Desta forma, ainda que haja a possibilidade de adoção indistinta de procedimentos e processos, como a composição de comitês, atividades culturais, sociais e educacionais, o respectivo conteúdo específico deve resultar de atento diagnóstico e incorporação estratégica da diplomacia do cidadão à diplomacia pública coordenada pelo Estado.

Futuros desenvolvimentos podem envolver análises em outras regiões geográficas, bem como a avaliação e medição do impacto e repercussão das notícias da Reuters sobre diplomacia do cidadão em países específicos. Os dados apresentados nesta investigação também podem ser objeto de futura análise a partir da perspectiva das ciências da comunicação e da política, dando maior ênfase à participação política e à representação mediática da diplomacia do cidadão. Além disso, análise semelhante adotando agências internacionais de notícias asiáticas como fonte de pesquisa pode complementar os achados aqui apresentados, oferecendo novos *insights* sobre o potencial e caminhos para a integração da diplomacia do cidadão aos esforços oficiais de diplomacia pública.

Agradecimentos

A autora agradece os revisores anônimos pela dedicada leitura e contribuições fundamentais para a versão final deste artigo.

Referências

- Ames, P. (2020, April 14). How Portugal became Europe's coronavirus exception. *Politico*. Retrieved from <https://www.politico.eu/article/how-portugal-became-europes-coronavirus-exception/>
- Amstutz, M. R. (2013). *International ethics: Concepts, theories, and cases in global politics* (4th ed.). Lanham: Rowman & Littlefield.
- Arceneaux, P., & Powers, S. (2020). International broadcasting. In N. Snow & N. J. Cull (Eds.), *Routledge handbook of public diplomacy* (2nd ed.) (pp. 50-63). London: Routledge.
- Ash, T. (2019, May 9). The rise of 'sharp power lending'. *Financial Times*. Retrieved from <https://www.ft.com/content/54710334-7197-11e9-bbfb-5c68069fbd15>

- Aukia, J., Heimonen, J., Pahikkala, T., & Salakoski, T. (2017). Automated quantification of Reuters news using a receiver operating characteristic curve analysis: the western media image of China. *Global Media and China*, 2(3-4), 251-268. doi:10.1177/2059436418754890
- Bacon, F. (1908). *Essays*. New York: Charles Scribner's Sons.
- Bandurski, D. (2019). Documenting China's Influence. In I. Franceschini, N. Loubere, K. Lin, E. Nesossi, A. Pia & C. Sorace (Eds.), *Dog days: Made in China yearbook 2018*. Canberra: ANU Press.
- Barnett, M. (2014). Social Constructivism. In J. Baylis, S. Smith & P. Owens (Eds.), *The globalization of world politics: An introduction to international relations* (6th ed.) (pp. 155-168). Oxford: Oxford University Press.
- Bauman, Z. (2006). *Liquid modernity*. Cambridge: Polity.
- Becher, T., & Frerichs, I. (2020, July 28). Mortality in covid-19 is not merely a question of resource availability. *Elsevier Public Health Emergency Collection*. Advance online publication. doi:10.1016/S2213-2600(20)30312-X
- Biersteker, T. (2020). The potential of Europe's sharp and soft power. *Global Policy*, 11(3), 384-387. doi:10.1111/1758-5899.12815.
- Bouvin, M. (2019, June 7). The hard edge of China's soft power. *Global Security Review*. Retrieved from <https://globalsecurityreview.com/hard-edge-china-soft-power/>
- Bryman, A. (2012). *Social research methods* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Buchanan, P. (2018, October 24). Confronting sharp power. *36th-parallel Geopolitics and Strategic Assessments*. Retrieved from <https://36th-parallel.com/2018/10/24/confronting-sharp-power/>
- Casciano, D. (2020). Covid-19, discipline and blame: From Italy with a call for alternative futures. *Journal of Extreme Anthropology*, 4(1), E18-E24. doi:10.5617/jea.7864.
- Cha, V. (2020, April 10). South Korea offers a lesson in best practices: The United States may be left with only the most invasive of them. *Foreign Affairs*. Retrieved from <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-10/south-korea-offers-lesson-best-practices>
- Cheng, K. K., Lam, T. H., & Leung, C. C. (2020, April 16). Wearing face masks in the community during the covid-19 pandemic: Altruism and solidarity. *The Lancet*. Advance online publication. doi:10.1016/S0140-6736(20)30918-1
- Choi, K.-j. (2019, March 19). Peplomacy vs. Diplomacy: The diplomatic evolution. [USC Center on Public Diplomacy Blog post]. Retrieved from <https://www.uscpublicdiplomacy.org/blog/peplomacy-vs-diplomacy-diplomatic-evolution>
- Clinton, H. R. (2011). Leading through civilian power: Redefining American diplomacy and development. *Foreign Affairs*, 89(6), 13-24.
- Cole, M. (2018). *The hard edge of sharp power: Understanding China's influence operations abroad*. Ottawa: Macdonald-Laurier Institute.
- Cull, N. J. (2008). Public diplomacy: Taxonomies and histories. *Annals AAPSS*, 616, 31-54. doi:10.1177/0002716207311952
- Cull, N. J. (2019). *Public diplomacy: Foundations for global engagement in the digital age*. Medford: Polity.

- Cull, N. J. (2020). Public diplomacy before Gullion: The evolution of a phrase. In N. Snow & N. J. Cull (Eds.), *Routledge handbook of public diplomacy* (2nd ed.) (pp. 13-18). New York: Routledge.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. (2005). Preface. In N. K. Denzin & Yvonna S. L. (Eds.), *The Sage handbook of qualitative research*. Thousand Oaks: Sage.
- Diamond, L., & McDonald, J. (1996). *Multi-track diplomacy: A systems approach to peace*. West Hartford: Kumarian Press.
- Fernandes, E., & Moynihan, R. (2020, April 23). Portugal shares a border with Spain but its death toll is 30 times lower. Here's how the country curbed the spread of the coronavirus. *Business Insider*. Retrieved from <https://www.businessinsider.com/portuguese-covid-19-died-infected-outbreak-pandemic-crisis-2020-4>
- Fierke, K. M. (2010). In T. Dunne, M. Kurki & S. Smith (Eds.), *International relations theories* (3rd ed.) (pp. 187-204). Oxford: Oxford University Press.
- Flick, U. (2007). *Managing quality in qualitative research*. London: Sage.
- Freitas, C. M. de, Silva, I. V. de M., & Cidade, N. da C. (2020). Covid-19 as a global disaster: Challenges to risk governance and social vulnerability in Brazil. *Ambiente & Sociedade*, 23, 1-12. doi:10.1590/1809-4422asoc20200115vu2020l3id
- Fulda, A. (2019). The emergence of citizen diplomacy in European Union–China relations: Principles, pillars, pioneers, paradoxes. *Diplomacy & Statecraft*, 30(1), 188-216. doi:10.1080/09592296.2019.1557419
- Ghebreyesus, T. A. (2020, March 11). *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on covid-19 – 11 March 2020*. Retrieved from <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>
- Gilboa, E. (2008). Searching for a theory of public diplomacy. *Annals AAPSS*, 616, 55-77. doi:10.1177/0002716207312142
- Goff, P. M. (2020). Cultural diplomacy. In N. Snow & N. J. Cull (Eds.), *Routledge handbook of public diplomacy* (2nd ed.) (pp. 30-37). London: Routledge.
- Golan, G. J., Manor, I., & Arcenaux, P. (2019). Mediated public diplomacy redefined: Foreign stakeholder engagement via paid, earned, shared, and owned media. *American Behavioral Scientist*, 1-19. Advance online publication. doi:10.1177/0002764219835279
- Haerpfer, C., Bernhagen, P., Inglehart, R., & Welzel, C. (2009). Introduction. In C. Haerpfer, P. Bernhagen, R. Inglehart & C. Welzel (Eds.), *Democratization* (pp. 1-7). Oxford: Oxford University Press.
- Hartig, F. (2019). *Public diplomacy: Internationale PR für Staaten eine Annäherung*. Wiesbaden: Springer.
- Hayden, C. (2011). *The rhetoric of soft power: Public diplomacy in global contexts*. London: Lexington Books.
- Hocking, B., Melissen, J., Riordan, S., & Sharp, P. (2012). Futures for diplomacy: integrative diplomacy in the 21st century (Clingendael Paper n. 3). The Hague: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.
- Jaffe, S. (2020, April 11). Regulators split on antimalarials for covid-19: US and French authorities have authorised the use of chloroquine and hydroxychloroquine, but the EU reg-

- ulator and WHO say the science doesn't support the decision. *The Lancet*, 395(10231), 1179. doi:10.1016/S0140-6736(20)30817-5
- Jesus, J. D. de. (2014). Diplomacia. In N. C. Mendes & F. P. Coutinho (Eds.), *Enciclopédia das Relações Internacionais*. Alfragide: D. Quixote.
- John, M., & Clarke, D. (2020, December 27). Factbox – European Union launches its covid-19 vaccination campaign. *Reuters*. Retrieved from <https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-europe-vaccines-idUSKBN2910D3>
- Jun, A. (2017, December 19). Why The Economist failed to grasp China's influence? *Global Times*. Retrieved from <http://www.globaltimes.cn/content/1081108.shtml>
- Kennedy, J. F. (1961, January 20). *Inaugural address: Ask not what your country can do for you*. Retrieved from <https://www.ushistory.org/documents/ask-not.htm>
- Koetse, M. (2018). On 'Sharp Power' & the China Threat 3.0: The West is mentally stuck in the Cold War Era. *China Insight*. Retrieved from <https://www.whatsonweibo.com/on-sharp-power-the-china-threat-3-0-the-west-is-mentally-stuck-in-cold-war-era/>
- Krippendorff, K. (2004). *Content analysis: An introduction to its methodology* (2nd ed.). Thousand Oaks: Sage.
- Kuiper, M. E., Bruijn, L., Folmer, C. R., Olthuis, E., Brownlee, M., Kooistra, E. B., Fine, A., & Rooij, B. van (2020). *The intelligent lockdown: Compliance with covid-19 mitigation measures in the Netherlands* (Legal Studies General Subserie Research Paper no. 2020-02). Amsterdam: Amsterdam Law School.
- Larrauri, A. et al. (2020). The first wave of the covid-19 pandemic in Spain: Characterisation of cases and risk factors for severe outcomes, as at 27 April 2020. *Euro Surveill: Europe's journal on infectious disease surveillance, epidemiology, prevention and control*, 25(50), 1-13. doi:10.2807/1560-7917.ES.2020.25.50.2001431
- Magalhães, J. C. de. (1982). *A diplomacia pura*. Lisboa: APRI.
- Mandip, S. (2018). From smart power to sharp power: How China promotes her national interests. *Journal of Defence Studies*, 12(3), 5-25.
- Marshall, J. (1949). International affairs: Citizen diplomacy. *The American Political Science Review*, 43, 83-90.
- Martino, L. di. (2020). The spectrum of listening. In N. Snow & N. J. Cull (Eds.), *Routledge handbook of public diplomacy* (2nd ed.) (pp. 21-29). London: Routledge.
- Martins, M. M. (2004). *Participação política e democracia: O caso português 1976-2000*. Lisboa: ISCSP.
- Melissen, J. (1999). Introduction. In J. Melissen (Ed.), *Innovation in diplomatic practice*. New York: Palgrave.
- Melissen, J. (2001). *Beyond the new public diplomacy* (Clingendael Paper n. 3). The Hague: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.
- Melissen, J. (2005). The new public diplomacy: Between theory and practice. In J. Melissen (Ed.), *The new public diplomacy: Soft power in international relations*. New York: Palgrave.
- Melissen, J., & Wang, J. (2019). Introduction: Debating public diplomacy. *The Hague Journal of Diplomacy*, 14, 1-5. doi:10.1163/1871191X-14101064
- Mendes, N. C. (2017). *História e conjuntura das relações internacionais*. Lisboa: ISCSP.

- Nan, S., Druckman, D., & Horr, J. E. (2009). Unofficial international conflict resolution: Is there a track ½? Are there best practices? *Conflict Resolution Quarterly*, 27(1), 65-82. doi:10.1002/crq.248
- Norris, P. (2004, October 1-2). *Young people & political activism: From the politics of loyalties to the politics of choice?* Paper presented at the conference Civic Engagement in the 21st Century: Toward a Scholarly and Practical Agenda. University of Southern California, United States.
- Nye, J. S., Jr. (1991). *Bound to lead: The changing nature of American power*. New York: Basic Books.
- Nye, J. S., Jr. (2004). *Soft power: The means to success in world politics* (4th ed.). New York: Public Affairs.
- Nye, J. S., Jr. (2008). Public diplomacy and soft power. *Annals AAPSS*, 616, 94-109. doi:10.1177/0002716207311699
- Nye, J. S., Jr. (2010, October 4). The pros and cons of citizen diplomacy. *New York Times*. Retrieved from <https://www.nytimes.com/2010/10/05/opinion/05iht-ednye.html>
- Nye, J. S., Jr. (2011). *The future of power*. New York: Public Affairs.
- Nye, J. S., Jr. (2018). China's soft and sharp power. *Project Syndicate*. Retrieved from <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-soft-and-sharp-power-by-joseph-s-nye-2018-01>
- Nye, J. S., Jr. (2019). Soft power and public diplomacy revisited. *The Hague Journal of Diplomacy*, 14, 7-20. doi:10.1163/1871191X-14101013.
- Palmer, M. (2019). *International news agencies: A history*. Cham: Palgrave.
- Peng, W. (2019, May 2). Unpacking Misconceptions. *Beijing Review*, 28. Retrieved from http://www.bjreview.com/CHINA_INSIGHT_2019/MAY_2019/201907/t20190702_800172475.html
- People's Republic of China (*Zhōnghuá rénmin gònghéguó* 中华人民共和国). (1982). *The Constitution of the People's Republic of China*. Retrieved from http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Constitution/node_2825.htm
- Pisarska, K. (2016). *The domestic dimension of public diplomacy: Evaluating success through civil engagement*. London: Palgrave MacMillan.
- Powers, S. & Samuel-Azran, T. (2015). A microeconomic approach to international broadcasting. *The Journal of International Communication*, 21(1), 58-77. doi:10.1080/13216597.2014.992454
- República Federativa do Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Retrieved from http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- República Portuguesa. (1976). *Constituição da República Portuguesa*. Retrieved from <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>
- Reus-Smit, C. (2005). Constructivism. In S. Burchill, A. Liklater, R. Devetak, J. Donnelly, M. Paterson, C. Reus-Smit & J. True, *Theories of international relations* (3rd ed.) (pp. 188-212). London: Palgrave.
- Reuters. (2020). Reuters News Agency. *Reuters*. Retrieved from <https://www.reutersagency.com/en/about/about-us/>

- Samuel-Azran, T., Ilovici, B., Zari, I., & Geduld, O. (2019). Practicing citizen diplomacy 2.0: “The Hot Dudes and Hummus – Israel’s Yummiest” campaign for Israel’s branding. *Place Branding and Public Diplomacy*, 15(1), 38-49. doi:10.1057/s41254-018-00111-5
- Santos, N. A. S. F. dos. (2019). Soft and sharp power in area studies of China: The Chinese public diplomacy in the UNESCO creative cities network. *Daxiyanngguo Portuguese Journal of Asian Studies*, 24, 73-101. doi:10.33167/1645-4677.DAXIYANGGUO2019.24/pp.73-101
- Santos, N. A. S. F. dos (2020a). Covid-19 & Chinese public diplomacy: Soft power, sharp power and ethics. *Public Diplomacy Magazine*, 23, 88-90.
- Santos, N. A. S. F. dos. (2020b). Crossroads between city diplomacy and city branding towards the future: Case study on the film cities at UNESCO Creative Cities Network. *Place Branding and Public Diplomacy*. Advance online publication. doi:10.1057/s41254-020-00174-3
- Schindler, C. E. (2018). *The origins of public diplomacy in US statecraft: Uncovering a forgotten tradition*. Cham: Palgrave.
- Scott-Smith, G. (2020). Exchange programs and public diplomacy. In N. Snow & N. J. Cull (Eds.), *Routledge handbook of public diplomacy* (2nd ed.) (pp. 38-49). London: Routledge.
- Sebastião, S. P. (2015). As relações públicas internacionais e a diplomacia: Elementos, modelos e actores. In G. Gonçalves & T. Martins (Org.), *Interfaces da comunicação com a cultura* (Vol. IV) (pp. 77-98). Covilhã: LABCOM.
- Sharp, P. (2001). Making sense of citizen diplomats: The people of Duluth, Minnesota, as international actors. *International Studies Perspectives*, 2, 131-150.
- Sharp, P. (2005). Revolutionary states: Outlaw regimes and the techniques of public diplomacy. In J. Melissen (Ed.), *The new public diplomacy: Soft power in international relations*. New York: Palgrave.
- Si, L. (2018, February 13). Spotlight: Who’s behind the term “sharp power”? *Xinhua*. Retrieved from http://www.xinhuanet.com/english/2018-02/13/c_136972986.htm
- Silva, H. T. da. (2021, January 14). Covid-19. Novo recorde de casos (10.698) em Portugal. Há mais 148 mortos e 5063 recuperados. *Expresso*. Retrieved from <https://expresso.pt/coronavirus/2021-01-14-Covid-19.-Novo-recorde-de-casos--10.698--em-Portugal.-Ha-mais-148-mortos-e-5063-recuperados>
- Slaughter, A.-M., & Hale, T. (2013). International relations, principal theories, In A. Peters & R. Wolfrum (Eds.), *Max Planck encyclopedia of international law*, pp.1-7. Oxford: Oxford University Press. doi:law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e722
- Snow, N. (2009). Rethinking Public Diplomacy. In Nancy Snow & Phillip M. Taylor, *Routledge Handbook of Public Diplomacy* (pp. 3-11). New York: Routledge.
- Snow, N. (2020). Rethinking public diplomacy in the 2020s. In N. Snow & N. J. Cull (Eds.), *Routledge handbook of public diplomacy* (2nd ed.) (pp. 3-12). New York: Routledge.
- Snow, N. & Nicholas J. C. (Eds.). (2020). *Routledge handbook of public diplomacy* (2nd ed.). New York: Routledge.
- Taehwan, K. (2018, June 18). Authoritarian sharp power: Comparing China and Russia. *The Asan Open Forum*. Retrieved from <http://www.theasanforum.org/authoritarian-sharp-power-comparing-china-and-russia/>

- The Economist. (2017). What to do about China's "sharp power" [Editorial]. *The Economist*. Retrieved from <https://www.economist.com/leaders/2017/12/14/what-to-do-about-chinas-sharp-power>
- The Economist. (2020). Democracy Index 2019: A year of democracy setbacks and popular protests. *The Economist*. Retrieved from: <http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2019.pdf&mode=wp&campaignid=democracyindex2019>
- The Lancet. (2020). Covid-19 and China: lessons and the way forward. *The Lancet*, 396(10246), 213.
- Thomas, Gary. (2016). *How to do your case study* (2nd ed.). London: Sage.
- Van Dyke, M. A., & Verčič, D. (2009). Public relations, public diplomacy, and strategic communication: An international model of conceptual convergence. In K. Sriramesh & D. Verčič (Eds.), *The global public relations handbook: Theory, research, and practice* (2nd ed.) (904-928). New York: Routledge.
- Velikaya, A. A. & Simons, G. (2020). *Russia's public diplomacy: Evolution and practice*. Cham: Palgrave.
- Vera, J. M., & Casa, J. M. H. de la (2020). How influential are international NGOs in the public arena? *The Hague Journal of Diplomacy*, 15, 624-635. doi:10.1163/1871191X-BJA10040
- Walker, C. (2018). What is "sharp power"? *Journal of Democracy*, 29(3), 9-23. doi:10.1353/jod.2018.0041
- Walker, C., & Ludwig, J. (2017a, November 16). The meaning of sharp power: How authoritarian states project influence. *Foreign Affairs*. Retrieved from <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2017-11-16/meaning-sharp-power>
- Walker, C. & Ludwig, J. (2017b). From 'soft power' to 'sharp power': Rising authoritarian influence in the democratic world. In *Sharp power: Rising authoritarian influence*. Washington: NED. Retrieved from <https://www.ned.org/wp-content/uploads/2017/12/Sharp-Power-Rising-Authoritarian-Influence-Full-Report.pdf>
- Walker, C., Kalathil, S., Ludwig, J. (2020). The cutting edge of sharp power. *Journal of Democracy*, 31(1), 124-137. doi:10.1353/jod.2020.0010
- Web of Science. (2020, August 10). *Resultados de principal coleção do Web of Science tópico "covid-19"*: 22.558. Retrieved from http://apps.webofknowledge.com/Search.do?product=WOS&SID=F6wyqNRF3M1EM2uz15&search_mode=GeneralSearch&prID=286561e9-of50-4785-bd54-a4caed76392d
- Wehrenfennig, D. (2008). Multi-track diplomacy and human security. *Human Security Journal*, 7, 80-89.
- Wilson, W. (1918, January 8). *Address of the President of the United States: Delivered at a joint session of the two houses of Congress*. Washington: USA Government Printing Office.
- World Bank (2020). The World Bank Data. World Bank. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>
- World Health Organization (WHO) (2020a, February 11). *Coronavirus press conference 11 february, 2020* (Press release). Retrieved from https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/transcripts/who-audio-emergencies-coronavirus-full-press-conference-11feb2020-final.pdf?sfvrsn=e2019136_2

- World Health Organization (WHO) (2020b, January 21). *Novel coronavirus (2019-nCov): situation report – 1: 21 january 2020* (Report n. 1). Retrieved from https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200121-sitrep-1-2019-ncov.pdf?sfvrsn=20a99c10_4
- World Health Organization (WHO). (2020c, December 29). *Covid-19 weekly epidemiological update* (Report). Retrieved from <https://www.who.int/publications/m/item/weekly-epidemiological-update---29-december-2020>
- World Health Organization (WHO). (2021, January 27). *Covid weekly epidemiological update* (Report). Retrieved from <https://www.who.int/publications/m/item/weekly-epidemiological-update---27-january-2021>
- Yamei (2018, March 2). “Sharp power”, a new version of “China threat” rhetoric: Spokesperson. *Xinhua*. Retrieved from http://www.xinhuanet.com/english/2018-03/02/c_137011743.htm
- Yan, Y. (2010). The Chinese path to individualization. *The British Journal of Sociology*, 61(3), 489-512. doi:10.1111/j.1468-4446.2010.01323.x
- Yin, R. (2002). *Case study research: Design and methods* (3rd ed.). London: Sage.
- Zaharna, R. S. (2010). *Battles to bridges: US communication and public diplomacy after 9/11*. New York: Palgrave.
- Zhao, T., & Wu, Z. (2020). Citizen-state collaboration in combating covid-19 in China: Experienced and lessons from the perspective of co-production. *American Review of Public Administration*. Advance online publication. doi:10.1177/0275074020942455

Notícias Reuters da base de dados citadas no texto

- Alves, A. (2020, April 15). MercadoLibre’s financial arm to extend loans to small business in Brazil. *Reuters*. Retrieved from <https://reut.rs/3erlWiT>
- Baker, L. (2020a, March 23). Chinese attitudes shift as a result. *Reuters*. Retrieved from <https://reut.rs/3dmj3i>
- Baker, L. (2020b, March 25). Lock’em up or let’em out? Coronavirus prompts wave of prisoner releases. *Reuters*. Retrieved from <https://reut.rs/2Jh1XoI>
- Barker, L., Tostevin, M., & Ghoshal, D. (2020, April 10). In global war on coronavirus, some fear civil rights are collateral damage. *Reuters*. Retrieved from <https://reut.rs/39VX-QJB>
- Boadle, A., Paraguassu, L., Osterman, C. (2020, March 26). Bolsonaro exempts Brazil churches from lockdowns at evangelicals’ request. *Reuters*. Retrieved from <https://reut.rs/2wEOEO3>
- Chandran, R. (2020, April 21). ‘Packed like sardines’: Coronavirus exposes cramped migrant housing. *Reuters*. Retrieved from <https://reut.rs/2wYFfzm>
- Demony, C., Gonçalves, S., & Waldersee, V. (2020, April 30). Portugal relaxes coronavirus lockdown with ‘sector-by-sector’ plan. *Reuters*. Retrieved from <https://reut.rs/3d-3ps1z>
- Downie, A. & Davis, T. (2020, April 22). Soccer-Neymar among Brazilian players clubbing together to aid poor. *Reuters*. Retrieved from <https://reut.rs/3eHy93g>

- Downie, A., & Osmond E. (2020, April 10). Soccer: 1992 Brazil team reunite to help fight covid-19. *Reuters*. Retrieved from <https://reut.rs/2y8SBsM>
- Fonseca, P., Orlofsky, S., & Bell, A. (2020, April 10). Brazil's Bolsonaro hits the streets in latest social distancing snub. *Reuters*. Retrieved from <https://reut.rs/3a5A6TK>
- Goh, B. (2020a, March 28). China's Wuhan, where the coronavirus emerged, begins to lift its lockdown. *Reuters*. Retrieved from <https://reut.rs/2UpXk2k>
- Goh, B. (2020b, April 22). Recovered, almost: China's early patients unable to shed coronavirus. *Reuters*. Retrieved from <https://reut.rs/3amcSJ2>
- Homewood, B., & Sarkar, P. (2020, April 23). Soccer-Neymar says lack of football making him anxious. *Reuters*. Retrieved from <https://reut.rs/34XL24N>
- Kaye, B., & MacLellan, K. (2020, April 23). British PM was like 'any other patient', say nurses who treated him for coronavirus. *Reuters*. Retrieved from <https://reut.rs/2xRJkWs>
- Kirton, D. (2020, April 16). Treatment of Africans in southern China sparks diplomatic backlash. *Reuters*. Retrieved from <https://reut.rs/2VuTEeM>
- Murugaboopathy, P., & Westbrook, T. (2020, April 22). China's equity funds outperform Asian peers in first quarter. *Reuters*. Retrieved from <https://reut.rs/3eIBuij>
- Nair, R., & Ferris, K. (2020, April 27). Soccer-Arsenal's players return to training ground for individual sessions. *Reuters*. Retrieved from <https://reut.rs/2y6hrtI>
- Nair, R., & Rutherford, P. (2020, April 20). Soccer-CSL season may get underway in June/July: Guangzhou CEO. *Reuters*. Retrieved from <https://reut.rs/3eC76WU>
- Spring, J., & Fonseca, P. (2020, April 13). Brazil likely has 12 times more coronavirus cases than official count, study finds. *Reuters*. Retrieved from <https://reut.rs/2K1oH9L>
- Stargardt, G., & Jorgic, D. (2020, April 22). Special report: Peruvian coca farmers to Paris pushers, coronavirus upends global narcotics trade. *Reuters*. Retrieved from <https://reut.rs/2Vs3Q8Y>
- Strauss, M., Jacob-Phillips, S., & Sitjole-Matarise, E. (2020, February 27). AB InBev sees 10% hit to first-quarter profit from coronavirus. *Reuters*. Retrieved from <https://reut.rs/2vngXy1>
- Tam, E., & Jim, C. (2020, March 27). Exclusive: Support for Hong Kong protesters' demands rises even as coronavirus halts rallies: poll. *Reuters*. Retrieved from <https://reut.rs/3apoOYd>
- Teixeira, F. (2020, April 24). Easing labor laws in Brazil seen putting workers at risk in pandemic. *Reuters*. Retrieved from <https://reut.rs/3cJquj6>
- Tian, Y. L., & Wu, H. (2020, April 13). China's new coronavirus cases near 6-week high, Russian border new battleground. *Reuters*. Retrieved from <https://reut.rs/2XtEEjQ>
- Waldersee, V. (2020, March 20). Portugal medics battling coronavirus are offered accommodation for free. *Reuters*. Retrieved from <https://reut.rs/3blqXHq>
- Waldersee, V., & Cawthorne, A. (2020, March 28). Portugal to treat migrants as residents during coronavirus crisis. *Reuters*. Retrieved from <https://reut.rs/2QQ6NgQ>
- Wang, T., & Crossley, G. (2020, April 23). Empty kitchens, closed stores: Small China firms struggle to cope with epidemic fallout. *Reuters*. Retrieved from <https://reut.rs/2Vthito>

Apêndice

Quadro da análise quantitativa das ações de soft e sharp power na diplomacia do cidadão

Grupo	China										Portugal										Brasil										VISO GERAL																																																																																																																																																																																																																																																																																																															
	SH-P					SO-P					SH-P					SO-P					SH-P					SO-P					T	O																																																																																																																																																																																																																																																																																																														
	D	I	S	A	T	D	I	S	A	T	D	I	S	A	T	D	I	S	A	T	D	I	S	A	T	D	I	S	A	T																																																																																																																																																																																																																																																																																																																
	p	cr	ab	ai	dd	pb	h	M	A	O	p	cr	ab	ai	dd	pb	h	M	A	O	p	cr	ab	ai	dd	pb	h	M	A	O	A																																																																																																																																																																																																																																																																																																															
Cidadãos (geral)	1		2	4	7	1	3	1	8	15																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																				
Consultoria						0	5			5	5																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																			
Cultura						0				1	1																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																			
Desempregados						0				1	1																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																			
Díspora	2		2		1	1	3	5																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
Elite política						0	1		1	1																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																				
Esportes						0		4	1	5	5																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																			
Grupo de lobby						0	2		2	2																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																				
Imigrantes	1	1				1	1		0	1																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																				
Imprensa						1	1		1	2																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																				
Indígenas						0				0																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																				
LGBT+						0				0																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																				
Líderes religiosos						0				0																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																				
Negócios	3	3	10			3	13	16																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
ONG	2		2			0	2			0																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																				
Pequenos negócios						0	4			4																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																				
Sótor de saúde	2		2	2	3		5	7																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
Sindicatos						0				0																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																				
Think tank			1	1		3	1	1		1	6	7																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																		
Trabalhadores	1	1	2	1	3	3	1	4		12	14																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																			
Transgressores			0							0																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																				
Universidades			2	1	3	3	2	2		1	8	11																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																		
Ativistas			1	1						0	1																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																			
Subtotal (arbitratos)	1	0	0	4	5	12	3	25	1	34	12	13	7	8	75	0	0	0	0	0	1	5	0	3	2	1	12	0	1	1	3	8	1	0	14	2	19	5	11	2	6	45	39	132	171																																																																																																																																																																																																																																																																																																	
Subtotal (variáveis)	5		20				47	28							6	6					5																																																																																																																																																																																																																																																																																																																									
Subtotal (SH-P e SO-P)	25						75			100					12																																																																																																																																																																																																																																																																																																																															</

Fonte: elaborado pela autora a partir da base de dados da pesquisa.

Public Arena on the internet in defense of the public university in Brazil: Strategies of #UERJResiste

Arena pública na internet em defesa da universidade pública no Brasil: Estratégias de #UERJResiste

(PT: 111-138)

André Tropiano *

Faculty of Education of Baixada Fluminense, Rio de Janeiro State University, Brazil

Neiva Vieira da Cunha **

Faculty of Education of Baixada Fluminense, Rio de Janeiro State University, Brazil

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2021.VVIIN2/pp.83-109

ABSTRACT

The important dramatization of public scenes through social media can be observed within the paradigm of the Networked Society proposed by Castells (2003). Networked social movements mobilize their efforts to foster and balance public debate in their favor. In this article, we aim to understand how the communication strategies on #UERJResiste Facebook page in defense of the State University of Rio de Janeiro – UERJ – was presented in this public arena

Article received on 09/03/2020 and approved for publication by the Editorial Board on 11/27/2020.

* Master in Education, Culture and Communication, by the Graduate Program in Education, Culture and Communication in Urban Peripheries of the Faculty of Education of Baixada Fluminense (PPGECC/FEBF-UERJ). Member of the Nucleus for Periphery Studies (NEsPE/FEBF-UERJ). Public Relations and Journalist.
E-mail: andretropiano@yahoo.com.br ORCID: 0000-0001-5717-27332

** PhD in Anthropology from the PPGSA/IFCS-UFRJ, Associate Professor at the State University of Rio de Janeiro (DCFE/FEBF-UERJ) and Professor of the Graduate Program in Education, Culture and Communication in Urban Peripheries (PPGECC/FEBF-UERJ), Coordinator of the Nucleus for Periphery Studies (NEsPE/FEBF-UERJ), Associate Researcher of the Metropolitan Ethnography Laboratory (LeMetro/IFCS-UFRJ, of the Centre d'Etudes des Mouvements Sociaux/CEMS, and of the National Institute for Comparative Studies in Institutional Conflict Management (INCT InEAC/UFF).
E-mail: neivavieiradacunha@gmail.com ORCID: 0000-0001-9136-1546

(Cefaï, 2017a, 2017b), in the period from January to April, 2017. 266 posts were collected to outline an ethnographic description (Laplantine, 2004) of the social movement. An interview was also held with one of the page's administrators to understand how the content is produced in order to compose a situational analysis. As a result, we identified four categories that also constitute communication strategies: media politics, discourse of resisting, educational shares, and poetics of identity. In view of the privatization discourses of education and the attacks on its autonomy and its professionals, we understand #UERJResiste as a protagonist with an important narrative to be disseminated, reflected, and discussed in the defense of the Brazilian Public University. Among the main contributions to this study are networked social movements from an ethnographic perspective of a public arena. We also highlight an understanding of strategic communication in the civic dynamics, rebounding the importance of the autonomy of universities for democratic consolidation and citizen participation.

Keywords: networked social movements, public arenas, strategic communication, resisting, ethnography

RESUMO

Sob o paradigma da sociedade em rede proposto por Castells (2003), observamos que as redes sociais na internet são importantes veículos de dramatização das cenas públicas. Os movimentos sociais em rede mobilizam seus esforços para fomentar e equilibrar o debate público a seu favor. Neste artigo objetivamos compreender como as estratégias de comunicação da página #UERJResiste no Facebook, em defesa da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, se apresentaram como uma arena pública (Cefaï, 2017a, 2017b) no período de janeiro a abril de 2017. Dentro do percurso metodológico foram levantadas 266 postagens, através das quais imergimos na descrição etnográfica (Laplantine, 2004) do movimento social. Também foi realizada uma entrevista com um dos administradores da página, de maneira a entender como são produzidos os conteúdos e compor uma análise situacional. Como resultado, identificamos quatro categorias que se constituem também como estratégias de comunicação e que nomeamos como: políticas midiáticas, discursos do resistir, partilhas educativas e poéticas da identidade. Diante dos discursos de privatização da Educação no país e os ataques à sua autonomia e aos seus profissionais, entendemos o movimento #UERJResiste como protagonista de uma importante narrativa a ser divulgada, refletida e discutida em defesa da universidade pública brasileira. Entre as principais contribuições deste estudo está a reflexão sobre os movimentos sociais em rede sob uma perspectiva etnográfica de uma arena pública. Destacamos também uma compreensão da comunicação estratégica nas dinâmicas cívicas, ressaltando a importância da autonomia das universidades para a consolidação democrática e a participação cidadã.

Palavras-chave: movimentos sociais em rede, arenas públicas, comunicação estratégica, resistência, etnografia

1. Introduction

In Brazil, the year 2017 was marked by a deep financial crisis in the government of the state of Rio de Janeiro. One of the big victims was the University of the State of Rio de Janeiro (UERJ), considered one of the best universities in the country,

according to the *Center for World Universities Ranking*.^[1] UERJ appears in the 8th position among the best institutions in the country, the second in the context of Rio de Janeiro. Considering this, many protest movements have engaged in the struggle in defense of the university, and the Facebook page entitled #UERJResiste has been one of the symbols of this struggle.

This article aims to understand the role of the #UERJResiste page in this public arena (Cefaï, 2017a, 2017b). To do so, the method of ethnographic description (Laplantine, 2004) and digital ethnography (Fragoso, Recuero & Amaral, 2011; Hine, 2004) was adopted as the methodological path. Based on an interview with one of the administrators of the #UERJResiste Facebook page and the researchers' experience as engaged observers, a situational analysis of the public arena and the page's communication strategies was conducted. To understand the phenomena addressed, we examined the concepts of public arenas (Cefaï, 2011, 2017a, 2017b, 2019), networked social movements (Castells, 2003, 2016, 2017), struggle for recognition (Honneth, 2013), and strategic communication (Kunsch, 2018; Zerfass, Verčič, Nothhaft & Werder, 2018).

Few studies have focused on associative organizations, especially in the field of communication. Therefore, one of the contributions of this article is to relate the studies of networked social movements and public arenas as important vectors to understand these contemporary phenomena. We understand that strategic communication is a fundamental practice to engage struggles for recognition in democracies and that it should be used by social movements to balance power and have their problems solved in public arenas.

2. Theoretical framework

2.1 Networked social movements, public arenas, and democracy

Understanding contemporary society implies a contextual understanding of a set of economic, cultural, political, and social axes, which pervade information, insecurities, instabilities and flows in social media that are characteristic of the networked society (Castells, 2003, 2017). With the improvement of mobile technological tools, which acquire ubiquitous and pervasive characteristics, there is no way to set boundaries between face-to-face life and online life. Christine Hine (2004) proposed the digital ethnography as a possibility to understand the sociabilities contained in this phenomenon that she called *everyday internet*. Thus, it is understood that digital and physical places are not dichotomous or antagonistic, but rather specific spaces of sociability fully integrated into our experiences of life in society.

1. Available at <http://www.uerj.br/noticia/uerj-melhores-universidades-brasil-al-mundo/>. Accessed on 21/08/2020.

As in any moment of profound changes in the daily lives and lifestyles of society, especially those associated with the austerity policies of neoliberal capitalism, social movements become key elements to leverage social transformation. In recent years, we have observed numerous protest demonstrations and social mobilizations originating from economic degradation and a crisis of legitimacy of rulers around the world. The protests are a form of response to those who believed in societies' apathy towards State policies. These forms of demonstration have been analyzed by different authors, such as Isabel Babo (2018), who reflected on the relationship between the concepts of collective action and connected action from a pragmatic perspective when analyzing the movement *Que se Lixe a Troika* in Portugal (2012). Also, Fabio Malini & Henrique Antoun (2013) analyzed digital networks as part of the process in the relationship between cyberactivism and public street demonstrations.

The question that arises as fundamental in this debate is the need to guarantee freedom of expression so that one can act politically through digital networks. Manuel Castells (2017) understands that the internet goes beyond the utilitarian dimension, creating conditions for the survival and deliberation of these movements, as well as safeguarding the repression of physical spaces, maintaining the effervescence of the communication of ideas while political changes or actions are decided. He also believes that the dissemination of positive uses of the internet implies the development of a culture of autonomy based on the strengthening of democracy.

This public expression of debate takes place in what we call the public sphere, a concept advanced by the German philosopher Jürgen Habermas, understood by him as a mediating dimension between the State and Society, the place where public opinion develops and consolidates itself through the freedom of political debate. Thus, the existence of the public sphere is conditioned to the full functioning of democracy.

Between Habermas' proceduralism and Arendt's republicanism, philosopher Axel Honneth (2001) points to John Dewey's democratic theory as a third alternative to the liberal view on politics. For John Dewey (2016 [1927]) democracy is taken as a way of life, a communal expression, departing from Habermas' understanding of the public sphere. Dewey distinguishes between democracy as a social idea and political democracy as a system of government, revealing their connections, especially with regard to human relations. According to the author, government exists to serve its community, even if within democratic forms marked by doctrines and even if these are transitory. Thus, changes in democratic mechanisms must be made by taking into consideration the interests of the public. And, for this to happen, it is a priority that means of participation are made possible.

The gathering of a multiple public, dispersed in the sense of recognizing themselves and expressing their interests, is a difficulty for participation, which is why social movements assume great importance. For John Dewey (2016 [1927]) it is a fiction to think that social life happens without any form of association, refuting the idea that society needs to organize itself numerically for the establishment of a state order. As a way of life, democracy should be fostered by a democratic culture in all spheres of life, making use of institutions as important vectors of democratic action and freedom. In this case, free communication has a fundamental role in solving problems in an intelligent way.

According to Daniel Cefaï (2017a, 2017b), problem solving is a fundamental point to understand John Dewey's pragmatic conception of 'public'. The public constitutes the articulation of demands for joint resolutions of common problems, the political sphere being a cognitive means that helps society solve its problems of social action, uniting rationality with feeling. Publics are networks of actions; they are verbs traversed by power relations and power struggles (Self, 2015; Cefaï, 2019). It is common to pit the public sphere against the private; however from the pragmatic perspective they do not have a fixed relationship, as they relate to each other as a function of engagement. Places are not public but become and cease to be according to the engagement of the publics (Cefaï, 2019).

For Dewey (2016 [1927]) there is no state-civil society dualism, because it is through the community that the two are simultaneously constituted, the community being humans' pure association with freedom and the core of radical democracy. The construction of participative citizenship happens through education and cooperation, in a movement that transforms a great society into a great community. This way, the role of schools, universities, theaters, newspapers, and so many other apparatuses to promote a public spirit that has its origin in the golden age of pragmatism (early twentieth century) stands out. Daniel Cefaï (2017a) claims that these institutions constitute an institutional, legal, and political ecology that create constellations of experiences, discourses, and actions that intersect, interpenetrate, segment, oppose, and balance each other around the public good or to avoid a public evil. This dynamic shapes what he calls the public arena.

We understand, then, that arenas are collective experiences of building public policies and democratic experiences, which can be somewhat conflictive, but are part of the political process when building new possibilities for a common and just world. We agree with Cefaï (2017a, p. 131) when he says that "(...) public problems are social movements whose members reconstruct facts, launch into investigations, analyze official data, seek elements of comparison, test hypotheses, and act accordingly."

2.2 Struggles for recognition and strategic communication for social change

Social struggles are caused by ruptures arising from experiences of disrespect, that is, unrecognized individuals crave the intersubjective relations of recognition. This political mobilization happens only when this disrespect expresses the view of a community. The logic of collective movements, then, follows the following grammar: disrespect, struggle for recognition, and social change (Honneth, 2003).

This way, we understand that, through social media, the internet is nowadays a public space of important symbolic disputes that guide daily life. It is not rare that, amidst so many social demands present in Brazil, the discussion themes of the social media predominate, and they also gather protagonists in the cultural scene. Somehow, we are facing new social movements in this digital culture that dispute space in relation to economic issues, and contest global powers and imperialism, a process in which strategic communication gains importance.

Charles Self (2015) analyzes the relationship between John Dewey's theory and strategic communication, understanding that communicators are individuals who will facilitate the process of constituting the public through sharing and learning experiences, connecting participants, and promoting their discourses as action. Understanding the lives of the publics involves, above all, actions that insert them into ecologies (Cefaï, 2019, p. 25). That is, in a public arena perspective (Cefaï, 2017a, 2017b), communication or communicative action is an important part of the ongoing investigation of the problem, the discovery of solutions, and the shared evaluation of the results, aiming to act collectively and with institutional tools.

Zerfass, Verčič, Nothhaft and Werder (2018) outline an overview of the last decade on strategic communication research in Europe and the United States, arguing that it encompasses all communication, the survival and sustained success of the organization, thus seeking an approach to strategic communication as a research field with specific objects and perspectives. For the researchers, strategic communication can be defined as follows:

Strategic communication encompasses all communication that is substantial for the survival and sustained success of an entity. Specifically, strategic communication is the purposeful use of communication by an organization or other entity to engage in conversations of strategic significance to its goals. (Zerfass et al., 2018, p. 8)

Cheryll Soriano (2015) and Mohan Dutta (2012) point out that the theory and practice of strategic communication is still focused on corporate organizations and government. They also highlight the critical perspective of Public Relations that has amplified the debate about the ability of organizations to resist domination and power control. They trace postcolonial paths for voices of resistance

to surface in the most varied forms of collective organization around the world. On that same path, Sônia Sebastião and Daniela Vila Verde (2018) work within the postmodern theory of public relations to analyze the experience of activists defrauded by Portuguese banks. They point out that the associations created by these activists develop their actions without the professional support of the area, but with a communicative action that draws the attention of the media, thus inserting their demands in the public debate.

For Margarida Kunsch (2018), the power of communication and the media is the object of study by several scholars, and the paradigm of strategic communication is inherent in the transformation of the area of research and practice of public relations. The researcher further indicates that it is necessary to overcome the mechanistic and instrumental view of the area, and assume an interpretive and critical paradigm of organizational communication. To achieve communication goals, it is necessary to build a humanistic vision that seeks to understand how people communicate with each other in interactive media and in the daily communicative practices of interpersonal relationships.

Like Manuel Castells (2003, 2016, 2017), we understand that the media function as forms of power, thus requiring regulation, as well as the insertion of social movements in the narrative disputes produced, whether in corporate media or in social media sites. It becomes important to know the ways that social media work, their capacity for sociability, possibilities of engagement, dissemination, and mobilization in the daily life of social movements, which have their public relevance sustained by their forms of communication. Therefore, strategic communication is a fundamental practice for social movements to be able to produce public scenes that draw public attention, until they obtain the resolution of the problems experienced in public arenas.

3. Methodology

Engaged observation was adopted in the development of this study, following the definitions of ethnographic description by François Laplantine (2004), and of digital ethnography by Suely Frago, Raquel Recuero and Adriana Amaral (2011), composing what Daniel Cefaï et al. (2011) called ethnography of associative life. The option for ethnography is due to the importance of reflexivity about the method and the experimentation that should be aligned with the challenges and questions that emerge in the research field, important in the construction of the proposed analysis. As the field has a hybrid characteristic, between online and offline, we follow the recommendations of Frago, Recuero and Amaral (2011, p. 178) in differentiating the forms of data collection and observation when indicating the variations of environment.

Daniel Cefaï et al. (2011) highlight three elements present in studies of public arenas: situational analysis with an observer engaged in the plots; sensitivity to the symbolic, mythical, ritual, and dramatic dimension vis-à-vis the individual and collective experiences of actors; refusal to dissociate cultural from social questioning. Thus, it is important to understand the uniqueness of what is observed, without an evaluative or prescriptive tendency, maintaining a critical position in relation to what is observed and, therefore, adopting the form of narration.

Based on the theoretical approaches presented here, our research intention was to achieve the following objectives: to understand how the social movement is organized/mobilized/acted upon and its relationships; to identify how the problem appears and relates to public opinion; and to analyze how the #UERJResiste page's communication strategies are presented. To this end, an interview was conducted with one of the administrators of the #UERJResiste page, Professor René Forster, which took place on March 27, 2018. In Table 1 we present the main issues addressed, framed in four main axes: origin and composition of the group, relationship with other actors, benefits and limitations of social media sites (platform), and the future of the page.

TABLE 1. Issues addressed in the interview

INTERVIEW WITH PROF. RENÉ FORSTER	
CORE POINTS	QUESTIONS
Origin and composition of the group	How did the page come about?
	Choice of name and image?
	Who works on the production of the content?
	What is the objective?
Relationship with other actors (press, UERJ, ASDUERJ, other associations and internet users)	How is the relationship with the press/corporate media?
	How is the relationship with UERJ/ASDUERJ's institutional communication?
	How is the interaction with internet users?
	Were there collaborations in the production of content?
Benefits and limitations of the platform	What are Facebook's conditions for social mobilization?
	What are the influences of the algorithm for the page?
	How is the relationship between face-to-face and online interaction when you call for some action?
Future of the page	What are the plans for the future?
	Are you thinking of migrating to other social media sites? Which ones?

Source: Prepared by the authors.

In Table 2 we present a research design, which is constituted from the interview and the researchers' experiences as engaged and implicated observers of the object of study, in a situational analysis of the UERJ crisis, the public arena about university autonomy, and the posts on the #UERJResiste Facebook page. We list the concepts used in relation to the objectives of each technique employed.

TABLE 2. Research design

CONCEPTS					
TECHNIQUE		Public arenas	Networked Social Movements	Struggle for recognition	Strategic Communication
Experience of the researchers as research subjects	Interview	Understand how they act, share, build experience.	Understand how they organize themselves.	Check what are the pains, injustices, struggles mobilized.	Understand how communication strategies are adopted.
	Situational analysis	Identify the dynamics of the public problem and its relationship to the organizations.	Emphasize the role of mobilization in public actions.	Understand the relationship between injustices and legitimization.	Highlight the importance of the relationship between the media and social movements.
	Analysis of Facebook page	Evidence the role of the page in the production of public scenes.	Understand how they organize themselves.	Understand how discourses are constructed on the page.	List the communication strategies adopted.

Source: Prepared by the authors.

To analyze the posts on the #UERJResiste page we used *Netvizz*, developed by Bernard Rieder in the context of the *Digital Methods Initiative* (DMI). With the application, we extracted a spreadsheet of the posts made by the #UERJResiste page, containing date, posted text, link of the images and the direct link of the post, besides the statistical data of reactions, comments, and shares. From there we analyzed all posts by accessing link by link, from January 1 to April 9, 2017, which totaled 266 posts, 194 photos and 72 videos. The time frame of the research corresponds to the period when UERJ was closed, when there was more public attention to the problem. April 9 is the day before the announcement of the return of the university's activities. The arrangement of content by format (photos, videos, and texts) can be seen in Figure 1, and the data of interactions with the page in Figure 2.

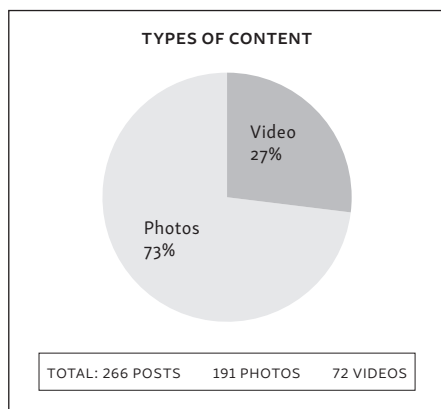


FIGURE 1. Data per type
Source: Prepared by the authors.

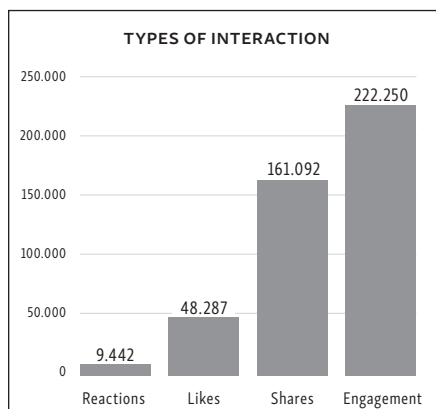


FIGURE 2. Interaction data
Source: Prepared by the authors.

Firstly, we analyzed and coded each post, framing them in some of the categories that emerged from the analyzed material. This originated in certain patterns and similarities. Secondly, when we analyzed the material more deeply seeking to translate it in a more objective and complete way, we regrouped each type of post into four categories. Each category was named according to the characteristics of its posts, in a process of constant reflection and dialog. The four categories were: Media Politics, Discourses of Resisting, Educational Shares, and Poetics of Identity.

This categorization, presented in Figure 3, should not be understood as a limitation or confinement of each analyzed content, because the posts can occupy more than one category or notion and have very flexible connections, proximities, and boundaries. With this division, we understand that these notions also take meaning as communication strategies of the page.

4. Results

The results were divided into three aspects: situational analysis of the crisis at UERJ, the public arena about the university's autonomy, and the communication strategies of the #UERJResiste Facebook page, the latter being online. Our intention is to immerse the reader in this universe that does not pretend to be a totality, but that, through the decoding of this data, offers a vision about #UERJResiste as a public arena.

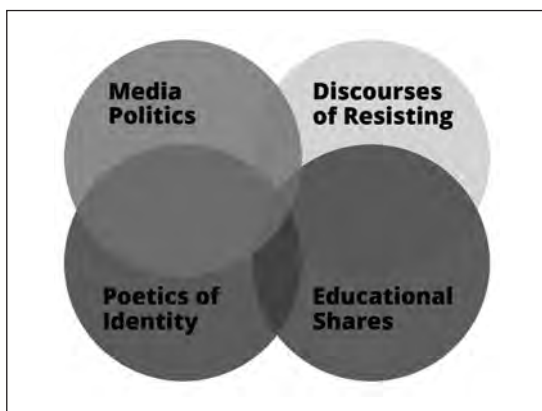


FIGURE 3. Categories/notions of communication strategies

Source: Prepared by the authors.

4.1 Situational analysis of the crisis at UERJ

The undermining of Higher Education in Brazil is nothing new, but it should be emphasized that the attack had never been as frontal as in the period in question. The context of 2017 should be understood from the political tensions of the 2014 elections, in which President Dilma Rousseff was reelected. Her mandate was interrupted by an impeachment in 2016, when an illegitimate president, Michel Temer, arrived at the Palácio do Planalto with new government proposals founded on the privatization of public companies. In Rio de Janeiro, Governor Luiz Fernando Pezão, also of the Brazilian Democratic Movement Party (PMDB), was engulfed in a sea of corruption.

The end of 2016 was marked by a motion from UERJ's University Council (Consun) calling for a new election, given the reported cases of corruption involving state governors. The year 2017 began without any forecast or guarantee of funding for UERJ from the state's government, which led the rectory to suspend the university's activities due to the unhealthy situation caused by the lack of resources. The closure could invalidate a more vigorous demonstration, but social media sites were decisive tools in the mobilization, since they potentiated the connection and sharing between people on the network to build their discussions (Castells, 2017).

In this situational analysis we created a mind map (Figure 4), in which we visually configured an ecology of publics (Cefaï et al., 2011; Cefaï, 2019) that shows how the forms of collective mobilization, the status of public opinion and the dynamics of public action (Cefaï et al., 2011) were articulated. We chose to show

the antagonisms separately because of how these actors produced public scenes antagonistic to UERJ. However, it is worth emphasizing that we do not think that the antagonisms happened in isolation, because they permeated the various public scenes generated.

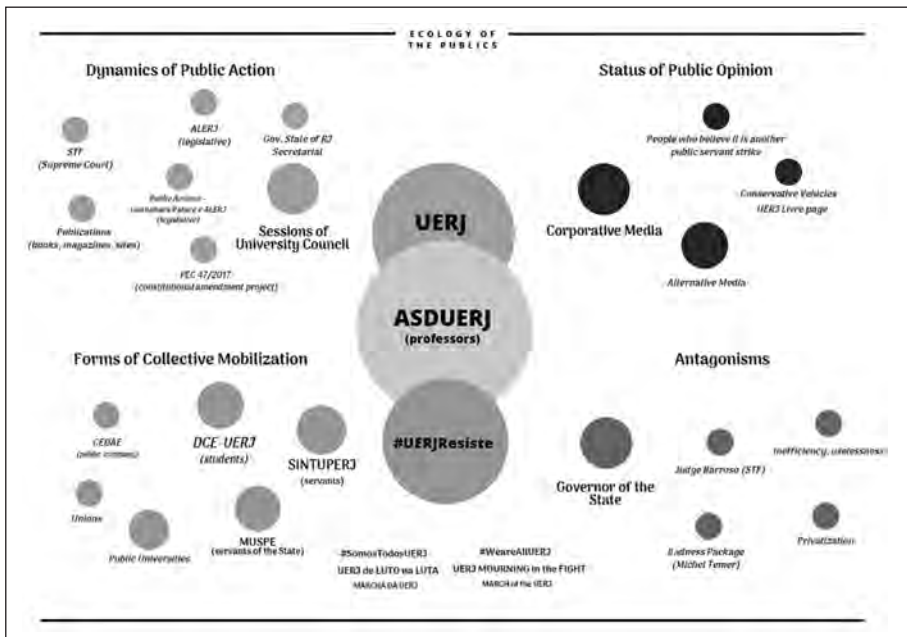


FIGURE 4. Ecology of the #UERJResiste publics

Source: Prepared by the authors.

On the forms of collective mobilization, we observe the #UERJResiste as a regime of publicization linked to the UERJ Teachers' Association (ASDUERJ), which shows through a different public performance. This is because a new institutional character is created, even within a new dynamic of organization that is not directly linked to the union institution, as reported by our interlocutor that we will address in the next section of this article. We focus, therefore, on ASDUERJ united with the university as central figures to understand the paths taken in the fight for recognition. During this period, campaigns were called, such as *#SomosTodosUERJ*, *UERJ de LUTO na LUTA* and *Marcha da UERJ* [We are all UERJ; UERJ mourning in the fight; March of the UERJ] in addition to the several public actions in the Legislative Assembly (ALERJ), in the state government headquarters (Palácio Guanabara) and in the several campuses of the university.

The very spelling of #UERJResiste as a hashtag^[2] reveals the intention to constitute itself as an action that spreads and generates engagement in a symbiotic movement between the internet and the streets, as discussed by Malini and Antoun (2013). The option to inhabit these digital communities through social media sites is useful in sharing information and ideas for the construction of knowledge about the topic under debate, seeking to produce communication services that generate values and trust among internet users, as well as to be converted into public demonstrations (Castells, 2017). This publicity generated by the page also attracts the attention of corporate media, which can contribute to the production of new public scenes.

We highlight also the relevance of the actions of the Student Central Directory (DCE-UERJ) and the Union of Workers of the State Public Universities of Rio de Janeiro (Sintuperj) in all the mobilizations and support for actions in social media in defense of UERJ. Supporters outside the university were also fundamentally involved in the ensuing struggle, such as the Unified Movement of State Public Servants (MUSPE), the public universities, and state public companies such as CEDAE (water and sewage company). In the configuration of this public arena, the institutions and organizations of civil society, political parties, congressmen, judges, and many other actors that engaged in the discussions about the public university could not be left out.

In the status of public opinion, we saw the direct relationship with the media and the way associations are presented to the public to forge this opinion about problems. One of the first ways to communicate with the population about the problem was through corporate media, especially television, such as Rede Globo, Bandeirantes, SBT, Record, and TV Brasil. This relationship with the corporate media is not always productive, which causes social movements, in general, to reject the interest of this type of media coverage. Alternative media such as *Forum* magazine and *Carta Capital* have kept a constant monitoring and reporting on the situation. Other Facebook pages linked to the academic community also covered the situation, among which we highlight a conservative page called UERJ Livre, which opposes the decisions of the rector.

Because UERJ had already been experiencing a succession of mishaps since 2016, one of the issues that instigated a new wave of media coverage was the situation of the Pedro Ernesto University Hospital (HUPE), which became a controversy for the movement. In the first week of 2017, a news story told of the state government's attempt to delink the HUPE payroll from the rest of the UERJ units,

2. Hashtags are always started with the symbol “#” and play a fundamental role in organizing, locating, and searching for subjects on the semantic web, especially on social media sites.

in a strategy to invalidate the public servants' protests. Facing this situation, a special session of the Consun was called for January 6th, and a letter was issued to the governor stating that activities could possibly be interrupted. This letter was published on the #UERJResiste page, as well as many other documents that were issued throughout this period. We understand the page also worked as a media and opinion maker on Facebook. Furthermore, the news that came from the media about the governor helped build the dynamics of public action.

The representation built by the media always showed the individualized suffering of employees and students, in contrast to the neglect of the state government. The image of the federal government appears in the negotiations of a fiscal recovery regime for the state, which was called by the social movements the "Badness Packet". The privatization discourse is included in many opinions, including that of the STF judge and UERJ professor Luís Roberto Barroso, who wrote an article for the newspaper *O Globo* entitled "Por um novo modelo para financiar a universidade"^[3] (For a new model to finance the university) in which he suggests privatization.

We also refer to many prejudices cast about the public university as a place of a perverse elite, of libertinism, of drug use, of unproductivity and inefficiency, which often confuse and misinform the public debate about the functions and purposes of the institution.

As for the class action, it was brought to court seeking the approval of PEC 47/2017, which aimed to regulate the financial autonomy of UERJ, a debate that was dissolved in various ways over the years, culminating in the unsustainable crisis. Throughout the crisis period there was a judicialization of the cases in ALERJ and the Public Ministry, and a lot of struggling on the street. Another front also sought support in the National Congress and the STF.^[4]

There are numerous political and interest issues that maintain dependence in the power game between dependence and autonomy in relation to the state government. Once the university manages its budget and its financial issues, it plays an important role in the institution of more democratic relations, consolidating itself as an important and determining public arena in society. The governor, then, resorts to a political dispute in which he places UERJ as a burden that is supported by the taxpayer.

3. Available at <https://oglobo.globo.com/opiniao/crise-na-uerj-reacende-debate-sobre-universidade-gratuita-20806568>. Accessed on 20/08/2020.

4. Available at https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/uerj-vai-recorrer-ao-stf-autonomia-financeira-para-obrigar-rj-a-repassar-verba.ghtml?fbclid=IwAR2pwFpZ-IMNoOwWcTX5OJgg_9HHnBP-tgojRNyBzL- Accessed on 23/01/2020.

There was also a dialog with the Secretariat of Science, Technology, and Innovation (SECTI-RJ) which was strongly harmed by UERJ not having its demands met, since the state government gave priority to the payment of public servants from the Secretariats of Education, Health, and Public Safety.

4.1 Public arena on university autonomy

The crisis of the state government has unveiled an aspect that for more than three decades has gone unnoticed or was inexpressively discussed, which was the administrative and financial autonomy of UERJ. In this context, this issue gained center stage and has been discussed over the last few years. With the progress of ongoing legal actions taken by legislators, as discussed by Ribeiro (2019), we can glimpse a horizon of autonomy for the public universities of the state of Rio de Janeiro, which is not limited to the financial transfer of twelfths, but also in the construction of their budgets in their own way. The university cannot be at the mercy of a government policy, because it is one of the five autonomous entities, as assured by article 207 of the Federal Constitution of Brazil (1988).

In Figure 5 we can observe how this public arena is constituted, pointing out the processes that were triggered by the public to solve the problems experienced.

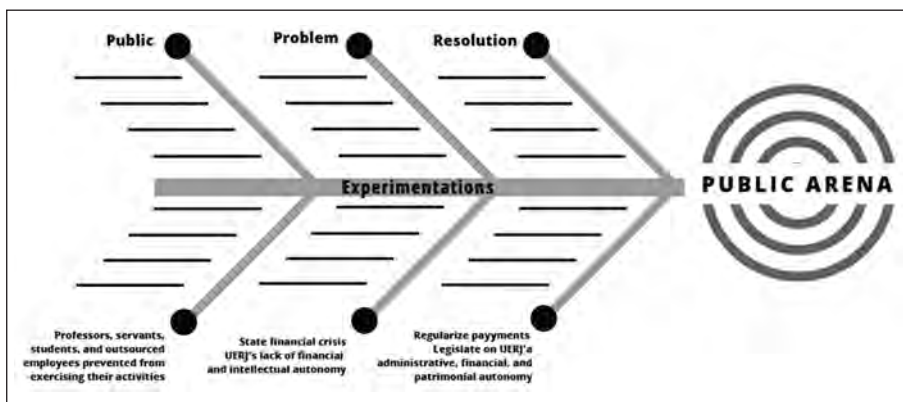


FIGURE 5. Framework of the public arena on UERJ's autonomy

Source: Prepared by the authors.

We observe in situational analysis that the public was constituted from the problem of the financial crisis generated by the government of the state of Rio de Janeiro, which fails to meet its commitments to its employees, therefore resulting in blocking the operation of UERJ. From this, the associations engage their action

mechanisms to solve the problem presented. We understand that the problem for ASDUERJ is the lack of autonomy of the university, which will be solved when the payments of salaries and services of UERJ are regularized, as well as the legislation about this autonomy, so that the university can build its budget and make its choices with independence.

From here we will address the issues raised during the interview with Prof. René Forster, to understand the role of #UERJResiste, as well as its communication strategies in this public arena. Forster says that the creation of the page arose from a need observed by members of ASDUERJ to communicate in a homogeneous manner what was happening with the university to both internal and external audiences. The page was created by ASDUERJ's board of directors and was used as a communication tool. The page was conceived as a reflection of the union's agendas, according to the interview excerpts in Figures 6 and 7, which deal with the origin and organization of the group that manages the #UERJResiste page.



FIGURE 6. Origin of the page



FIGURE 7. Group composition and organization

Prof. René Forster is not from the communication area, but demonstrated concrete knowledge about communication in social media, highlighting the concern with audience schedules, volume of daily content and monitoring of the surrounding opinions in the media. The page also had the support of internal collaborators, such as professors and students from several academic units who sent photos, videos, news links, reports, which helped in the maintenance of the page contents.

We understand that the strategy of maintaining a so-called non-partisan page, without identifying whether the page is made by a union or by the university, maintains a certain independence in its positioning and gains fundamental cred-

ibility with the press. Allied to the strategy of expanding the hashtag, which is posted indistinctly, a true mosaic was created on social media that placed the resistance of the public university as a favorable topic for debate in the corporate media.

Regarding the relationship with other participants of the public arena of which #UERJResiste is part, we highlight that the corporate media sought the page as a spokesperson for the university, as Forster pointed out in the interview (Figure 8). The issue of visibility is observed as varying according to the issues that are promoted more or have greater visibility in the public arena, i.e., if there is some uncertainty about the functioning of the university or if a strike of some social movement of the community takes place. The group showed no interest in exploring possibilities other than attempting to mobilize during the most critical periods (Figure 9).

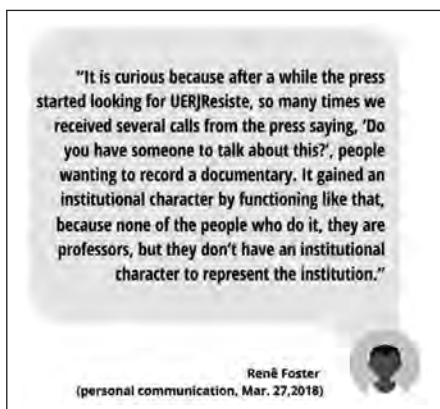


FIGURE 8. Relationship with the press



FIGURE 9. Facebook limitations

Despite the account in Figure 9, Renê Forster states that the attacks on public education are permanent and systematic, which makes him maintain some communication on the page for future mobilizations. But he also highlights the problem of Facebook's algorithm for political engagement. The monopoly of these large internet corporations over data can turn into surveillance and compromise democracies around the world, which generates the need for regulation, as suggested by Castells (2016). Another concern regards the instability and lack of transparency of Facebook's algorithm to establish strategies that convert into mobilization in the street, as he points out in Figures 10 and 11.



FIGURE 10. Benefits versus limitations



FIGURE 11. Future of the page



FIGURE 12. Overview of the page on 04/01/2017

Source: UerJResiste, 2017.

4.3 Communication Strategies of the #UERJ Facebook page

The #UERJResiste page (Figure 12) was created on January 28, 2016, and currently has more than 68,000 followers.^[5] In a comparison with other university-related pages, we can see its reach. For example, the official UERJ page has 96,000 follow-

5. Data checked on 08/23/2020.

ers, UERJ of Depression has 83,000, ASDUERJ has 20,000, DCE-UERJ has 19,000. It is important to highlight that during the period studied, the year 2017, the other pages had lower numbers than those recently consulted, including the official UERJ page, which started to have a higher posting frequency from that year on.

To make it easier to understand how the page's communication strategies were organized, we created a table in which we identified the characteristics and objectives of the posts in terms of their form and content, highlighting what we consider to be significant in each category.

TABLE 3. Classification of communication strategies by characteristics and content produced and their highlights

	COMMUNICATION STRATEGIES			
	MEDIA POLITICS	DISCOURSES OF RESISTING	EDUCATIONAL SHARING	POETICS OF IDENTITY
OBJECTIVE	Inform	Create bonds	Make people reflect	Build Identity
CHARACTERISTIC / FORM	Informative, corporate media re-posts	Persuasive, authored content	Reflexive, authored content	Testimonials, re-postings from internet users
CONTENT	Dissemination of events, news, works as a media of the movement	Motions and statements of support	Reflections on the situation of the university	Testimonials from the Uerjian community ^[6]
	Mobilization Actions	Demonstrations of artistic, political, intellectual and samba personalities	Voice of experts, point of view on the issues	Building a collective identity
	Event Coverage	Demonstrations in support of other social causes	Reflections on social issues directly linked to the university's causes	Sense of Belonging
	Republishing of TV news, newspapers and magazines, political personalities	Dramatization of public scenes	Questions, possibilities for dialogues	—
HIGHLIGHTS	24 events held in the period, photo and cover customization	Relationship with samba, support to CEDAE's servers and to MTST	Release of the Book <i>Hoje eu Acordei pra Luta</i> [Today I Woke up for the Fight], Video Sequence "How the Government Treats UERJ"	Campaign #SouUERJ [I am UERJ]

6. Demonym adopted by the UERJ community.

4.3.1 Media politics

Among the contents published in this strategy are the reposts of corporate media, which occurred mainly among TVs, newspapers, and magazines. For example, videos referring to TV Globo's regional news program RJTV were posted in March, on the 9th and 10th, with a large number of comments and shares. They featured Prof. Tânia Carvalho Netto (who gave several interviews) and the Dean of UERJ. Despite the visibility of these posts, the media coverage generated great controversy, as mentioned in the situational analysis.

It is important to highlight that the page administrators organized the “act show” *Viva UERJ!* which took place at the university's Concha Acústica on February 14, 2017. Other important events were publicized, such as *UERJ in the Square*, whose goal was to show research and laboratory activities in Maracanã Square, seeking to bring the university closer to society. The same event was also carried out in Duque de Caxias, in the Faculty of Education of Baixada Fluminense (FEBF), where it was named *FBEF in the Square*. Other examples were the *Blocato*^[7] “*Atocha que importa*”, *ESDI Aberta* and *UERJ na Porta do Pezão*. These events were used as a resource to change the profile picture of the page and the cover (Figure 13) as a strategy to customize the profile.



FIGURE 13. Page profile customization

Source: UerjResiste, 2017.

7. A combination of a carnival block and an act as a political demonstration.

4.3.2 Discourses of resisting

The slogan “UERJ de LUTO na LUTA” was widely disseminated in the actions undertaken, black banners were unfolded, coffins arranged with the name of UERJ, wreaths of flowers and many other elements related to the dramaturgy of pain, suffering, oppression operated by the state governor.

The posts also highlighted the university’s strong connection with samba. Because the analyzed period included Carnival, we emphasize that mobilization turned into celebration and sadness temporarily gave way to joy.



FIGURE 14. Disclosure of the event Bloco Popular Fora Temer^[8]

Source: UerJResiste, 2017.

On April 9, one day before the return of classes at UERJ, the page published a video of actor Mateus Solano (Figure 15) highlighting the importance of the uni-

8. Post translation: Because there is no samba in a coup! With less than a year in office, the fake president [Michel Temer] has messed up rights that took years to be conquered. And as it turns out, the man has no brakes: after making a mockery of the constitutional minimum for Education, he is now vetoing aid to bankrupt states and plotting a law that will lead, in practice, to the end of the right to social security. It's time to stop, right? For no less rights, come with us and shout Out Temer! For these and other reasons, UERJ joins the Bloco Popular Fora Temer! which will take place in Cinelândia, on the 24th at 5pm. Let's make our wing in this block that will bring together various entities.

versity and calling the population to support it. In the video, the Rede Globo actor, famous in several prime-time soap operas, says in an excerpt of his speech: “[...] UERJ is a symbol of hope, hope that life can be better through education, hope that everyone can get to university. But it seems that the state government and the federal government don’t know this. They are trying to suffocate UERJ.” The post had over 79,000 shares, over 2.4 million views, and 707 comments, making it the most viewed post on the page in the year 2017.



FIGURE 15. Video of actor Mateus Solano

Source: UerJResiste, 2017.

4.3.3 Educational Shares

The first post that we consider educational was made on January 14 and had the title “Why for free?” (Figure 16). The post promotes a reflection on the importance of having a public, free and plural university. This is one of the central issues of the page, so the post is made immediately after the university’s temporary closure on January 10. The text serves to elucidate the situation of the university at that moment, as well as present two links to reports from TV Brasil and TV Record (R7 site). The image of the ramp between the blocks with the illuminated background and windows can easily be recognized as UERJ and offers a dramatic and thought-provoking tone.



FIGURE 16. Post “Why for free?”^[9]

Source: UerjResiste, 2017.

9. Post translation: How many people in recent years were able to write a different story for themselves and their families because they had access to higher education?

Education is one of the determining factors of a worker's income. In general, the more educated a worker is, the more he/she earns. Therefore, a public and free higher education is an important instrument for the reduction of inequalities and for income distribution. A free university allows a person to get a degree (or a post-graduate course) regardless of their income.

Of course, much still needs to be done to make access to university broad and democratic. But the Pezão government is going in the opposite direction: it is increasingly reducing the funds destined to its universities. And with less and less funds and without the payment of professors, scholarship holders and outsourced workers, UERJ has been forced to suspend several of its activities due to lack of operating conditions.

UERJ's struggle is for free access to the university to continue to exist and for higher education not to be a privilege, but a right!

Every publication and posting on social media sites is a form of sharing, especially those that propose reflections and engagement in political actions. But not all information is intended to be educational. That is, learning becomes collaborative and continuous, and is based, above all, on dialogue and on the mediation of worldviews and on the lived experience of each individual involved in the educational process, giving room for speaking and listening, seeking communication as a principle and not domestication.

We highlight in Figures 17 and 18 a sequence of videos in which the crisis is explained by approaching situations of everyday life of citizens. The videos are 50 seconds long and use metaphors that relate the state government, for example, to a worker in a store and a housewife.



FIGURE 17. Video “How the government treats UERJ” – Housewife

Source: UerjResiste, 2017.



FIGURE 18. Video “How the government treats UERJ” – Shop assistant

Source: UerjResiste, 2017.

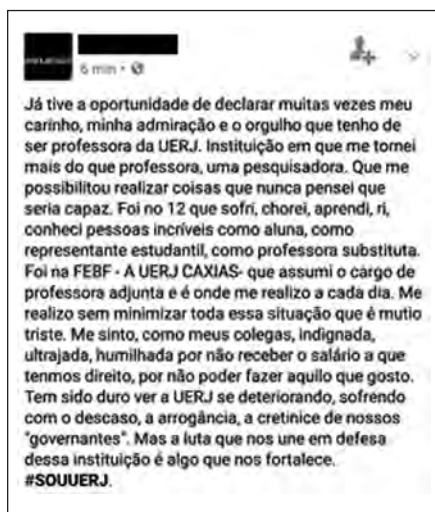
4.3.4 Poetics of Identity

This category stands out for the name of the hashtag used in the first of these posts (*#SouUERJ* [I am UERJ]), which makes evident the existence and recognition of an identity and a collective belonging, which we understand as a construction of identity, i.e., a poetics of identity.

It is important to note that the action occurred in apparent simultaneity, at least at the time the screen was printed or copied, because apparently, as people posted using this hashtag, the page already captured the image and replied, taking an interval of 6 to 24 minutes in these first five posts. In Figures 19 and 20 we observe two publications that were made by the page.

FIGURE 19. Student posts #SouUERJ^[10]

Source: UerJResiste, 2017.

FIGURE 20. Professor posts #SouUERJ^[11]

Source: UerJResiste, 2017.

Through the analysis of these posts, we were able to synthesize the production of some characteristics that permeate all the texts. We understand that this synthesis provides us with some clues to the formation of an identity of the #UERJResiste movement, from which we extract the following characteristics: resistant, communitarian, relational, emotional, remarkable, peripheral, of struggle, powerful and united. In general, we understand that the strategy adopted by the #UERJResiste profile to reproduce the posts made using the hashtag #SouUERJ

10. Post translation: It was there that the dream of being in college came true, that I fell in love with nursing, that I made friends and will carry them with me for life, that I was able to have the experience of learning and informing, that I matured ideas and relearned concepts, that I learned that we are all important, that I learned the sense of community, that made me understand the importance of information and that I am responsible for it, that I feel at home, that I wish with all my heart to be able to finish my degree.

I am proud to be Uerjian.

I am proud to be from UERJ.

#IAMUERJ, #UERJResiste

11. Post translation: I have already had the opportunity to declare many times my affection, my admiration, and how proud I am to be a professor at UERJ. It is an institution where I became more than a teacher, I became a researcher. It has made possible for me to accomplish things I never thought I was capable of. It was in the 12th grade that I suffered, cried, learned, laughed, met incredible people as a student, as a student representative, as a substitute teacher. It was at FEBF – UERJ CAXIAS – that I took on the position of adjunct professor and it is where I realize myself every day. I am fulfilled without minimizing this whole situation, which is very sad. Like my colleagues, I feel indignant, outraged, humiliated, for not receiving the salary to which we are entitled, for not being able to do what I like. It has been hard to see UERJ deteriorating, suffering with the neglect, the arrogance, the ‘cretinousness’ of our ‘rulers’. But the fight that unites us in defense of this institution is something that strengthens us. #IAMUERJ.

goes through the construction of subjects with differentiated experiences, but that converge in a collective identity, which highlights the importance of preserving the public university.

5. Conclusions

This research aimed to understand the role of #UERJResiste in the public arena to confront the attacks unleashed by the state government, and convince public opinion for its defense, mainly during the first three months of 2017.

Through an interview with one of the administrators of #UERJResiste (René Forster) and the researchers' experiences as subjects implicated in the research, a situational analysis was built in which we drew an ecology of publics (Cefaï, 2017a, 2017b). In this ecology we identified the main actors in this public arena, and, through ethnographic description (Laplantine, 2004), we mentioned some-public scenes that were dramatized in the main media outlets of the country. From the analysis of the Facebook page of #UERJResiste we could understand how the movement acted and mobilized participants and public opinion through communication strategies named by: media politics, discourses of resisting, educational shares and poetics of identity.

It is important to highlight that the agendas of #UERJResiste were met and consolidated, and a path of democratization of the university budget has been traced since 2019. Despite the questioning of our interlocutor about the transparency and effectiveness of Facebook for social movements, the page remains active. Thus, we highlight the important role of communication in social movements through social media sites, which are privileged spaces to connect people, share their indignation, and motivate themselves to build alternative projects for themselves and society (Castells, 2017).

Because this is a more generalist study, it is possible that more specific analyses could be drawn on the situations, relationships, and organizations addressed. In addition to this limitation, it is important to note that it was not our intention to conduct a systematic survey of the media nor of all the participating characters, including those who remain in the "shadows" of the public scenes, which would certainly contribute to understanding a resurgence or reactivation of this public arena. For this type of analysis, it would be necessary to spend much more time in the participation of the daily life of ASDUERJ. Thus, we leave possibilities for new studies to bring new understandings about the situation of the struggle for the public university in Brazil.

Finally, we observe a growing circulation of reactionary and authoritarian ideas, which seek to make public education unviable in a free, plural, and diverse way. This is even more evident when we consider the political actions after the

period studied, which demonstrate the fragility that Brazilian democracy suffers to maintain itself as a system of government that meets the desires of the population. That is why we believe in the importance of social movements in networks as a possibility to relearn and strengthen democratic ideals. In this sense, public university is a fundamental element for social, technological, and economic development, for national sovereignty, for social inclusion, for the reduction of social inequalities, for the improvement of social conditions in general, and for the improvement of democracy itself. With these systematic attacks, public university must prepare itself by assertively using strategic communication in the face of the authoritarian and neoliberal challenges in Latin America.



Arena pública na internet em defesa da universidade pública no Brasil: Estratégias de #UERJResiste

Public Arena on the internet in defense of the public university in Brazil: Strategies of #UERJResiste

(EN: 83-109)

André Tropiano *

Faculdade de Educação da Baixada Fluminense, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Neiva Vieira da Cunha **

Faculdade de Educação da Baixada Fluminense, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2021.VVIIN2/pp.111-138

RESUMO

Sob o paradigma da sociedade em rede proposto por Castells (2003), observamos que as redes sociais na internet são importantes veículos de dramatização das cenas públicas. Os movimentos sociais em rede mobilizam seus esforços para fomentar e equilibrar o debate público a seu favor. Neste artigo objetivamos compreender como as estratégias de comunicação da página #UERJResiste no Facebook, em defesa da Universidade do Estado do Rio de

Artigo recebido a 03/09/2020 e aprovado para publicação pelo Conselho Editorial a 27/11/2020.

* Mestre em Educação, Cultura e Comunicação, pelo Programa de Pós-Graduação em Educação, Cultura e Comunicação em Periferias Urbanas da Faculdade de Educação da Baixada Fluminense (PPGECC/FEBF-UERJ). Membro do Núcleo de Estudos sobre Periferias (NEsPE/FEBF-UERJ). Relações Públicas e Jornalista.

E-mail: andreotropiano@yahoo.com.br ORCID: 0000-0001-5717-2733

** Doutora em Antropologia pelo PPGSA/IFCS-UFRJ, Professora Associada da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (DCFE/FEBF-UERJ) e docente do Programa de Pós-Graduação em Educação, Cultura e Comunicação em Periferias Urbanas (PPGECC/FEBF-UERJ), Coordenadora do Núcleo de Estudos sobre Periferias (NEsPE/FEBF-UERJ), Pesquisadora Associada do Laboratório de Etnografia Metropolitana/LeMetro/IFCS-UFRJ, do Centre d'Etudes des Mouvements Sociaux/CEMS e do Instituto Nacional de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT InEAC/UFF).

E-mail: neivavieiradacunha@gmail.com ORCID: 0000-0001-9136-1546

Janeiro – UERJ, se apresentaram como uma arena pública (Cefaï, 2017a, 2017b) no período de janeiro a abril de 2017. Dentro do percurso metodológico foram levantadas 266 postagens, através das quais imergimos na descrição etnográfica (Laplantine, 2004) do movimento social. Também foi realizada uma entrevista com um dos administradores da página, de maneira a entender como são produzidos os conteúdos e compor uma análise situacional. Como resultado, identificamos quatro categorias que se constituem também como estratégias de comunicação e que nomeamos como: políticas midiáticas, discursos do resistir, partilhas educativas e poéticas da identidade. Diante dos discursos de privatização da Educação no país e os ataques à sua autonomia e aos seus profissionais, entendemos o movimento #UERJResiste como protagonista de uma importante narrativa a ser divulgada, refletida e discutida em defesa da universidade pública brasileira. Entre as principais contribuições deste estudo está a reflexão sobre os movimentos sociais em rede sob uma perspectiva etnográfica de uma arena pública. Destacamos também uma compreensão da comunicação estratégica nas dinâmicas cívicas, ressaltando a importância da autonomia das universidades para a consolidação democrática e a participação cidadã.

Palavras-chave: movimentos sociais em rede, arenas públicas, comunicação estratégica, resistência, etnografia

ABSTRACT

The important dramatization of public scenes through social media can be observed within the paradigm of the Networked Society proposed by Castells (2003). Networked social movements mobilize their efforts to foster and balance public debate in their favor. In this article, we aim to understand how the communication strategies on #UERJResiste Facebook page in defense of the State University of Rio de Janeiro – UERJ – was presented in this public arena (Cefaï, 2017a, 2017b), in the period from January to April, 2017. 266 posts were collected to outline an ethnographic description (Laplantine, 2004) of the social movement. An interview was also held with one of the page's administrators to understand how the content is produced in order to compose a situational analysis. As a result, we identified four categories that also constitute communication strategies: media politics, discourse of resisting, educational shares, and poetics of identity. In view of the privatization discourses of education and the attacks on its autonomy and its professionals, we understand #UERJResiste as a protagonist with an important narrative to be disseminated, reflected, and discussed in the defense of the Brazilian Public University. Among the main contributions to this study are networked social movements from an ethnographic perspective of a public arena. We also highlight an understanding of strategic communication in the civic dynamics, rebounding the importance of the autonomy of universities for democratic consolidation and citizen participation.

Keywords: networked social movements, public arenas, strategic communication, resisting, ethnography

1. Introdução

No Brasil, o ano de 2017 foi marcado por uma profunda crise financeira do governo do estado do Rio de Janeiro, em que uma das grandes prejudicadas foi a Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, considerada uma das melhores

universidades do país, segundo o *Center for World Universities Ranking*.^[1] A UERJ aparece na 8.^a posição entre as melhores instituições do país, sendo a segunda no contexto do Rio de Janeiro. Diante disso, muitos movimentos de contestação se engajaram na luta em defesa da universidade, tendo sido a página do Facebook intitulada #UERJResiste um dos símbolos dessa luta.

Este artigo tem por objetivo compreender o papel da página #UERJResiste nessa arena pública (Cefaï, 2017a, 2017b). Para tanto, no percurso metodológico foi adotado o método da descrição etnográfica (Laplantine, 2004) e da etnografia digital (Fragoso, Recuero & Amaral, 2011; Hine, 2004). A partir de uma entrevista com um dos administradores da página #UERJResiste no Facebook e da experiência dos pesquisadores como observadores engajados, foi feita uma análise situacional da arena pública e das estratégias de comunicação da página. Para compreender os fenômenos abordados foram trabalhados os conceitos de arenas públicas (Cefaï, 2011, 2017a, 2017b, 2019), movimentos sociais em rede (Castells, 2003, 2016, 2017), luta pelo reconhecimento (Honneth, 2013) e comunicação estratégica (Kunsch, 2018; Zerfass, Verčič, Nothhaft & Werder, 2018).

Poucos estudos têm se debruçado sobre as organizações associativas, principalmente no campo da comunicação. Por isso, uma das contribuições deste artigo é relacionar os estudos de movimentos sociais em rede e de arenas públicas como importantes vetores para entender esses fenômenos contemporâneos. Compreendemos que a comunicação estratégica é prática fundamental para engajar lutas pelo reconhecimento nas democracias e que deve ser utilizada pelos movimentos sociais para equilibrar o poder e terem seus problemas solucionados nas arenas públicas.

2. Enquadramento teórico

2.1 Movimentos sociais em rede, arenas públicas e democracia

Entender a sociedade contemporânea implica uma compreensão contextual de uma conjuntura dos eixos econômicos, culturais, políticos e sociais, que perpassam informações, inseguranças, instabilidades e fluxos nas redes sociais que são característicos da sociedade em rede (Castells, 2003, 2017). Com o aprimoramento dos dispositivos tecnológicos móveis, que adquirem características ubíquas e pervasivas, não há como firmar fronteiras entre a vida presencial e a vida *online*. Christine Hine (2004) propôs a etnografia digital como possibilidade para entender as sociabilidades contidas nesse fenômeno que ela denominou de *everyday internet* (internet cotidiana, em livre tradução). Dessa forma compreende-se que os lugares

1. Disponível em: <http://www.uerj.br/noticia/uerj-melhores-universidades-brasil-al-mundo/>. Acesso em: 21/08/2020.

digitais e físicos não são dicotômicos ou antagônicos, mas espaços próprios de sociabilidades totalmente integrados às nossas experiências de vida em sociedade.

Como em todo o momento de mudanças profundas nos cotidianos e modos de vida da sociedade, principalmente aqueles associados às políticas de austeridade do capitalismo neoliberal, os movimentos sociais se tornam elementos fundamentais para alavancar transformações sociais. Nos últimos anos, observamos inúmeras manifestações de protesto e mobilizações sociais originárias da degradação econômica e de uma crise de legitimidade dos governantes ao redor do mundo. Os protestos são uma forma de resposta àqueles que acreditavam numa apatia das sociedades em relação às políticas de Estado. Essas formas de manifestação têm sido analisadas por diferentes autores, a exemplo de Isabel Babo (2018), que refletiu sobre a relação entre os conceitos de ação coletiva e ação conectada a partir de uma perspectiva pragmática ao analisar o movimento Que se Lixe a Troika, em Portugal (2012). E também por Fabio Malini & Henrique Antoun (2013), que analisaram as redes digitais como parte do processo na relação entre os ciberativismos e as manifestações públicas de rua.

A questão que se coloca como fundamental nesse debate é a necessidade de que seja garantida a liberdade de expressão para que se possa atuar politicamente por meios das redes digitais. Manuel Castells (2017) entende que a internet ultrapassa a dimensão utilitária, criando condições de sobrevivência e deliberação desses movimentos, além de resguardar a repressão dos espaços físicos, mantendo a efervescência da comunicação das ideias enquanto as mudanças ou ações políticas são decididas. Ele também acredita que a difusão de usos positivos da internet passa pelo desenvolvimento de uma cultura de autonomia, baseada no fortalecimento da democracia.

Essa expressão pública de debates acontece no que chamamos de esfera pública, conceito consagrado pelo filósofo alemão Jürgen Habermas, compreendido por ele enquanto uma dimensão mediadora entre o Estado e a Sociedade, o lugar em que se desenvolve e se consolida a opinião pública por meio da liberdade dos debates políticos. Então, a existência da esfera pública está condicionada ao funcionamento pleno da democracia.

Entre o procedimentalismo de Habermas e o republicanismo de Arendt, o filósofo Axel Honneth (2001) aponta a teoria democrática de John Dewey como uma terceira alternativa para a visão liberal sobre política. Para John Dewey (2016 [1927]) a democracia é tida como um modo de vida, uma expressão comunitária, afastando-se do entendimento de Habermas sobre esfera pública. Dewey faz a distinção entre a democracia enquanto uma ideia social e a democracia política como um sistema de governo, revelando suas conexões, sobretudo numa visão das relações humanas. Segundo o autor, o governo existe para servir à sua comunidade,

mesmo que dentro de formas democráticas marcadas por doutrinas e mesmo que estas sejam transitórias. Assim, as mudanças nos mecanismos democráticos devem ser tomadas levando em consideração o interesse do público e, para que isso aconteça, é prioridade que sejam viabilizados meios de participação.

A reunião de um público múltiplo, disperso no sentido de se reconhecer e expressar seus interesses é uma dificuldade para a participação, por isso os movimentos sociais assumem grande importância. Para John Dewey (2016 [1927]) é uma ficção achar que a vida social acontece sem nenhuma forma de associação, refutando a ideia de que a sociedade precise se organizar de maneira numérica para a formação de uma ordem estatal. Sendo um modo de viver, a democracia deve ser fomentada por uma cultura democrática em todas as esferas de vida, se valendo das instituições como vetores importantes da ação democrática e da liberdade. Nesse caso, a comunicação livre tem papel fundamental para que sejam solucionados os problemas de forma inteligente.

De acordo com Daniel Cefaï (2017a, 2017b), a resolução de problemas é ponto fundamental para entender a concepção pragmática de público em John Dewey. O público constitui a articulação das demandas por resoluções conjuntas de problemas comuns, sendo a esfera política um meio cognitivo que ajuda a sociedade a resolver seus problemas de ação social, unindo racionalidade e sensibilidade. Os públicos são redes de ações, eles são verbos atravessados por relações de força e por lutas de poder (Self, 2015; Cefaï, 2019). É comum que se contraponha a esfera pública à privada, porém na perspectiva pragmática elas não têm uma relação fixa, pois se relacionam em função do engajamento. Os lugares não são públicos, mas tornam-se e deixam de o ser conforme o engajamento dos públicos (Cefaï, 2019).

Para Dewey (2016 [1927]) não há dualismo Estado-Sociedade Civil, pois é por meio da comunidade que os dois se constituem simultaneamente, sendo a comunidade a pura associação humana com a liberdade e o cerne da democracia radical. A construção da cidadania participativa se dá através da educação e da cooperação, num movimento que faz transformar a grande sociedade em grande comunidade. Desta forma destaca-se o papel das escolas, universidades, teatros, jornais e tantos outros aparatos de promoção de um espírito público que tem sua origem na era de ouro do pragmatismo (início do século xx). Daniel Cefaï (2017a) afirma que essas instituições constituem uma ecologia institucional, jurídica e política que criam constelações de experiências, discursos e ações que se cruzam, se interpenetram, se segmentam, se opõem e se equilibram em torno do bem público ou para evitar um mal público. Essa dinâmica dá forma ao que ele chama de arena pública.

Entendemos, então, que as arenas são experiências coletivas de construção de políticas públicas e de experiências democráticas, que podem ser um tanto conflituosas, mas que fazem parte do processo político quando se constroem novas pos-

sibilidades de um mundo comum e justo. Desta forma, concordamos com Cefaï (2017a, p. 131), quando diz que «(...) os problemas públicos são movimentos sociais cujos membros reconstróem fatos, lançam-se em investigações, analisam dados oficiais, buscam elementos de comparação, testam hipóteses e agem em consequência.»

2.2 Lutas por reconhecimento e comunicação estratégica para mudança social

As lutas sociais são causadas por rupturas decorrentes de experiências de desrespeito, ou seja, os indivíduos não reconhecidos almejam as relações intersubjetivas do reconhecimento. Essa mobilização política acontece somente quando esse desrespeito expressa a visão de uma comunidade. A lógica dos movimentos coletivos, então, segue a seguinte gramática: desrespeito, luta por reconhecimento e mudança social (Honneth, 2003).

Desta forma, entendemos que a internet, por meio das redes sociais, é hoje um espaço público de disputas simbólicas importantes que pautam a vida cotidiana. Não é raro que, em meio a tantas demandas sociais presentes no Brasil, predominem os temas de discussão das redes sociais, que ganham protagonismo também diante do cenário cultural. De alguma forma, estamos diante de novos movimentos sociais nessa cultura digital que disputam espaço em relação às questões econômicas e contestam os poderes e imperialismos globais, processo no qual a comunicação estratégica ganha importância.

Charles Self (2015) analisa a relação entre a teoria de John Dewey e a comunicação estratégica, entendendo que os comunicadores são figuras que vão facilitar o processo de constituir o público por meio do compartilhamento e aprendizado das experiências, conectando participantes e promovendo seus discursos como ação. Compreender a vida dos públicos passa sobretudo por ações que os inserem em ecologias (Cefaï, 2019, p. 25). Ou seja, numa perspectiva de arena pública (Cefaï, 2017a, 2017b), a comunicação ou ação comunicativa é parte importante na investigação contínua do problema, na descoberta de soluções e na avaliação compartilhada dos resultados, visando agir coletivamente e com dispositivos institucionais.

Zerfass, Verčič, Nothhaft e Werder (2018) traçam um panorama da última década sobre as pesquisas em comunicação estratégica na Europa e nos Estados Unidos, argumentando que ela engloba toda a comunicação, a sobrevivência e sucesso sustentado da organização, buscando assim uma abordagem da comunicação estratégica como campo de pesquisa com objeto e perspectivas específicos. Para os pesquisadores, a comunicação estratégica pode ser definida como:

Strategic communication encompasses all communication that is substantial for the survival and sustained success of an entity. Spe-

cifically, strategic communication is the purposeful use of communication by an organization or other entity to engage in conversations of strategic significance to its goals. (Zerfass et al., 2018, p. 8)^[2]

Cheryll Soriano (2015) e Mohan Dutta (2012) apontam que a teoria e prática da comunicação estratégica ainda estão focadas nas organizações corporativas e no governo. Eles destacam também a perspectiva crítica das Relações Públicas que amplificou o debate sobre a capacidade das organizações em resistir à dominação e controle do poder. Eles traçam caminhos pós-coloniais para que venham à tona vozes de resistência nas mais variadas formas de organização coletiva ao redor do mundo. Nesse mesmo caminho, Sônia Sebastião e Daniela Vila Verde (2018) analisam a experiência dos ativistas lesados de bancos portugueses a partir da teoria pós-moderna de relações públicas, salientando que as associações criadas pelos ativistas desenvolvem suas ações sem apoio profissional da área, mas com uma ação comunicativa que chama a atenção das mídias, inserindo suas demandas no debate público.

Para Margarida Kunsch (2018), o poder da comunicação e das mídias é objeto de estudo de diversos estudiosos, sendo o paradigma da comunicação estratégica inerente à transformação da área de pesquisa e prática das relações públicas. A pesquisadora indica ainda que é preciso superar a visão mecanicista e instrumental da área para assumir um paradigma interpretativo e crítico da comunicação organizacional. Para alcançar os objetivos de comunicação é preciso construir uma visão humanista, que procure entender como as pessoas se comunicam entre si nos meios interativos e nas práticas comunicativas cotidianas dos relacionamentos interpessoais.

Assim como Manuel Castells (2003, 2016, 2017), entendemos que os meios de comunicação funcionam como formas de poder, sendo necessária a sua regulação e a inserção dos movimentos sociais nas disputas narrativas produzidas, seja nas mídias corporativas ou nos *sites* de redes sociais. Torna-se importante conhecer as formas de funcionamento das redes, suas sociabilidades, possibilidades de engajamento, de disseminação e mobilização no cotidiano dos movimentos sociais, que têm sua relevância pública sustentada pelas suas formas de comunicação. Então, a comunicação estratégica é uma prática fundamental para que os movimentos sociais consigam produzir cenas públicas que chamem a atenção do público até que obtenham a resolução dos problemas experienciados nas arenas públicas.

2. «A comunicação estratégica engloba toda a comunicação que é substancial para a sobrevivência e sustentação do sucesso da entidade. Especificamente, comunicação estratégica é o uso da comunicação por propósito por uma organização ou outra entidade para engajar estratégias significativas de conversações para as suas metas.» (livre tradução)

3. Metodologia

No desenvolvimento deste estudo foi adotada a observação engajada, seguindo as definições da descrição etnográfica de François Laplantine (2004), de etnografia digital de Suely Fragozo, Raquel Recuero e Adriana Amaral (2011), compondo o que Daniel Cefaï et al. (2011) denominaram de etnografia da vida associativa. A opção pela etnografia se dá pela importância da reflexividade sobre o método e a experimentação que deve estar alinhada aos desafios e às questões que emergem no campo de pesquisa, importantes na construção da análise proposta. Como o campo possui característica híbrida, entre *online* e *offline*, seguimos as recomendações de Fragozo, Recuero e Amaral (2011, p. 178) em diferenciar as formas de coleta de dados e observação ao indicar as variações de ambiente.

Daniel Cefaï et al. (2011) destacam três elementos presentes nos estudos de arenas públicas: análise situacional com observador engajado nos enredos; sensibilidade à dimensão simbólica, mítica, ritual e dramática face às experiências individuais e coletivas dos atores; recusa em dissociar os questionamentos culturais dos sociais. Sendo assim, é importante compreender a singularidade do que é observado, sem uma tendência avaliadora ou prescritiva, mantendo-se numa posição crítica em relação ao que é observado e, por isso, adotando a forma de narração.

A partir das abordagens teóricas aqui apresentadas, nossa intenção de pesquisa foi concretizar os seguintes objetivos: compreender como se organiza/mobiliza/age o movimento social e suas relações; identificar como o problema aparece e se relaciona com a opinião pública; e analisar como se apresentam as estratégias de comunicação da página. Para tanto, foi realizada uma entrevista com um dos moderadores da página de #UERJResiste, o Prof. Renê Forster, que transcorreu no dia 27 de março de 2018. Na Tabela 1 apresentamos as principais questões abordadas enquadradas em quatro eixos principais: origem e composição do grupo, relacionamento com outros atores, benefícios e limitações dos *sites* de redes sociais (plataforma) e futuro da página.

Na Tabela 2 apresentamos um desenho da pesquisa, que se constitui a partir da entrevista e das experiências dos pesquisadores enquanto observadores engajados e implicados no objeto de estudo, numa análise situacional da crise da UERJ, da arena pública sobre autonomia da universidade e das postagens da página #UERJResiste no Facebook. Elencamos os conceitos utilizados em relação aos objetivos de cada técnica empregada.

TABELA 1. Questões abordadas na entrevista

ENTREVISTA PROF. RENÊ FORSTER	
PONTOS CENTRAIS	QUESTÕES
Origem e composição do grupo	Como surgiu a página?
	Escolha do nome e da imagem?
	Quem trabalha na produção dos conteúdos?
	Qual o objetivo?
Relacionamento com outros atores (imprensa, UERJ, ASDUERJ, outras associações e internautas)	Como foi a relação com a imprensa/mídia corporativa?
	Como foi a relação com a comunicação institucional da UERJ/ASDUERJ?
	Como é a interação com internautas?
	Houve colaborações na produção de conteúdo?
Benefícios e limitações da plataforma	Quais as condições do Facebook para mobilização social?
	Quais são as influências do algoritmo para a página?
	Como é a relação entre a interação presencial e <i>online</i> quando convocam alguma ação?
Futuro da página	Quais são os planos para o futuro?
	Pensa em migrar para outros <i>sites</i> de redes sociais? Quais?

Fonte: elaboração própria.

TABELA 2. Desenho da investigação

CONCEITOS					
TÉCNICA		Arenas públicas	Movimentos sociais em rede	Luta pelo reconhecimento	Comunicação estratégica
Experiência dos pesquisadores como sujeitos de pesquisa	Entrevista	Compreender como se agem, compartilham, constroem experiência.	Compreender como se organizam.	Verificar quais são as dores, injustiças, lutas mobilizadas.	Compreender como são adotadas as estratégias de comunicação.
	Análise situacional	Identificar as dinâmicas do problema público e suas relações com as organizações.	Evidenciar o papel da mobilização nas ações públicas.	Compreender a relação de injustiças e a legitimação.	Evidenciar a importância da relação entre a mídia e os movimentos sociais.
	Análise da página do Facebook	Evidenciar o papel da página na produção de cenas públicas.	Compreender como se organizam.	Compreender como são construídos os discursos na página.	Elencar as estratégias de comunicação adotadas.

Fonte: Elaboração própria.

Para análise das postagens da página de #UERJResiste utilizamos o *Netvizz*, desenvolvido por Bernard Rieder no contexto do *Digital Methods Initiative* (DMI).

Com o aplicativo, extraímos uma planilha das postagens realizadas pela página #UERJResiste, contendo data, texto postado, *link* das imagens e o *link* direto da postagem, além dos dados estatísticos das reações, comentários e compartilhamentos. A partir daí analisamos todas as postagens acessando *link* por *link*, desde 1.º de janeiro a 9 de abril de 2017, que totalizaram 266 postagens, sendo 194 fotos e 72 vídeos. O recorte temporal da pesquisa corresponde ao período em que a UERJ ficou fechada, momento em que houve maior atenção do público em relação ao problema. O dia 9 de abril é o dia anterior ao anúncio de retorno das atividades da universidade. A disposição dos conteúdos pelo seu formato (fotos, vídeos e textos) pode ser observada na Figura 1, já os dados de interações com a página na Figura 2.

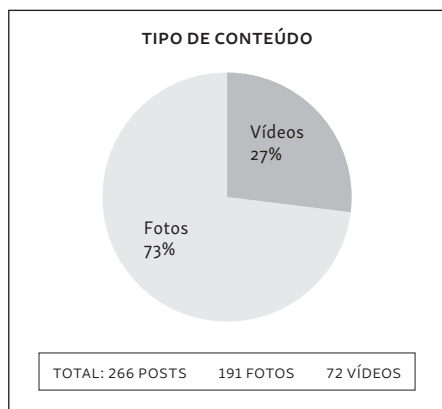


FIGURA 1. Dados por tipo

Fonte: Elaboração própria.

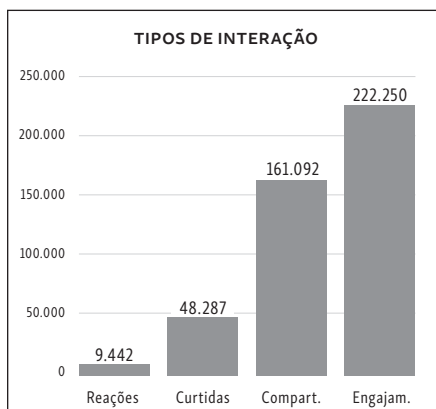


FIGURE 2. Dados de interação

Fonte: Elaboração própria.

Num primeiro momento analisamos e codificamos cada postagem, enquadrando-as em alguma das categorias que emergiram do material analisado, provenientes de determinados padrões e similaridades. Em um segundo momento, ao analisar mais profundamente o material buscando traduzi-lo de maneira mais objetiva e completa, reagrupamos cada tipo de postagem em quatro categorias. Cada categoria foi nomeada segundo as características das suas postagens, num processo de reflexão e diálogo constante, em que foram intituladas como Políticas Midiáticas, Discursos do Resistir, Partilhas Educativas e Poéticas da Identidade.

Essa categorização, apresentada na Figura 3, não deve ser entendida como uma limitação ou aprisionamento de cada conteúdo analisado, pois eles podem ocupar

mais de uma categoria ou noção e possuem conexões, proximidades e fronteiras muito flexíveis. Com essa divisão, compreendemos que essas noções também tomam significado enquanto estratégias de comunicação da página.



FIGURA 3. Categorias/noções das estratégias de comunicação

Fonte: Elaboração própria.

4. Resultados

Os resultados foram divididos em três aspectos: análise situacional da crise na UERJ, a arena pública sobre autonomia da universidade e das estratégias de comunicação da página #UERJResiste no Facebook, sendo essa última *online*. Nossa intenção é fazer o leitor imergir nesse universo que não pretende ser uma totalidade, mas que, por meio da decodificação desses dados, oferece uma visão sobre o #UERJResiste como uma arena pública.

4.1 Análise situacional da crise na UERJ

O sucateamento da Educação Superior no Brasil não é uma novidade, mas há que se ressaltar que o ataque nunca havia sido tão frontal quanto no período em questão. O contexto de 2017 deve ser entendido a partir das tensões políticas das eleições de 2014, que reelegeram a presidente Dilma Rousseff. Seu mandato foi interrompido por um *impeachment* em 2016, quando chegou ao Palácio do Planalto um presidente ilegítimo, Michel Temer, com novas propostas de governo fundadas na privatização de empresas públicas. No Rio de Janeiro, o governador Luiz Fernando Pezão, também do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), estava envolto em um mar de corrupções.

O final do ano de 2016 foi marcado por uma moção do Conselho Universitário da UERJ (Consun) que pedia a realização de novo pleito eleitoral, tendo em vista os casos de corrupção denunciados envolvendo governadores do estado. O ano de 2017 começa sem nenhuma previsão ou garantia do governo do estado de financiamento da UERJ, o que leva a reitoria a suspender as atividades da universidade em função do estado de insalubridade provocado pela falta de recursos. O fechamento poderia inviabilizar uma manifestação mais contundente, porém os *sites* de redes sociais foram ferramentas decisivas na mobilização, uma vez que potencializaram a conexão e compartilhamento entre as pessoas na rede para construir suas discussões (Castells, 2017).

Nessa análise situacional criamos um mapa mental (Figura 4), em que configuramos visualmente uma ecologia dos públicos (Cefaï et al., 2011; Cefaï, 2019) que mostra como se articularam as formas de mobilização coletiva, os estados da opinião pública e os dispositivos de ação pública (Cefaï et al., 2011). Optou-se por mostrar os antagonismos à parte, pelo fato de como esses atores produziram cenas públicas antagonônicas à UERJ. Porém convém destacar que não pensamos que os antagonismos aconteçam de maneira isolada, pois permeiam as várias cenas públicas geradas.



FIGURA 4. Ecologia dos Públicos do #UERJResiste
 Fonte: Elaboração própria.

Sobre as formas de mobilização coletiva, observamos o #UERJResiste como um regime de publicização vinculado à Associação Docente da UERJ (ASDUERJ), que se mostra por uma diferente performance pública, pois cria-se um novo caráter institucional, até mesmo dentro de uma nova dinâmica de organização que não está diretamente ligada à instituição sindical, conforme relato de nosso interlocutor que abordaremos na próxima seção deste trabalho. Focalizamos, dessa forma, a ASDUERJ unida à universidade como figuras centrais para entendermos os caminhos percorridos na luta pelo reconhecimento. Durante esse período, foram convocadas campanhas como #SomosTodosUERJ, UERJ de LUTO na LUTA e a Marcha da UERJ, além dos diversos atos públicos na Assembleia Legislativa (ALERJ), na sede do governo do estado (Palácio Guanabara) e nos vários *campi* da universidade.

A própria grafia do #UERJResiste como uma *hashtag*^[3] revela essa intenção de se constituir enquanto uma ação que se propaga e gera engajamento num movimento simbiótico entre internet e as ruas, conforme abordado por Malini e Antoun (2013). A opção por habitar essas comunidades digitais por meio dos *sites* de redes sociais é útil no compartilhamento de informações e de ideias para a construção de conhecimento acerca do tema em debate, buscando produzir serviços de comunicação que geram valores e confiança entre os internautas e também para que se convertam em manifestações públicas (Castells, 2017). Essa publicidade gerada pela página também atrai a atenção da mídia corporativa, o que pode contribuir para a produção de novas cenas públicas.

Evidenciamos igualmente a relevância da atuação do Diretório Central dos Estudantes (DCE-UERJ) e do Sindicato dos Trabalhadores das Universidades Públicas Estaduais do Rio de Janeiro (Sintuperj) em todas as mobilizações e apoio a ações nas redes sociais em defesa da UERJ. Apoiadores externos à universidade também se envolveram de maneira fundamental na luta que se sucedeu, tal como o Movimento Unificado dos Servidores Públicos Estaduais (MUSPE), as universidades públicas e as empresas públicas estaduais como a CEDAE (companhia de água e esgoto). Na configuração dessa arena pública não poderiam deixar de fazer parte as instituições e organizações da sociedade civil, partidos políticos, deputados, juízes e tantos outros atores que se engajaram nas discussões sobre a universidade pública.

Nos estados da opinião pública vimos a relação direta com a mídia e a maneira como as associações são apresentadas como público e forjam essa opinião sobre os problemas. Uma das primeiras formas de comunicar com a população sobre o

3. As *hashtags* são sempre iniciadas com o símbolo “#” e cumprem um papel primordial na organização, localização e busca de assuntos na web semântica, principalmente nos sites de redes sociais.

problema foi por meio das mídias corporativas, sobretudo televisivas, a exemplo da Rede Globo, Bandeirantes, SBT, Record e TV Brasil. Essa relação com as mídias corporativas nem sempre são produtivas, o que causa uma repulsa de movimentos sociais, em geral, pelo interesse desse tipo de cobertura midiática. Mídias alternativas como a revista Fórum e a Carta Capital mantiveram um constante acompanhamento e veiculação de notícias sobre a situação. Outras páginas no Facebook vinculadas à comunidade acadêmica também cobriram a situação, entre as quais destacamos uma página conservadora chamada UERJ Livre que se opõe às decisões da reitoria.

Pelo fato de que a UERJ já vinha de uma sucessão de descasos, desde 2016, uma das questões que instigavam uma nova onda de cobertura midiática era a situação do Hospital Universitário Pedro Ernesto (HUPE), o que se transformou numa controvérsia para o movimento. Na primeira semana de 2017, uma notícia contava sobre a tentativa do governo do estado de desvincular a folha de pagamento dos salários do HUPE do restante das unidades da UERJ, numa estratégia de inviabilizar as contestações dos servidores. Diante da situação, foi convocada uma sessão especial do Consun para o dia 6 de janeiro, tendo sido emitida uma carta ao governador informando da possibilidade de interrupção das atividades. Essa carta foi publicada na página do #UERJResiste, bem como tantos outros documentos que foram emitidos ao longo desse período, no que entendemos que a página também funcionou como uma mídia e formadora de opinião no Facebook. Essas notícias que vinham da mídia sobre o governador também foram construindo os dispositivos de ação pública.

A representação construída pela mídia mostrava sempre o sofrimento individualizado de servidores e estudantes, contrapondo ao descaso do governo do estado. A figura do governo federal aparece nas negociações de um regime de recuperação fiscal para o Estado, que foi chamado pelos movimentos sociais de «Pacote de Maldades». O discurso de privatização ronda muitas opiniões, inclusive do ministro do STF e professor da UERJ, Luís Roberto Barroso, em que escreveu um artigo para o jornal *O Globo* com o título «Por um novo modelo para financiar a universidade»^[4], em que sugere a privatização.

Fazemos referência também a muitos preconceitos lançados sobre a universidade pública como um lugar de uma elite perversa, de libertinagem, de uso de entorpecentes, de improdutividade e ineficiência, que muitas vezes confundem e desinformam o debate público sobre as funções e propósitos da instituição.

4. Disponível em <https://oglobo.globo.com/opiniaio/crise-na-uerj-reacende-debate-sobre-universidade-gratuita-20806568>. Acesso em 20/08/2020.

Quanto à ação coletiva, ela é levada judicialmente visando a aprovação da PEC 47/2017, que visava regulamentar a autonomia financeira da UERJ, cujo debate foi sendo dissolvido de várias formas, ao longo dos anos, culminando na crise insustentável. Durante todo o período de crise houve uma judicialização dos processos e muita luta na rua, na ALERJ e Ministério Público. Outra frente também buscou apoio no Congresso Nacional e no STF.^[5]

Nesse jogo de poder entre a dependência e a autonomia em relação ao governo do estado, existem inúmeras questões políticas e de interesse que fazem manter essa dependência. Uma vez que a universidade consiga gerenciar seu orçamento e suas questões financeiras, ela promove um papel importante na instituição de relações mais democráticas, se consolidando enquanto importante e determinante arena pública na sociedade. O governador, então, recorre a uma disputa política em que coloca a UERJ como algoz das contas, sendo um peso que é sustentado pelo contribuinte.

Também houve uma interlocução com a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI-RJ), que foi fortemente prejudicada por não ter suas demandas atendidas, pois o governo do estado deu prioridade ao pagamento de servidores das Secretarias de Educação, de Saúde e de Segurança Pública.

4.1 Arena pública sobre a autonomia da universidade

A crise do governo do estado descortinou uma face que há mais de três décadas passou despercebida ou inexpressivamente discutida, que foi a autonomia administrativa e financeira da UERJ. Nesse contexto, essa questão ganhou palco e vem sendo discutida ao longo dos últimos anos. Com o avanço de ações judiciais em curso efetivadas pelos legisladores, conforme abordado por Ribeiro (2019), podemos vislumbrar um horizonte de autonomia para as universidades públicas do estado do Rio de Janeiro, que não se resume no repasse financeiro dos duodécimos, mas também na construção de seus orçamentos de maneira própria. A universidade não pode estar à mercê de uma política de governo, pois é uma das cinco entidades autônomas, conforme assegura o artigo 207 da Constituição Federal do Brasil (1988).

Na Figura 5 podemos observar como se constitui essa arena pública, apontando os processos que foram desencadeados pelos públicos para resolução dos problemas experienciados.

5. Disponível em https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/uerj-vai-recorrer-ao-stf-autonomia-financeira-para-obrigar-rj-a-repassar-verba.ghtml?fbclid=IwAR2pwFpZ-IMNoOWwTcTX5OJgg_9HHnBP-tgo-jRNyBzL-QooU_4tGPOxfec6g. Acesso em 23/01/2020.

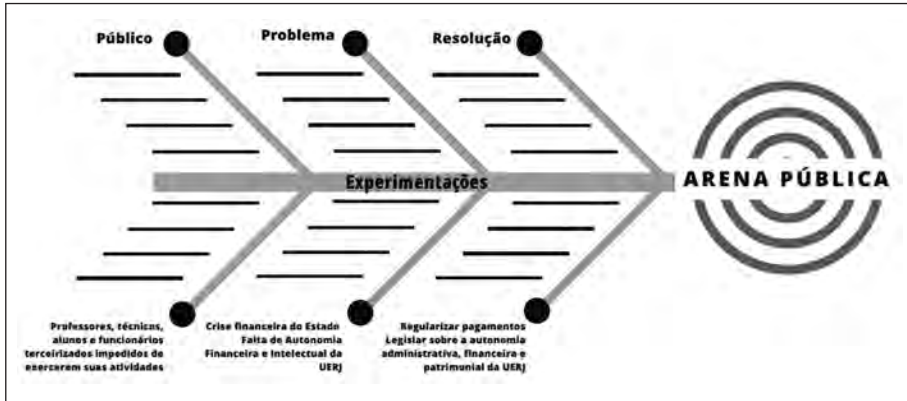


FIGURA 5. Quadro da arena pública sobre a autonomia da Uerj

Fonte: Elaboração própria.

Observamos na análise situacional que o público se constituiu a partir do problema da crise financeira gerada pelo governo do estado do Rio de Janeiro, que deixa de arcar com seus compromissos junto a seus servidores, o que impede o funcionamento da UERJ. A partir disso, as organizações associativas engajam seus dispositivos de ação para resolução do problema apresentado. Entendemos que o problema para a ASDUERJ se trata da falta de autonomia da universidade, que será solucionado quando forem regularizados os pagamentos de salários e dos serviços da UERJ, bem como da legislação sobre essa autonomia, para que a universidade possa construir seu orçamento e fazer suas escolhas com independência.

A partir daqui abordaremos as questões tratadas durante a entrevista com o Prof. Renê Forster, para entender o papel do #UERJResiste, bem como suas estratégias de comunicação nessa arena pública. Forster conta que a criação da página surgiu de uma necessidade observada por membros da ASDUERJ em comunicar de maneira homogênea o que estava acontecendo com a universidade tanto para o público interno quanto externo à UERJ. A criação se deu pelo Conselho Diretor da ASDUERJ, sendo colocada como uma ferramenta de comunicação. A página foi concebida como um reflexo das pautas da associação sindical, conforme trechos da entrevista contidos nas Figuras 6 e 7, que versam sobre a origem e a organização do grupo que administra a página de #UERJResiste.



FIGURA 6. Origem da página

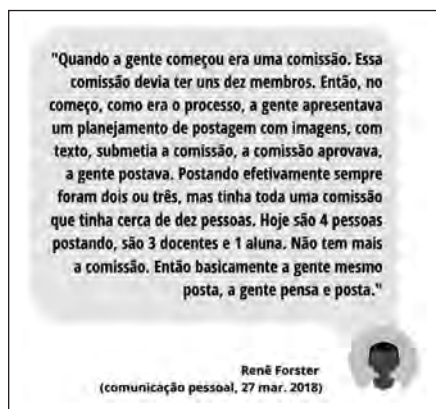


FIGURA 7. Composição e organização do grupo

O Prof. Renê Forster não é da área de comunicação, mas demonstrou conhecimentos concretos sobre as sociabilidades nos *sites* de redes sociais, destacando preocupação com horários de audiência, volume de conteúdos diários e o monitoramento das opiniões circundantes nas mídias. A página também contou com o apoio de colaboradores internos, tal como professores e alunos de várias unidades acadêmicas que enviaram fotos, vídeos, *links* de notícias, relatos, que auxiliaram na manutenção de conteúdos da página.

Entendemos que a estratégia de manter uma página dita apartidária, sem identificar se é feita por um sindicato ou pela universidade, mantém certa independência em seu posicionamento e ganha credibilidade fundamental com a imprensa. Aliada a estratégia de expansão da *hashtag*, que é postada indistintamente, foi criado um verdadeiro mosaico nas redes sociais que colocou a resistência da universidade pública como tema favorável para debate também na mídia corporativa.

Sobre o relacionamento com outros participantes da arena pública da qual o #UERJResiste faz parte, destacamos que a mídia corporativa buscou a página como uma porta-voz da universidade, conforme Forster salientou na entrevista (Figura 8). A questão da visibilidade é observada como variável conforme os assuntos são mais fomentados ou visibilizados na arena pública, ou seja, se há alguma incerteza sobre o funcionamento da universidade ou se é deflagrada greve de algum movimento social da comunidade. O grupo não demonstrou interesse em explorar outras possibilidades para além da tentativa de mobilização durante os períodos mais críticos (Figura 9).



FIGURA 8. Relacionamento com a imprensa



FIGURA 9. Limitações do Facebook

Apesar do relato na Figura 9, Renê Forster afirma que os ataques à Educação pública são permanentes e sistemáticos, o que o faz manter alguma comunicação na página para futuras mobilizações, porém ele também destaca a problemática da plataforma algorítmica do Facebook para engajamento político. O monopólio dessas grandes corporações da internet sobre os dados pode se converter em vigilância e comprometer as democracias ao redor do mundo, o que gera a necessidade de regulação, conforme sugere Castells (2016). Outra preocupação é sobre a instabilidade e falta de transparência do algoritmo do Facebook para estabelecer estratégias que se convertam em mobilização na rua, conforme ele aponta nas Figuras 10 e 11.



FIGURA 10. Benefícios versus limitações



FIGURA 11. Futuro da página

4.3 Estratégias de Comunicação da página #UERJ no Facebook

A página do #UERJResiste (Figura 12) foi criada em 28 de janeiro de 2016 e atualmente conta com mais de 68 mil seguidores.⁶ Numa comparação com outras páginas relacionadas à universidade, conseguimos perceber seu alcance. Por exemplo, a página oficial da UERJ conta com 96 mil seguidores, a UERJ da Depressão com 83 mil, a ASDUERJ com 20 mil, a DCE-UERJ com 19 mil. Importante destacar que durante o período estudado, o ano de 2017, as demais páginas tinham números inferiores aos consultados recentemente, inclusive a página oficial da UERJ, que passou a ter uma frequência de postagem maior a partir do referido ano.



FIGURA 12. Visão geral da página em 04/01/2017

Fonte: UerjResiste, 2017.

Para facilitar a compreensão de como foram organizadas as estratégias de comunicação da página, criamos um quadro em que identificamos as características e objetivos das postagens quanto a sua forma e seu conteúdo, salientando o que consideramos significativo em cada categoria.

6. Dados conferidos em 23/08/2020.

TABELA 3. Classificação das estratégias de comunicação pelas características e conteúdo produzido e seus destaques.

	ESTRATÉGIAS DE COMUNICAÇÃO			
	POLÍTICAS MIDIÁTICAS	DISCURSOS DO RESISTIR	PARTILHAS EDUCATIVAS	POÉTICAS DA IDENTIDADE
OBJETIVO	Informar	Criar vínculos	Fazer refletir	Construir identidade
CARACTERÍSTICA/FORMA	Informativos, re-postagens da mídia corporativa	Persuasivos, conteúdo autoral	Reflexivos, conteúdo autoral	Depoimentos, re-postagens de internautas
CONTEÚDO	Divulgação de eventos, notícias, funciona como uma mídia do movimento	Moções e declarações de apoio	Reflexões sobre a situação da universidade	Depoimentos da comunidade uerjana ^[7]
	Ações de mobilização	Manifestações de personalidades artísticas, políticas, intelectuais, sambistas	Voz de especialistas, ponto de vista sobre os assuntos	Construção de identidade coletiva
	Cobertura de eventos	Manifestações de apoio a outras causas sociais	Reflexões sobre questões sociais ligadas diretamente às causas da universidade	Sentimento de Pertencimento
	Republicação de telejornais, jornais e revistas, personalidades políticas	Dramatização de cenas públicas	Questionamentos, possibilidades de diálogos	—
DESTAQUES	24 eventos realizados no período, personalização de foto e capa	Relação com o samba, apoio aos servidores da CEDAE e ao MTST	Lançamento do Livro <i>Hoje eu Acordei pra Luta</i> , Sequência de Vídeos «Como o governo trata a UERJ»	Campanha #SouUERJ

4.3.1 Políticas midiáticas

Dentre os conteúdos publicados nessa estratégia estão as repostagens das mídias corporativas, que ocorreram principalmente entre TVs, jornais e revistas. Por exemplo, foram postados vídeos referentes ao jornalístico regional da TV Globo, RJTV, no mês de março, nos dias 9 e 10, que tiveram grande quantidade de comentários e compartilhamentos. Eles tinham a presença da Prof. Tânia Carvalho Netto (que concedeu diversas entrevistas) e do Reitor da UERJ. Apesar da visibilidade dessas postagens, a cobertura midiática gerou grande controvérsia, conforme citado na análise situacional.

Importante destacar que os administradores da página organizaram o «ato *show*» Viva UERJ!, que aconteceu na Concha Acústica da universidade, em 14 de

7. Gentílico adotado pela comunidade da Uerj.

fevereiro de 2017. Outros eventos importantes foram divulgados, como o UERJ na Praça, cujo objetivo era mostrar as atividades de pesquisas e de laboratórios na Praça Maracanã, buscando aproximar a universidade da sociedade, tendo sido feito também em Duque de Caxias, na Faculdade de Educação da Baixada Fluminense (FEBF), onde recebeu o nome de FBEF na Praça. Outros exemplos foram o Blocato^[8] «Atocha que importa», ESDI Aberta e UERJ na Porta do Pezão. Nesses eventos foi utilizada como recurso a troca da foto do perfil da página e da capa (Figura 13) como uma estratégia de personalização do perfil.



FIGURA 13. Personalização do perfil da página

Fonte: UerjResiste, 2017.

4.3.2 Discursos do resistir

O slogan «UERJ de LUTO na LUTA» foi amplamente difundido nas ações empreendidas, faixas pretas foram estendidas nos atos, caixões dispostos com o nome da UERJ, coroas de flores e tantos outros elementos relacionados a dramaturgia da dor, do sofrimento, da opressão operada pelo governador do estado.

As postagens também destacaram a forte conexão da universidade com o samba. Por conta de o período analisado incluir o Carnaval, ressaltamos que a mobilização se transformou em festa e a tristeza deu espaço temporariamente à alegria.

8. Junção de bloco de carnaval e ato como manifestação política.



FIGURA 14. Divulgação do evento Bloco Popular Fora Temer

Fonte: UerJResiste, 2017.

Em 9 de abril, um dia antes do retorno das aulas na UERJ, a página publicou um vídeo do ator Mateus Solano (Figura 15), destacando a importância da universidade e chamando a população a apoiá-la. No vídeo, o ator da Rede Globo, consagrado em diversas novelas do horário nobre, diz em um trecho da sua fala: «[...] A UERJ é um símbolo de esperança, esperança de que a vida pode ser melhor pela Educação, esperança de que todos podem chegar à universidade. Mas parece que o governo do estado e o governo federal não sabem disso. Estão tentando sufocar a UERJ.» A postagem teve mais de 79 mil compartilhamentos, mais de 2,4 milhões de visualizações e 707 comentários, sendo a postagem mais visualizada da página no ano de 2017.

4.3.3 Partilhas educativas

O primeiro *post* que consideramos educativo foi realizado no dia 14 de janeiro e tem como título «Por que gratuita?» (Figura 16), em que promove uma reflexão sobre a importância de se ter uma universidade pública, gratuita e plural. Essa é uma das questões centrais da página, por isso a postagem é feita no momento imediatamente posterior ao seu fechamento temporário, em 10 de janeiro. O texto serve para elucidar a situação da universidade nesse momento, bem como apresenta dois



FIGURA 15. Vídeo do ator Mateus Solano

Fonte: UerJResiste, 2017.

links de reportagens da TV Brasil e da TV Record (site R7). A imagem da rampa de passagem entre os blocos com o fundo e janelas iluminadas pode ser facilmente reconhecido como a UERJ e oferece um tom dramático e instigante.

Toda publicação e publicização nos *sites* de redes sociais é uma forma de compartilhamento, sobretudo as que propõem reflexões e engajamento em ações políticas. Mas nem toda informação se propõe a ser educativa. Ou seja, a aprendizagem torna-se colaborativa e contínua, e se baseia, sobretudo, no diálogo e na mediação das visões de mundo e na experiência vivida por cada indivíduo envolvido no processo educativo, dando espaço de fala e escuta, buscando a comunicação como princípio e não a domesticação.

Destacamos nas Figuras 17 e 18, uma sequência de vídeos em que se explica a crise se aproximando de situações do cotidiano dos cidadãos. Os vídeos têm 50 segundos e trazem metáforas que relacionam o governo do estado a um trabalhador de uma loja e a uma dona de casa, por exemplo.

4.3.4 Poéticas da identidade

Essa categoria se destaca pelo nome da *hashtag* usada na primeira dessas postagens (#SouUERJ), que deixa evidente a existência e o reconhecimento de uma identidade e de um pertencimento coletivo, o qual entendemos como uma construção de identidade, ou seja, uma poética da identidade.



FIGURA 16. Post «Por que gratuita?»

Fonte: UerjResiste, 2017.



FIGURA 17. Vídeo “Como o governo trata a UERJ” – Dona de Casa

Fonte: UerjResiste, 2017.



FIGURA 18. Vídeo “Como o governo trata a UERJ” – Lojista

Fonte: UerjResiste, 2017.

É importante notar que a ação ocorreu em aparente simultaneidade, pelo menos no momento em que foi printada ou copiada a tela, pois aparentemente na medida em que as pessoas postavam usando essa *hashtag*, a página já captava a imagem e repostava, levando um intervalo de 6 a 24 minutos nessas cinco primeiras postagens. Nas Figuras 19 e 20 observamos duas publicações que foram feitas pela página.

Por meio da análise dessas postagens pudemos sintetizar a produção de algumas características que perpassam todos os textos. Entendemos que essa síntese nos proporciona algumas pistas para a formação de uma identidade do movimento #UERJResiste, da qual extraímos as seguintes características: resistente, comunitária, relacional, afetiva, notável, periférica, de luta, potente e unida. De uma maneira



FIGURE 19. Aluna posta #SouUERJ

Fonte: UerjResiste, 2017.

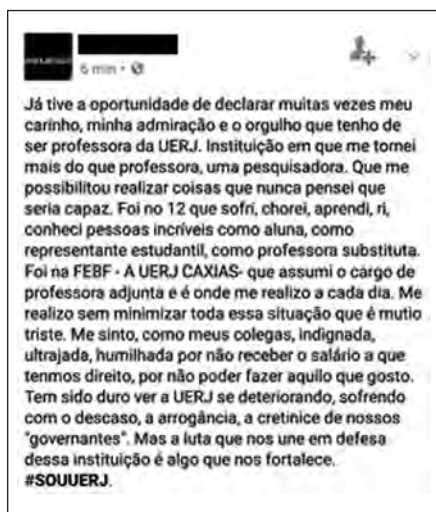


FIGURE 20. Professora posta #SouUERJ

Fonte: UerjResiste, 2017.

geral, entendemos que a estratégia adotada pelo perfil #UERJResiste de reproduzir as postagens realizadas com o uso da *hashtag* #SouUERJ passa pela construção de sujeitos com vivências diferenciadas, mas que convergem para uma identidade coletiva, que ressalta a importância de preservar a universidade pública.

5. Conclusões

Esta investigação pretendeu compreender o papel de #UERJResiste na arena pública para enfrentar os ataques desferidos pelo governo do estado e convencer a opinião pública pela sua defesa, principalmente durante os três primeiros meses de 2017.

Por meio de uma entrevista com um dos administradores de #UERJResiste (Renê Forster) e das experiências dos pesquisadores como sujeitos implicados na pesquisa foi construída uma análise situacional em que desenhamos uma ecologia dos públicos (Cefaï, 2017a, 2017b). Nessa ecologia identificamos os principais atores nessa arena pública e, por meio da descrição etnográfica (Laplantine, 2004), mencionamos algumas cenas públicas que foram dramatizadas nos principais veículos de comunicação do país. A partir da análise da página do Facebook de #UERJResiste pudemos compreender como o #UERJResiste agiu e mobilizou participantes e a opinião pública por meio de estratégias de comunicação nomeadas por: políticas midiáticas, discursos do resistir, partilhas educativas e poéticas da identidade.

É importante destacar que as pautas de #UERJResiste foram atendidas e consolidadas, e um caminho de democratização do orçamento da universidade vem sendo traçado desde 2019. Apesar do questionamento de nosso interlocutor sobre a transparência e eficácia do Facebook para os movimentos sociais, a página continua ativa. Destaca-se, assim, o papel importante da comunicação nos movimentos sociais por meio dos *sites* de redes sociais, que são espaços privilegiados para conectar as pessoas, compartilharem sua indignação e se motivarem a construir projetos alternativos para si e para a sociedade (Castells, 2017).

Por se tratar de um estudo mais generalista, é possível que sejam feitas análises mais específicas sobre as situações, relações e organizações abordadas. Além dessa limitação, é importante observar que não foi nossa intenção realizar um levantamento sistemático da mídia e nem de todos os personagens participantes, inclusive os que permanecem nas “sombras” das cenas públicas, o que certamente contribuiria para entender um ressurgimento ou reativação dessa arena pública. Para esse tipo de análise seria necessário despender um tempo muito superior na participação do cotidiano da ASDUERJ. Deixamos, assim, possibilidades para que novos estudos tragam novos entendimentos sobre a situação da luta pela universidade pública no Brasil.

Por fim, observamos uma crescente circulação de ideias reacionárias e autoritárias, que buscam inviabilizar a educação pública de maneira gratuita, plural e diversa. Isso fica ainda mais latente ao considerarmos as ações políticas posteriores ao período estudado, que demonstram a fragilidade que a democracia brasileira sofre para se manter enquanto um sistema de governo que atenda aos anseios da população. Por isso acreditamos na importância dos movimentos sociais em rede como possibilidade de reaprendermos e fortalecermos os ideais democráticos. Nesse sentido, a universidade pública é um elemento fundamental para o desenvolvimento social, tecnológico e econômico, para a soberania nacional, a inclusão social, diminuição das desigualdades sociais, para a melhoria das condições sociais de maneira geral e aprimoramento da própria democracia. Com esses ataques sistemáticos, a universidade pública deverá se preparar, utilizando de maneira assertiva a comunicação estratégica diante dos desafios autoritários e neoliberais vigentes na América Latina.

Referências

- Babo, I. (2018). Redes, ativismo e mobilizações públicas. Ação coletiva e ação conectada. *Estudos em Comunicação*, 27(1), pp. 219-244. doi:<http://doi.org/10.20287/ec.n27.v1.a14>
- Castells, M. (2003). A galáxia da internet: Reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. Rio de Janeiro: Zahar.
- Castells, M. (2016). *O poder da comunicação*. São Paulo: Paz e Terra.

- Castells, M. (2017). *Redes de indignação e de esperança: Movimentos sociais na era da internet* (2.^a ed.). Rio de Janeiro: Zahar.
- Cefai, D. (2017a). Públicos, problemas públicos, arenas públicas: O que nos ensina o pragmatismo (Parte 1). *Novos estudos CEBRAP*, 36 (1), pp. 187-213. doi:<https://dx.doi.org/10.25091/s0101-3300201700010009>
- Cefai, D. (2017b). Públicos, problemas públicos, arenas públicas: O que nos ensina o pragmatismo (Parte 2). *Novos estudos CEBRAP*, 36 (2), pp. 129-142. doi:<https://dx.doi.org/10.25091/s0101-3300201700020007>
- Cefai, D. (2019). Publicidades: Um argumento pragmatista. *Estudos de Sociologia*, 1(25), 9-44. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revsocio/article/view/243753>
- Cefai, D. et al. (Eds.). (2011). *Arenas públicas: Por uma etnografia da vida associativa*. Niterói: EdUFF.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (1998). Brasília. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Dewey, J. (2016). *The public and its problems*. Athens: Ohio University Press.
- Dutta, M. J. (2012). *Voices of resistance: Communication and social change*. West Lafayette, USA: Purdue University Press Books. Disponível em: https://docs.lib.purdue.edu/purduepress_ebooks/23
- Fragoso, S., Recuero, R., & Amaral, A. (2011). *Métodos de pesquisa para internet*. Porto Alegre: Sulinas.
- Hine, C. (2004). *Etnografia virtual*. Tradução por Cristian P. Hormazábal. Barcelona: Editorial UOC.
- Honneth, A. (2001). Democracia como cooperação reflexiva: John Dewey e a teoria democrática hoje. In J. Souza (Ed.). *Democracia: Novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: UnB.
- Honneth, A. (2003). *Luta por reconhecimento: A gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Ed. 34.
- Kunsch, M. (2018). A comunicação estratégica nas organizações contemporâneas. *Media & Jornalismo*, 18(33), pp. 13-24. doi:https://doi.org/10.14195/2183-5462_33_1
- Laplantine, F. (2004). *A descrição etnográfica*. Traduzido por João Manuel Ribeiro Coelho e Sérgio Coelho. São Paulo: Terceira Margem.
- Malini, F. & Antoun, H. (2013). *A internet e a rua: Ciberativismo e mobilização nas redes sociais*. Porto Alegre: Sulinas.
- Reznik, L. et al. (2019). *70 anos UERJ: 1950-2019*. Rio de Janeiro: EdUERJ.
- Ribeiro, R. (2019) Autonomia universitária em tempos de guerra cultural. *Revista da Faculdade de Direito da UERJ, Rio de Janeiro*, 35(1), pp. 1-20. doi:<https://doi.org/10.12957/rfd.2019.44010>
- Sebastião, S., Vila Verde, D. (2018). Grupos ativistas e as funções de relações públicas: Os casos dos lesados do BPN e do BES. *Estudos em Comunicação*, 27(1), pp. 151-173. doi:<https://doi.org/10.20287/ec.n27.v1.a10>
- Self, C. (2015). Dewey, the public sphere, and strategic communication. In Holtzhausen, D. R., & Zerfass, A. (Eds.) (2015). *The Routledge handbook of strategic communication*. New York: Routledge. doi:<https://doi.org/10.4324/9780203094440>

- Soariano, C. (2015). Strategic activism for democratization and social change. In Holtzhause, D. R., & Zerfass, A. (Eds.) (2015). *The Routledge handbook of strategic communication*. New York, NY: Routledge. doi:<https://doi.org/10.4324/9780203094440>
- UerjResiste. (2016). Publicações [Página do Facebook]. Facebook. Acesso em: 14 mar. 2020. Disponível em: <http://www.facebook.com/uerjresiste>.
- Zerfass, A., Verčič, D., Nothhaft, H., & Werder, K. (2018). Strategic communication: Defining the field and its contribution to research and practice. *International Journal of Strategic Communication*, 12(4), pp. 487-505, doi:<http://doi.org/10.1080/1553118X.2018.1493485>



The protagonism of local populations in the Mariana and Brumadinho crises in the national and regional press

O protagonismo das populações locais nas crises de Mariana e Brumadinho na imprensa nacional e regional (PT: 159-181)

Clésio Teixeira *

Institute of Social and Political Sciences, University of Lisbon

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2021.VVIIN2/pp.139-158

ABSTRACT

In 2015 and 2019, respectively, in the cities of Mariana and Brumadinho, in the state of Minas Gerais (Brazil), the two most significant environmental and labor disasters in the history of the country occurred. Two iron ore tailings dams ruptured. These disasters had a considerable impact on the lives of the communities where they happened, and received widespread coverage in the Brazilian and international media. This article analyzes the highlights from printed media with the most significant national circulation (Folha de S. Paulo, O Globo, Veja, and Época) as well as regional ones in the Minas Gerais State (Estado de Minas and O Tempo). The article concentrates on the first pages of the chosen media's coverage within one year after these incidents. Quantitative analysis of the content of 3,148 covers of these newspapers and magazines was used to determine the most prominent actors and themes. The main highlights of this paper are: (i) the role of local populations, as the most prominent actors, portrayed in their testimonies and personal stories (ii) the difference between the most prominent themes, which were, in Mariana, publications on environmental damage, and, in Brumadinho, the threat of new disasters; and (iii) the greater emphasis given by the

Article received on 04/09/2020 and approved for publication by the Editorial Board on 20/11/2020.

* E-mail: clesio.a.teixeira@gmail.com

regional media in comparison to the national ones. This study provides local communities with information about how they were represented and how the press received their demands and mobilizations. The article also offers elements for discussion and the use of strategic communication tools in the mobilization of local populations and the repair of damage to the image of the organizations involved.

Keywords: crisis communication, media coverage, quantitative content analysis, Mariana, Brumadinho

RESUMO

Em 2015 e 2019, respectivamente nas cidades de Mariana e Brumadinho, no estado de Minas Gerais (Brasil), ocorreram os dois maiores desastres ambientais e trabalhistas da história do país, com o rompimento de duas barragens de rejeitos de minério de ferro. Esses desastres tiveram grande impacto na vida das comunidades aonde ocorreram e receberam forte atenção dos *media* brasileiros e internacionais. Este artigo analisa os destaques que os órgãos de comunicação social impressos de maior circulação nacional (*Folha de S. Paulo*, *O Globo*, *Veja* e *Época*) e regionais do estado de Minas Gerais (*Estado de Minas* e *O Tempo*) destinaram, em primeiras páginas, à cobertura desses eventos no período de um ano após esses incidentes. Recorreu-se à análise quantitativa do conteúdo de 3.148 capas desses jornais e revistas para apurar os atores e temas mais destacados. Neste trabalho constatou-se: (i) o protagonismo das populações locais, como atores mais destacados, retratados em seus testemunhos e histórias pessoais; (ii) a diferença entre os temas mais destacados, em Mariana sobressaíram publicações sobre danos ambientais e, em Brumadinho, destacou-se a ameaça de novos desastres; e (iii) o maior destaque dado pelos órgãos de comunicação regionais em comparação com os nacionais. Esse estudo proporciona às comunidades locais saberem como foram representadas e como as suas demandas e mobilizações foram acolhidas pelos órgãos de comunicação. Além disso, o artigo oferece elementos para discussão e emprego das ferramentas da comunicação estratégica na mobilização das populações locais e para a reparação dos danos à imagem das organizações envolvidas.

Palavras-chave: comunicação em situação de crise, cobertura midiática, análise de conteúdo quantitativa, Mariana, Brumadinho

1. Introduction

The collapse of two iron ore tailings dams in Mariana (2015) and Brumadinho (2019), which caused nearly 300 deaths and immeasurable environmental damage, led two of the world's largest mining companies – Samarco S.A. and Vale S.A. – to experience an unprecedented crisis of image and reputation, and called into question the mining industry itself in Minas Gerais and Brazil. By repeating the dynamics of the Mariana disaster, the case of Brumadinho reinforced the accusations of misconduct of the companies, which allegedly failed in the construction and maintenance of the dams. Due to the serious environmental, economic and human consequences – with hundreds of deaths, severe degradation of the qual-

ity of life, and a threat to the safety of the companies' residents and workers – the disasters are significant examples of crisis within organizations, maximized also by the strong repercussions in the media in Brazil and abroad.

Focusing on the human and environmental tragedy, the media has built a media agenda centered on the damage to rivers and forests and the repercussion on the lives of local populations, which demands from these organizations communication strategies to recover their image and to rebuild their reputations. A strategic communication campaign to face serious crises must be based on a broad knowledge of the environment and of the organization, as well as on the identification of the publics (internal and external) and interested parties (Steyn, 2004). In a crisis, whatever its characteristics and dimensions, the communication issue stands out, requiring the construction of a narrative and a response strategy (Hearit & Roberson, 2009).

One must also consider that human beings engage in recurring patterns of communication behavior established to reduce, repair, or avoid reputational or image damage when faced with a situation in which that reputation is questioned by a wrongdoing. In this respect, content analysis of media coverage, in addition to the documental nature of its effects, can also be used to measure the success of image repair discourse (Burns & Bruner, 2000). Crisis managers need to know in detail the editorial decisions adopted by the media outlets in covering these crises. They need to know which actors and themes are most highlighted, that is, who appears as the protagonist and the issues related to them, the frequency of these publications, and what kind of agenda is being built by the media.

To this end, we investigated the prominence that the most widely circulated print media in Brazil (*Folha de S. Paulo*, *O Globo*, *Veja* and *Época*) and in Minas Gerais (*Estado de Minas* and *O Tempo*) assigned to the coverage of the two events, on their covers, in the first year after the accidents. The study revealed that the local populations stood out as the most prominent actors, relating mainly to the dramas they experienced as a result of the disasters, and provides relevant information about how they were portrayed and how their mobilizations, initiatives, demands, and needs were received. The study also offers a contribution to crisis managers for the design of their communication strategies and messages.

Three research questions directed this investigation: 1) who were the most prominent actors in the headlines or what leads were published on the covers of newspapers and magazines in the study period; 2) what were the most prominent themes in the headlines and leads; 3) how often did the media outlets address the Mariana and Brumadinho disasters on their covers?

This article is divided into three sections. In the first one, concepts related to crisis communication, image, reputation, response strategies, and news framing

are explained. The second point includes the presentation of the methodological options, data collection, and analysis techniques, as well as the research questions. The third point is dedicated to both the presentation and the analysis of the results, as well as the implications of the research.

2. Crisis, crisis communication and response strategies

Several authors (e.g., Benoit, 1997; Benoit, 2002; Burns & Bruner, 2000; Coombs & Holladay, 2002; Coombs, 2007; Coombs & Holladay, 2008; Spence, Lachlan & Griffin, 2007; Hearit & Roberson, 2009; Roper, 2012) have investigated the importance of scientifically tested strategies and techniques to be adopted by organizations to get through times of image crises and to preserve their reputations. However, there are key concepts that must be clarified for further understanding of the topic.

Initially, it is necessary to conceptualize what a crisis is. For the purpose of this investigation, we define a crisis as an unexpected, non-routine event that creates a high level of uncertainty, threatens high-priority objectives, and puts at risk the life and property of an organization, an individual, or the well-being of the community. Crisis communication, however, can be understood as what companies say or do to overcome a moment of crisis, as well as the aftermath of such a moment (Coombs & Holladay, 2008; Spence, Lachlan & Griffin, 2007).

Studies in crisis communication show that companies held accountable for misconduct strategies are required to respond to the various audiences, internal and external, about their actions (Hearit & Roberson, 2009). In principle, these strategies point in two directions: either deflecting attention away from the accusations, or confronting the allegations of misconduct. Denial, corrective action, mortification, and compensation are strategies that make up the menu of confronting the accusations in a direct way. Strategies that rely on deflection may include counterattack, blame shifting, minimization, and misrepresentation (Hearit & Roberson, 2009). Situational theory of crisis communication (Coombs, 2008) suggests that managers should match strategic responses to crisis situations with the level of liability and reputational threat posed by those situations. Assessing the type, history, and previous relationship with crisis situations will help managers predict the level of reputational threat, as well as identify how the publics involved may perceive and attribute responsibility for the crisis.

Vale and Samarco are large mining companies with open shares in the stock market and therefore also depend on their image in public opinion. As Lippmann says: “the image of themselves, of others, of their needs, purposes and relationships, are their public opinions” (2008, p. 40). Therefore, it is in the interest of these corporations to go through the crisis that disasters impose on them and

regain credibility with the public. Organizations have multiple possibilities of tools to influence their publics about their image, such as advertising, community relations, direct marketing, lobbying, media relations, sponsorship, and events (Löwensberg, 2009). In an extremely competitive world, organizations, public and private, vie for attention, admiration, and engagement from their publics, consisting of employees, investors, customers, etc. (Hallahan et al., 2007), and each of these publics has its own interests and goals, and interacts directly with the organizations and among themselves (Figure 1), either with more or less power to influence the decisions of these companies. Consequently, there is a network of relationships in which there is no protagonism or centrality of organizations or media (Coombs & Holladay, 2013).

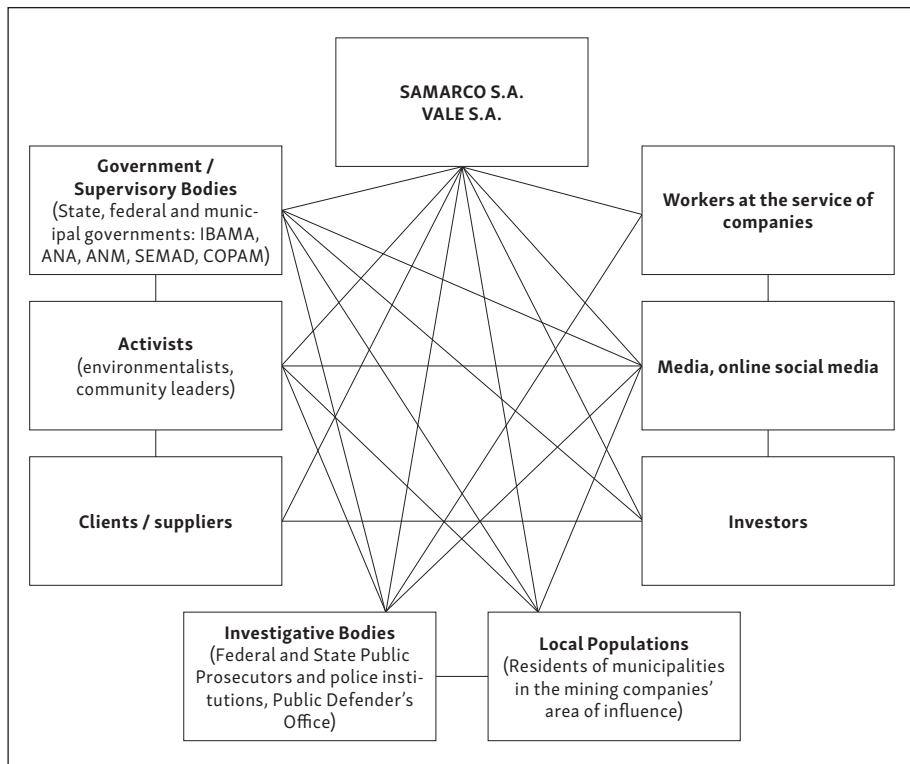


FIGURE 1. Network of publics and their relationships in the Samarco and Vale cases

Source: Prepared by author based on the Coombs and Holladay model (2013).

The mobilization of local populations to repair the damage caused by the Brumadinho disaster exemplifies how the interest groups that alter the company's decisions act and how they interact with each other. The pressure of the local populations, in communication with the Public Prosecutor, and the exposure of the negotiations by the media, led to the agreement that extended the payment of emergency financial assistance to those affected by the tragedy for the entire year of 2020, and not just for seven months, as the mining company wanted (Estado de Minas, 2019). After the Brumadinho disaster, a group of 110 investors, financed by US\$ 14 trillion, led by funds from The Church of England, began to question 727 mining companies in the world for more safety and transparency in the management of their dams (Estado de Minas, 2020).

2.1 Communication in crisis and disaster situations

Crisis communication research has been prominent in strategic communication studies and has addressed a wide variety of topics (Diers-Lawson, 2017). Examples are: media coverage of organizational crisis accountability and response strategies (An, Gower & Cho, 2011); whether the predicted dependency relationship between crisis accountability and organizational reputation occurs in various types of crises (Coombs & Holladay, 2002); and, how the halo effect — the favorable reputation before a crisis situation — can occur, and what its role is in crisis and post-crisis periods (Coombs & Holladay, 2006).

Crisis communication research has registered important advances with empirical studies, such as those applied to the situational theory of crisis communication, which began to offer a set of guidelines on the actions to be taken by managers to respond to crises and to protect the reputation of organizations (Coombs & Holladay, 2007).

Crisis communication in disasters has also received attention from researchers (e.g., Purworini, Purnamasari & Hartuti, 2019; Spence et al., 2007). Sarlos and Szondi (2015), for example, analyzed the role of media in the environmental disaster that occurred in Hungary in 2010, when a waste dam resulting from the processing of bauxite into aluminum ruptured and caused the death of 10 people, injuring 120, and devastating more than a thousand hectares of arable land.

Crisis communication research also points to the temporal pattern of media coverage of natural and industrial disasters. In their initial moments, crises register an explosion of coverage, followed by a decline, always continuous and slow, but somewhat constant. When environmental issues are at stake, as in the cases of Mariana and Brumadinho, it takes longer for the crisis to be considered as solved (Sarlos & Szondi, 2015).

2.2 Image, reputation and reparation

The way a particular organization is seen by its audiences is called image, something comparable to a photograph taken at a particular time by an individual. By its characteristic of reflection, the image is linked to a certain time and space; therefore, the analysis of a series of these photographs can reveal the reputation of an organization (Löwensberg, 2009). Organizational reputation is intertwined with the concept of image, and together they form a complex set of organizational expressions and evaluations.

Reputation has deeper aspects and characteristics than image. This is because it is an evaluation that stakeholders — any group that can affect or be affected — make about organizations, considering all their past behavior. Reputation can be understood as a precious asset, since it can attract, generate investments, and captivate and retain talent (Coombs, 2007). Therefore, reputation is configured as an essential resource for organizations and individuals (e.g., Benoit, 1997; Burns & Bruner, 2000; Coombs & Holladay, 2008; Eriksson & Eriksson, 2012). Benoit (1997) points out that the beginning of defining a crisis response strategy is to answer two basic questions: whether the accused is responsible for the action, and whether that action is considered offensive.

2.3 The construction of the media agenda

The fundamentals of agenda-setting lie in the quality and type of attention given to news events, and can be related to media, public, and political agendas, which interact at different times and to different degrees, without the media agenda presenting itself as dominant (DeSanto, 2013). Scheduling theory laid its foundations with investigations that aimed to understand and interpret facts related to media coverage of electoral processes, about the effects and importance of the media with respect to the public in the creation of the agenda.

In these 50 or so years after its initial assumptions, agenda-setting presents itself as a strong and broad theory, showing several other faces, such as investigations on the need for orientation, network agenda setting, and agenda-melding (how media civic agendas and referent communities intertwine with personal experiences). These three agenda items stand out in view of the contemporary nature of the issues, but there are other relevant facets of agenda-setting as well. These include the basic agenda setting, the configuration of agenda attributes, and the origin of the media agenda (McCombs, Shaw & Weaver, 2014).

Framing, as an extension of agenda-setting, presents itself as a tool to understand the construction of message content and its interpretation by the public. The frame establishes an arc that highlights the message and contributes to the

definition of its meaning, by focusing attention on specific elements and excluding noises or even contradictory elements that hinder their understanding (Hallahan, 2013). It is, therefore, useful for public relations in the construction of messages, and in the understanding of how the process of news creation by journalists takes place. Framing can be classified into seven types: situations, attributes, choices, actions, issues, responsibility, and news (Hallahan, 1999). The framing of the news deals with the aspects of how the news is portrayed or framed by the media and translates into an effort to explain complex and abstract ideas, attracting many of the characteristics of the other framings.

Other factors that influence journalists in the treatment of a certain issue are social norms and values, pressures and restrictions from organizations, pressures from interest groups, journalistic routines and ideological or political orientations of the press professionals themselves (Scheufele, 2000). Agenda setting and priming occurs on two levels, the macroscopic, when the agenda is examined based on the media agenda, and the microscopic, when agenda setting is examined based on the audience and the relevance of particular issues in a person's memory. And that translates into three different processes: agenda setting, agenda creation and agenda preparation.

2.4 The Mariana (2015) and Brumadinho (2019) disasters

The attempt to maintain a positive business reputation in the eyes of shareholders and investors to achieve world leadership in market value in the mining sector ended tragically for the mining company Vale S.A., after the Brumadinho disaster that caused the death of 270 people (the company's own workers, service providers, and members of the local population), and major environmental damage in the municipality. This is the synthesis of the criminal accusation filed by the Public Prosecutor's Office of Minas Gerais, which accuses 16 people of double murder and several environmental crimes resulting from the collapse of Dam I, at Córrego do Feijão Mine, in Brumadinho. The indictment was received by the Judge of the Criminal Court of Brumadinho, on February 14, 2020, turning all 16 accused, the top management of Vale and Tüv Süd (TJMG, 2020), into defendants.

The disaster in Brumadinho repeated the storyline of another collapse of an iron ore tailings dam located in the municipality of Mariana, also in Minas Gerais, 100 km from the Córrego do Feijão Mine. On November 5, 2015, the mud coming from the Fundão dam, operated by the Samarco mining company — which has Vale itself and the Australian mining company BHP Billiton on its controlling board — killed 19 people, affected 39 municipalities in the states of Minas Gerais and Espírito Santo, and traveled more than 600 km down the Doce River and its

tributaries, until it contaminated the Atlantic Ocean, devastating fauna and flora where it passed (Estado de Minas, 2019).

The Brumadinho disaster drew attention to 816 other tailings dams in the country. However, in January 2020, a year after the Brumadinho disaster, only 274 had been inspected by the National Mining Agency (ANM), resulting in the interdiction of 41, of which 22 are in Minas Gerais. The interdictions show that this is a national problem, occurring in all Brazilian geographical regions: 3 dams were interdicted in São Paulo and 1 in Rio de Janeiro (Southeast Region), 9 in Mato Grosso (Center-West Region), 3 in Pará (North Region), 3 in Rio Grande do Sul (South Region) and 1 in Bahia (Northeast Region) (ANM, 2020). This shows that the threat of new disasters is real and can cause damage to human life, the environment, and the property of others on a national scale.

3. Methodology Options

The objective of the article is to feature the highlighting and framing done by the national (*Folha de S. Paulo*, *O Globo* and the magazines *Veja* and *Época*) and regional (*Estado de Minas* and *O Tempo*) print media outlets on their front pages, in their coverage of the facts related to the iron ore dam breaks in Mariana and Brumadinho. The period covered is one year after the accidents — from November 6, 2015 to November 6, 2016 and from January 26, 2019 to January 26, 2020, respectively, in order to answer the following research questions:

- QP1 – What are the main actors highlighted by the media outlets in sustaining their headlines or leads published on their front pages?
- QP2 – What are the most frequent themes in the headlines and leads published on the front pages of the media outlets in the study periods?
- QP3 – How often did the media outlets cover the Mariana and Brumadinho accidents on the covers of their print publications?

We analyzed 3,148 covers published by the two daily printed newspapers with the largest national circulation, namely: *Folha de S. Paulo* and *O Globo* (Poder360, 2019); and by the weekly printed magazines *Veja* and *Época*, also with the largest circulation in the country (Meio & Mensagem, 2019). With regard to the regional newspapers, the criterion for choice was the traditional editorial line and the largest presence in the state, resulting in the selection of the newspapers *Estado de Minas* and *O Tempo*.

The front pages are the showcases of printed newspapers and magazines because they indicate the main subjects covered in each issue. For this reason, they

usually express representative elements of all editorials, photos, and art. The subjects, highlights, and graphic elements in their elaboration represent the thought and the editorial line of the media outlet (Folha de S. Paulo, 1996). The titles of the headlines and leads, the focus of this study, in newspapers like *Folha de S. Paulo*, are constructed in such a way as to gather as much information as possible, considering that the “titles and subtitles are the main, if not the only, point of contact of many readers with the news” (Folha de S. Paulo, 2020).

Following this analysis, 594 covers of the media outlets of interest to the investigation were selected. Then 50 of them were analyzed, chosen randomly, for the construction of the category tables of the most frequent contents (Table 1) and the most prominent actors (Table 2). We followed the model used by Sarlos and Szondi (2015).

TABLE 1. List of the most frequent categories of topics present on the covers of the media

MOST FREQUENT TOPIC CATEGORIES	
Legislative actions	Inspections of dams
Water supply	Public administration misconduct
Board removal	Company misconduct
Threat of new disasters	Demonstrations by the population
Health aspects	Rescue operations
Complex and multifocal	Others
Chemical composition of the tailings	Agricultural issues
Image crisis	Damage repair
Environmental damage	Civil/economic liability
Security faults	Criminal liability
Personal stories, testimonies	Resuming activities
Impact on tourism	Disaster simulations
Economic impacts	Reconstruction work
Compensation for damages	Transport, traffic
Local initiatives	

Source: prepared by the author from the model developed by Sarlos and Szondi (2015).

TABLE 2. List of the most prominent actors in the headlines and front pages of the media

MAIN ACTORS HIGHLIGHTED
Writers/opinion (columnists, editorialists, contributors, commentators)
Regulatory/oversight agencies (AMA, ANA, Ibama, Semad, Copam, etc.)
Civil Defense/Fire Department
Companies (Samarco and Vale)
Specialists (environmentalists, engineers, etc.)
State government
Federal government
Local government
Undetermined
Research bodies (Police, Forensic Medicine Institute and Public Prosecutor)
Judicial bodies (TJMG, STJ, TRF, etc.)
Others (religious organizations, sports, artists, etc.)
Local populations
Parliamentarians (senators, MPs, and aldermen)

Source: prepared by the author from the model developed by Sarlos and Szondi (2015).

We classified as headlines the titles of the main news of the day that were highlighted (greater impact/appeal) in the first pages. The front-page leads received this classification for presenting as characteristics the summary of information on a certain subject and referring the reader to the inside pages, where the complete coverage can be found (Folha de S. Paulo, 1996).

4. Results

4.1 The Mariana and Brumadinho disasters on the front pages of the media

From the analysis of the 3,148 newspaper and magazine issues, 594 covers of interest to the investigation were extracted. It was found that 275 of them reported on the Mariana disaster and 319 contained publications on the Brumadinho accident (Table 3). The newspapers with regional circulation published the largest number of records of the disasters on their covers (745), against 219 publications by the national newspapers. Despite being characterized as the most serious environmental and labor accidents in Brazilian history, the disasters were relegated to a regional agenda.

From 222 editions analyzed, the two national circulation magazines dedicated the smallest number of covers to publish themes related to the two disasters. Only seven presented elements of interest for the investigation, with records about the accidents, and only in one edition were they highlighted as the main subject.

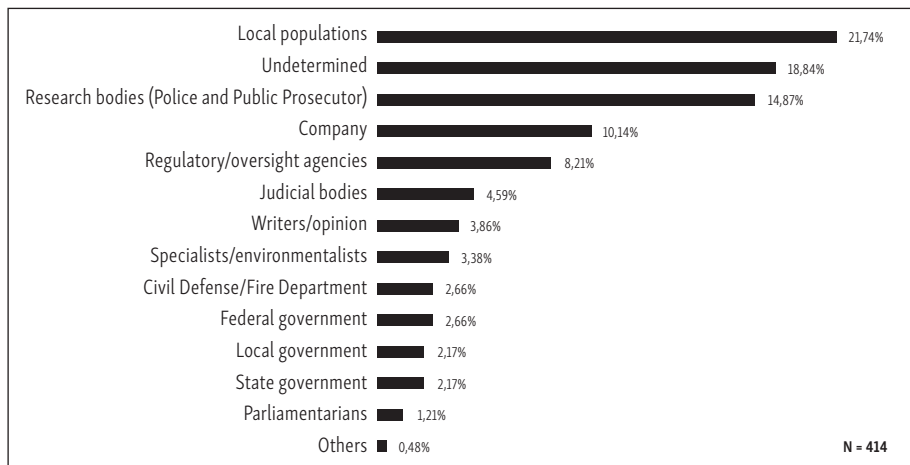
TABLE 3. Analyzed covers distributed by the cases under study

CASE UNDER STUDY	MARIANA	BRUMADINHO
Covers analyzed	1.578	1.570
Covers with headlines and leads	275	319
Total records (headlines + leads)	414	550
Regional newspapers (headlines + leads)	320	425
National newspapers and magazines (headlines + leads)	94	125

Source: prepared by the author.

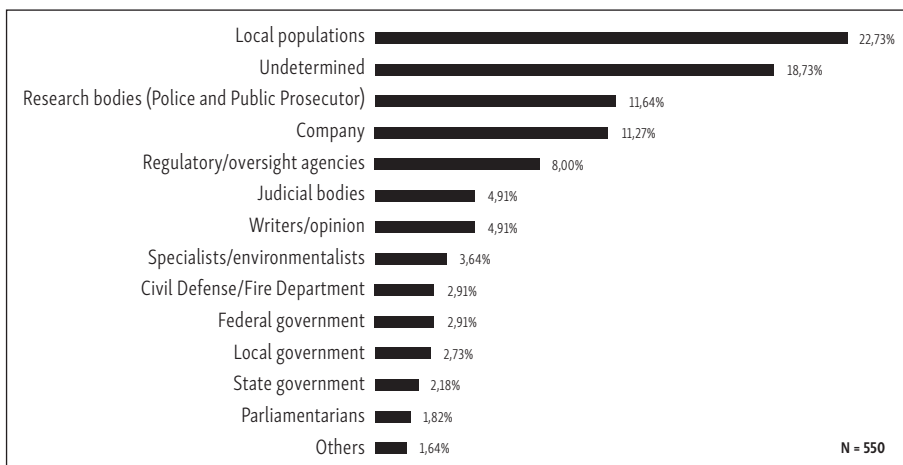
4.2 Local populations as the most prominent actors

In response to the first research question (QP1), local populations emerged as the most highlighted actors. In the coverage of the Mariana case, local populations were highlighted in 21.74% of the records, as can be seen in Graph 1.



GRAPH 1. Most prominent actors in the headlines and leads published on the covers of the media outlets about the Mariana/Samarco case, in the period from 6/11/2015 to 6/11/2016 (in %)

In the publications related to the Brumadinho disaster, local populations also stood out in the survey (22.73%) (Graph 2).



GRAPH 2. Most prominent actors in the headlines and leads published on the front pages of media outlets about the Brumadinho/Vale case, in the period from 26/01/2019 to 26/01/2020 (in %)

Further analysis of the headlines and leads published by national and regional media outlets that had local populations as the most prominent actors showed growth in the total records of cases in Brumadinho (124), in comparison with the coverage of the Mariana disaster (90). In these records, local populations are primarily related to personal stories and testimonies in both Brumadinho (29) and Mariana (30). However, in addition to a greater number, the widening of the distribution of themes associated with local populations was observed, in the case of Brumadinho, where they appeared as protagonists in records that referred to reports on the risk of new disasters (25), popular demonstrations (11) and economic impacts (11). In Mariana, local populations were more associated with themes such as water supply (9) and environmental damage (8), and popular demonstrations had only four records.

This information places local populations in a prominent position among the various publics and interest groups related to the process of repairing the image and reputation of organizations, which requires the attention of crisis managers in the design of strategies and the elaboration of messages. Several authors (e.g., Coombs & Holladay, 2013; Löwensberg, 2009) point out as vital that managers in crisis communication know the various publics in depth and how they interact to formulate communication strategies and choice of channels and forms of action.

This information becomes even more important as it became evident that criminal investigation bodies (Public Prosecutor's Office and Police) also appear in the lead as the most prominent actors (Graphs 1 and 2). Through their bodies for the defense of citizens' and social rights, there is a natural interaction with local populations.

The research also showed a significant change in the attitude of the population of Brumadinho in relation to Mariana. Driven by the priming effect or even impacted by the large number of deaths in this second accident, the fact is that a greater mobilization of local populations was identified in public demonstrations and greater participation in denouncing the risk of new disasters and the economic impact of the tragedy. The changes in the rules of the game in networks of relationships are no longer only "top-down", but also "bottom-up", no longer only by global stakeholders, but also by countless local agents (Yanitsky, 2017, p. 4).

By giving prominence to local populations, especially in the records related to personal stories and testimonies, media outlets also report the media framing constructed by them. The human drama is the main framing identified in the published records that highlighted reports about those affected by the disasters, such as the relatives and friends of the fatal victims, about the displaced, and the drama of small entrepreneurs in preserving their enterprises.

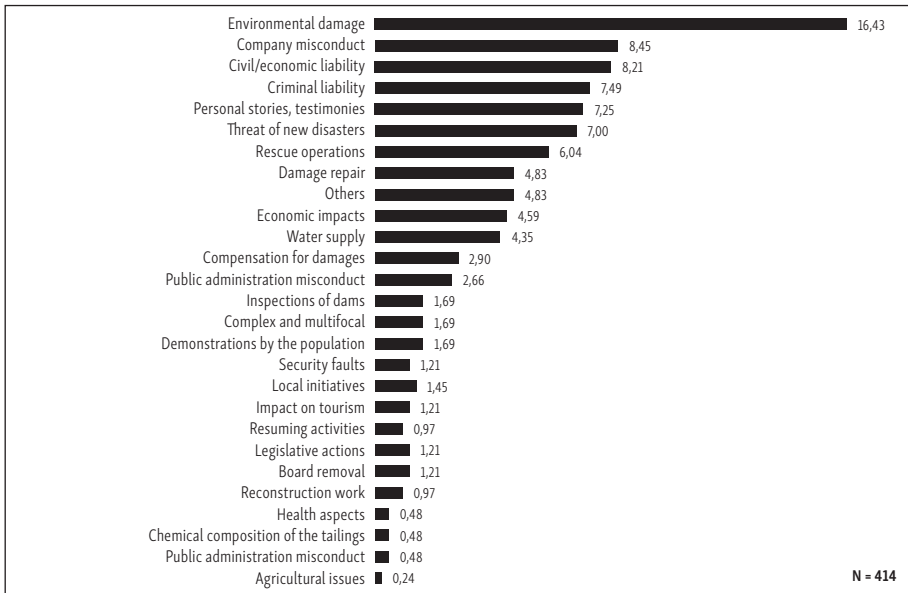
4.3 Damage to the environment, in Mariana, and the threat of new disasters, in Brumadinho

Content analysis of publications, which investigated the most frequent topics addressed on the front pages, allowed for the answering of the second research question (QP₂). In the case of Mariana (Graph 3), publications with a focus on environmental damage stood out (16.43%). The media agendas have kept away themes that could call into question the existence of the companies themselves and the mining activity in these locations, which is the exploration of mega enterprises in environmentally sensitive regions and with large population densification. A public or political agenda that questioned the mining activity in this region could have had an influence on the extent of the Brumadinho disaster or even the avoidance of the accident.

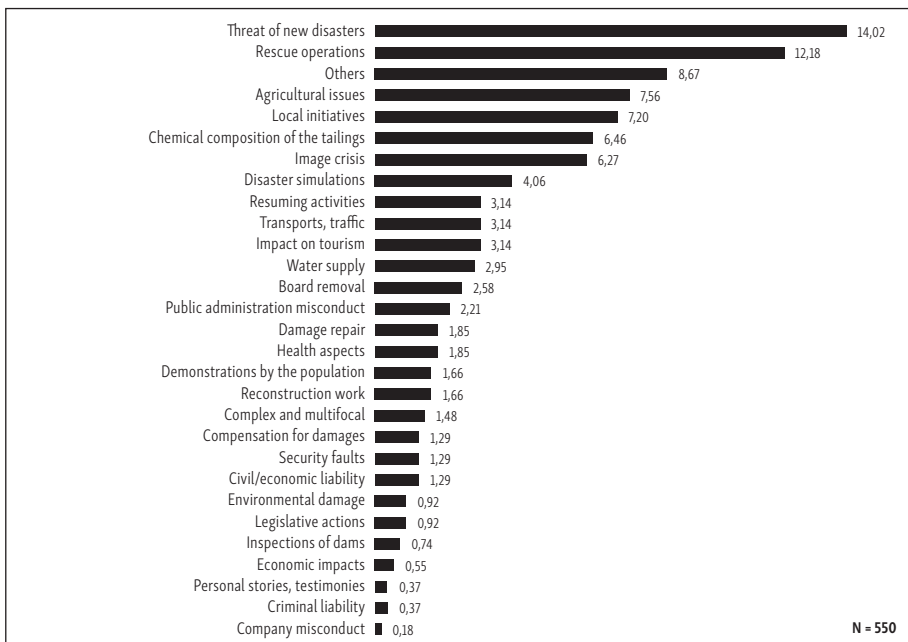
In Brumadinho (Graph 4), the threat of new disasters (14.02%) was the main topic, followed by publications about rescue operations (12.18%).

4.4 The prominence and timing of disasters on the front pages of the media

In response to the third research question (QP₃), it was found that national and regional media outlets concentrated publications on their front pages in the initial moments of the crises, with a decline in the following weeks and months, similar



GRAPH 3. Categories of related topics in the headlines and leads published on the covers of the media outlets about the Mariana/Samarco Case, in the period from 06/11/2015 to 06/11/2016 (in %)



GRAPH 4. Categories of related topics in the headlines and leads published on the covers of the media outlets about the Brumadinho/Vale Case, in the period from 26/01/2019 to 26/01/2020 (in %)

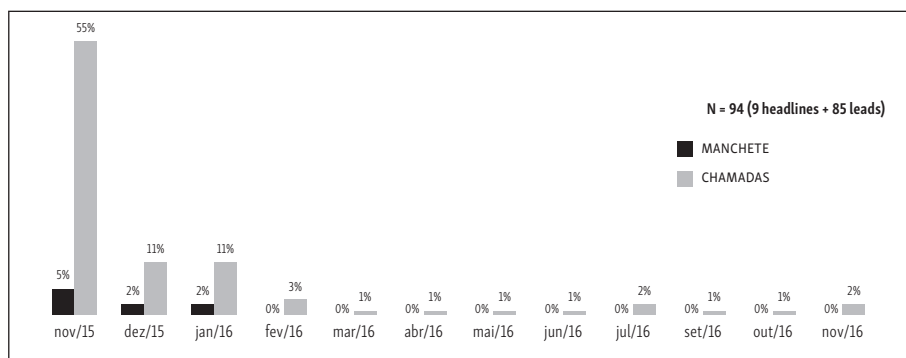
to the studies by Sarlos and Szondi (2015) on the collapse of an ore dam in Hungary in 2010. With regard to the disaster in Mariana in 2015, national media outlets published nine headlines and 85 cover leads, with the majority (60%) (Graph 5) in November 2015, in the first 25 days after the disaster.

In the regional media outlets there was also a concentration of publications in November 2015, the month of the disaster, with about 41% of the total publications (Graph 6). In December, this number reduced to 25% of the publications.

In the coverage of the disaster in Brumadinho it was possible to observe a behavior of the media very similar to the case of Mariana with respect to the concentration of publications in the initial moments of the crisis. The national newspapers and magazines published 16 headlines and 109 notes on their covers, 125 in total. The months of January and February 2019 concentrated the highest volume of these publications, with 48% and 32% of them, respectively (Graph 7).

The regional newspapers dedicated more space on the front page of their editions to the Brumadinho disaster. A total of 106 headlines and 319 leads were published, with a total of 425 records. In the last week of January 2019, 12% of the total records analyzed were published. In February, there was a significant increase in publications (37%) (Graph 8).

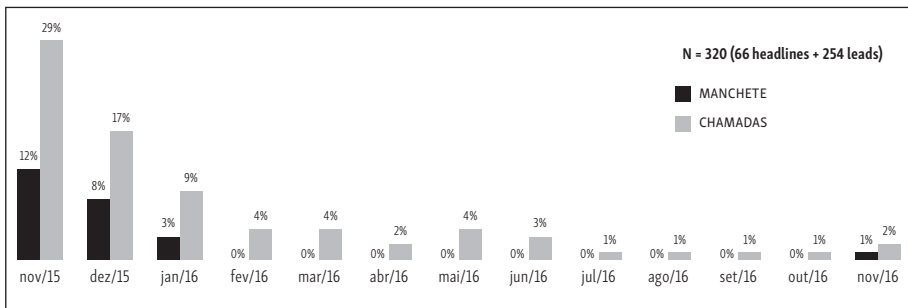
The Brumadinho disaster, by repeating the dynamics of the Mariana accident, raised the priming effect (the preparation of the agenda) and highlighted, in greater number, news about the possibility of new disasters at Córrego do Feijão Mine, in Brumadinho, and in other mining complexes in the country. The possibility of new disasters (Graphs 3 and 4), given the fragility of the system of dam construction, used on a large scale in Brazil due to its low cost, led to the extension of the life of the crisis in Brumadinho. This is more present in the regional media and has generated reports not only about the drama of the displaced populations, but also



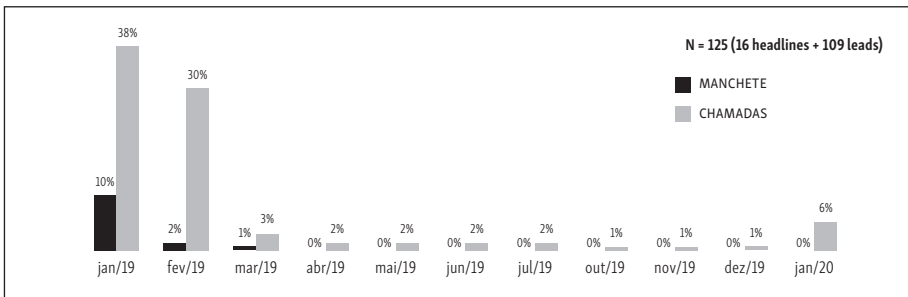
GRAPH 5. Mariana/Samarco case: publications in the national media (in %)

about those who have come to live under permanent threat. An extra concern is for crisis managers who need to deal not only with accusations of misconduct by organizations, but also create credible and reliable answers about what they intend to do immediately and in the future to provide security to local populations.

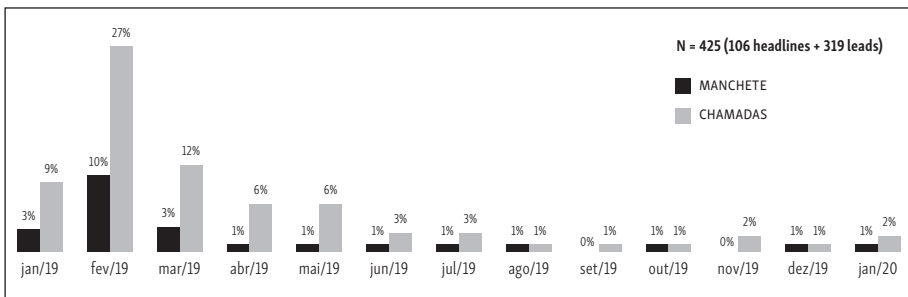
It was also found that the national magazines devoted the least space on their covers to headlines and leads of the disasters. The Mariana tragedy, for example,



GRAPH 6. Mariana/Samarco case: publications in regional newspapers (in %)



GRAPH 7. Brumadinho/Vale case: publications in national media outlets (in %)



GRAPH 8. Brumadinho/Vale case: publications in regional newspapers (in %)

was swept off the covers, giving way to the terrorist attacks in Paris, France, on November 13, 2015. At 8pm on the 13th, *Época* interrupted the printing of the issue due to circulate the next day, in order to replace the cover dedicated to the Mariana tragedy with the attack in Paris. The art director of *Época*, Alexandre Lucas, says that the cover was being printed when the first news of the terrorist attacks came and they made the decision to “flip” the cover, with the justification that the attacks had become an event of “historic and global proportions” (*Época*, 2015).

5. Conclusions

The information collected by the research answered the three research questions. In response to the first research question (QP1), it was found that local populations emerged as the actors most highlighted by the media. In response to the second research question, in the coverage of the Mariana case (QP2), it was also found that publications on environmental damage stood out, and that in the coverage of Brumadinho, reports on the threat of new disasters were more prominent. In response to the third research question (QP3), it was observed that the regional media dedicated more space on their front pages and for a longer period after the disasters in Mariana and Brumadinho than the newspapers and magazines with national circulation, and that there was a decline in the records after a few weeks from the beginning of the crises.

The research points out two implications, in particular: (a) for the local populations, it demonstrated that the media gives prominence to topics of interest to the affected communities, and (b) in the scope of the organizations, it provided managers with inputs for communication campaigns in crisis situations, by pointing out the most highlighted topics and actors and about the life of the crises on the front pages of the media, and the differences between the agendas built by the media and the organizations. The prominence by the media is an important indication that there is room for local populations to influence the construction of the agenda, through protests, popular demonstrations, and in interaction with other interest groups, in defense of their rights to repair the damage caused, and for a mining industry that respects their rights, the environment, and guarantees their safety.

The fact is that the ore tailings dam collapses in Mariana (2015) and Brumadinho (2019) and in other countries (e.g. Hungary, 2010, and Canada, 2014) are events that occurred in the wake of a technological revolution underway over the past two decades, with important transformations in the relationship of human beings with nature, in the relationships between work and education, and in the value system and changes in the character, dynamics, social order, and institutional structure of the global community (Yanitsky, 2017). Also noteworthy are

the changes in the role of information communication, mass journalism and the evolution of the national base and social movements in various directions in an attempt to establish a global civil society. Another point is the organization of platforms and forums for active participation in the resolution of urgent problems, as in the cases of natural and man-made disasters, through rescue operations and assistance to those affected.

These technological and relational changes have considerably expanded the capacity of local populations to mobilize in reaction to aggressions against their rights and have increased the pressure on organizations accused of misconduct. The classic recipe for dealing with crisis and post-crisis situations includes several communication tools and strategies to repair the image and reputation of organizations (e.g., Benoit, 1997; Benoit, 2002; Burns & Bruner, 2000; Coombs, 2007; Coombs & Holladay, 2002; Hearit & Roberson, 2009). However, the use of these tools is increasingly limited due precisely to these technological changes and to the rising protagonism of local communities and the interaction between the various interest groups, especially in the field of construction and dissemination of news and in the mobilization of these publics.

The transfer of blame for the disasters, one of those basic response strategies, was used by Samarco and Vale. In the case of Samarco, the blame was attributed to an earthquake in the region on the day of the collapse, which was denied by the company itself a few months later (Estado de Minas, 2016). And, in the case of Vale, the blame was attributed to the company Tüv Süd, responsible for the safety audit of the dam, a claim denied in the criminal complaint filed against the company's directors, and accepted by the courts (TJMG, 2020). These two events make explicit the assertion that the world is increasingly transparent, another important fruit of the social transformations registered in the last decades.

This study proved to be a useful analysis model for communities on social and political representation by the media and for crisis communication managers to understand the behavior and dynamics of coverage of major disasters and effects on corporate image and reputation. However, this study concludes with the suggestion that there is a need to expand this analysis to reach other news platforms, such as TV and radio stations, journalistic websites and online social media, and international media outlets. Included among the proposals for future studies is the comparison of the narratives of the organizations involved in public speeches, notes issued to the media, and the use of their own communication channels, such as the companies' websites and online social media, to gauge similarities and differences in framing.

Future research may also point to the reasons that led to the distancing of the national media in the coverage of these events. The study does not have the effect

of replacing more in-depth analyses of the content of the reports published by the media outlets in their inside pages, which is evident when we analyze the prominence that the weekly magazines gave to the two disasters in question. Despite including extensive internal reports, with complex approaches and relevant information, the disasters did not receive due prominence on their front pages.



O protagonismo das populações locais nas crises de Mariana e Brumadinho na imprensa nacional e regional

The protagonism of local populations in the Mariana and Brumadinho crises in the national and regional press

(EN: 139-158)

Clésio Teixeira *

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2021.VVIIN2/pp.159-181

RESUMO

Em 2015 e 2019, respectivamente nas cidades de Mariana e Brumadinho, no estado de Minas Gerais (Brasil), ocorreram os dois maiores desastres ambientais e trabalhistas da história do país, com o rompimento de duas barragens de rejeitos de minério de ferro. Esses desastres tiveram grande impacto na vida das comunidades aonde ocorreram e receberam forte atenção dos *media* brasileiros e internacionais. Este artigo analisa os destaques que os órgãos de comunicação social impressos de maior circulação nacional (*Folha de S. Paulo*, *O Globo*, *Veja* e *Época*) e regionais do estado de Minas Gerais (*Estado de Minas* e *O Tempo*) destinaram, em primeiras páginas, à cobertura desses eventos no período de um ano após esses incidentes. Recorreu-se à análise quantitativa do conteúdo de 3.148 capas desses jornais e revistas para apurar os atores e temas mais destacados. Neste trabalho constatou-se: (i) o protagonismo das populações locais, como atores mais destacados, retratados em seus testemunhos e histórias pessoais; (ii) a diferença entre os temas mais destacados, em Mariana sobressaíram publicações sobre danos ambientais e, em Brumadinho, destacou-se a ameaça de novos desastres; e (iii) o maior destaque dado pelos órgãos de comunicação re-

Artigo recebido a 04/09/2020 e aprovado para publicação pelo Conselho Editorial a 20/11/2020.

* E-mail: clesio.a.teixeira@gmail.com

gionais em comparação com os nacionais. Esse estudo proporciona às comunidades locais saberem como foram representadas e como as suas demandas e mobilizações foram acolhidas pelos órgãos de comunicação. Além disso, o artigo oferece elementos para discussão e emprego das ferramentas da comunicação estratégica na mobilização das populações locais e para a reparação dos danos à imagem das organizações envolvidas.

Palavras-chave: comunicação em situação de crise, cobertura midiática, análise de conteúdo quantitativa, Mariana, Brumadinho

ABSTRACT

In 2015 and 2019, respectively, in the cities of Mariana and Brumadinho, in the state of Minas Gerais (Brazil), the two most significant environmental and labor disasters in the history of the country occurred. Two iron ore tailings dams ruptured. These disasters had a considerable impact on the lives of the communities where they happened, and received widespread coverage in the Brazilian and international media. This article analyzes the highlights from printed media with the most significant national circulation (Folha de S. Paulo, O Globo, Veja, and Época) as well as regional ones in the Minas Gerais State (Estado de Minas and O Tempo). The article concentrates on the first pages of the chosen media's coverage within one year after these incidents. Quantitative analysis of the content of 3,148 covers of these newspapers and magazines was used to determine the most prominent actors and themes. The main highlights of this paper are: (i) the role of local populations, as the most prominent actors, portrayed in their testimonies and personal stories (ii) the difference between the most prominent themes, which were, in Mariana, publications on environmental damage, and, in Brumadinho, the threat of new disasters; and (iii) the greater emphasis given by the regional media in comparison to the national ones. This study provides local communities with information about how they were represented and how the press received their demands and mobilizations. The article also offers elements for discussion and the use of strategic communication tools in the mobilization of local populations and the repair of damage to the image of the organizations involved.

Keywords: crisis communication, media coverage, quantitative content analysis, Mariana, Brumadinho

1. Introdução

O rompimento de duas barragens de rejeitos de minério de ferro em Mariana (2015) e Brumadinho (2019), com cerca de 300 mortos e imensurável dano ambiental, levou duas das maiores mineradoras do mundo, a Samarco S.A. e a Vale S.A. a vivenciar uma crise de imagem e de reputação sem precedentes e colocou em xeque a própria indústria da mineração em Minas Gerais e no Brasil. Ao repetir a dinâmica do desastre de Mariana, o caso de Brumadinho reforçou as denúncias de má conduta das empresas, que teriam falhado na construção e manutenção das barragens. Devido às graves consequências ambientais, econômicas e humanas – com centenas de mortos, severa degradação da qualidade de vida e ameaça à segu-

rança de moradores e trabalhadores das companhias –, os desastres são exemplos significativos de crise no âmbito das organizações, maximizada também pela forte repercussão nos órgãos de comunicação social no Brasil e no exterior.

Com foco na tragédia humana e ambiental, os *media* construíram uma agenda midiática centrada nos danos aos rios e florestas e na repercussão na vida das populações locais, o que exige dessas organizações estratégias de comunicação para recuperação da imagem e para reconstrução de suas reputações. Uma campanha de comunicação estratégica para enfrentar graves crises deve se sustentar no amplo conhecimento do ambiente e da organização, bem como na identificação dos públicos (interno e externo) e partes interessadas (Steyn, 2004). Em uma crise, tenha as características e dimensões que tiver, sobressai a questão comunicativa, que exige a construção de uma narrativa e uma estratégia de resposta (Hearit & Roberson, 2009).

É preciso que se leve em conta, ainda, que os seres humanos se envolvem em padrões recorrentes de comportamento de comunicação estabelecidos para reduzir, reparar ou evitar danos à reputação ou à imagem diante de um quadro em que essa reputação é questionada por uma má ação. Nesse aspecto, a análise de conteúdo da cobertura da mídia, além do caráter documental de seus efeitos, pode ser usada também para medir o sucesso do discurso de reparação da imagem (Burns & Bruner, 2000). Os gestores de crises precisam conhecer em detalhe as decisões editoriais adotadas pelos órgãos de comunicação social na cobertura dessas crises. Precisam saber quais os atores e temas mais destacados, isso é, quem surge como protagonista e os assuntos com eles relacionados, a frequência dessas publicações e que tipo de agenda em construção pelos *media*.

Investigou-se, para tanto, o destaque que os órgãos de comunicação social impressos de maior circulação no Brasil (*Folha de S. Paulo*, *O Globo*, *Veja* e *Época*) e em Minas Gerais (*Estado de Minas* e *O Tempo*) destinaram, em suas capas, à cobertura dos dois eventos no primeiro ano após os acidentes. O estudo permitiu conhecer que as populações locais sobressaíram como os atores mais destacados, relacionados principalmente com os dramas que viveram em função dos desastres, e fornece informações relevantes sobre como elas foram retratadas e como as suas mobilizações, iniciativas, demandas e necessidades foram acolhidas. Oferece, também, um contributo aos gerentes de crises para a formulação de suas estratégias de comunicação e de suas mensagens.

Para a concretização desta investigação foram estabelecidas três questões de pesquisa: 1) quais foram os atores mais destacados nas manchetes ou chamadas publicadas nas capas dos jornais e revistas no período do estudo; 2) quais os temas mais destacados nas manchetes e chamadas; 3) com que frequência os órgãos de comunicação abordaram em suas capas os desastres de Mariana e Brumadinho?

Este artigo está dividido em três pontos. No primeiro são explicitados os conceitos relacionados com a comunicação de crise, a imagem, a reputação, as estratégias de respostas e o enquadramento da notícia. Prossegue com a apresentação das opções metodológicas, técnicas de recolha e análise de dados e questões de pesquisa. O terceiro ponto é dedicado à apresentação e análise dos resultados, bem como das implicações da investigação.

2. Crise, comunicação em situação de crise e estratégias de respostas

Diversos autores (e.g. Benoit, 1997; Benoit, 2002; Burns & Bruner, 2000; Coombs & Holladay, 2002; Coombs, 2007; Coombs & Holladay, 2008; Spence, Lachlan & Griffin, 2007; Hearit & Roberson, 2009; Roper, 2012) têm investigado a importância de estratégias e técnicas cientificamente testadas a serem adotadas pelas organizações para atravessarem momentos de crises de imagem e preservarem suas reputações. No entanto, há conceitos-chave que devem ser clarificados para maior compreensão do tema.

É preciso, inicialmente, conceitualizar o que é crise, definida como evento inesperado, não rotineiro, que cria elevado nível de incerteza, ameaça objetivos de alta prioridade e que coloca em risco a vida e a propriedade de uma organização, de um indivíduo ou o bem-estar da comunidade. Já a comunicação de crise pode ser entendida como aquilo que as empresas dizem ou fazem para superar um momento de crise e no pós-crise (Coombs & Holladay, 2008; Spence, Lachlan & Griffin, 2007).

Os estudos em comunicação de crise oferecem às empresas responsabilizadas por má conduta estratégias para dar respostas aos diversos públicos, interno e externo, sobre suas ações (Hearit & Roberson, 2009). Essas estratégias apontam, em princípio, duas direções: desviar a atenção das acusações ou confrontar as alegações de má conduta. A negação, ação corretiva, mortificação e compensação são estratégias que compõem o cardápio do enfrentamento das acusações de forma direta. As estratégias que se sustentam no desvio de atenção podem incluir o contra-ataque, mudança de culpa, minimização e deturpação (Hearit & Roberson, 2009). A teoria situacional da comunicação de crises (Coombs, 2008) sugere que os gerentes devem combinar as respostas estratégicas a situações de crise com o nível de responsabilidade e ameaça à reputação representadas por aquelas situações. A avaliação do tipo, do histórico e de relacionamento anterior com situações de crise ajudará os gerentes a prever o nível de ameaça à reputação, bem como identificar de que maneira os públicos envolvidos podem perceber e atribuir responsabilidade à crise.

A Vale e a Samarco são grandes mineradoras com ações abertas no mercado de valores e, por isso, dependem, também, de sua imagem na opinião pública. O

que Lippmann define como «a imagem de si próprios, dos outros, de suas necessidades, propósitos e relacionamentos, são suas opiniões públicas» (2008, p. 40). Portanto, é de interesse dessas corporações atravessar a crise que os desastres lhe impõem e recuperar a credibilidade junto ao público. Sendo que as organizações contam com múltiplas possibilidades de ferramentas para influenciar seus públicos acerca da sua imagem, como publicidade, relações com a comunidade, marketing direto, *lobby*, relações com a mídia, patrocínio e eventos (Löwensberg, 2009). Em um mundo extremamente competitivo, as organizações, públicas e privadas, disputam atenção, admiração e engajamento de seus públicos, constituídos por funcionários, investidores, clientes, etc. (Hallahan et al., 2007), e cada um desses públicos têm interesses e objetivos próprios e interagem diretamente com as organizações e entre si (Figura 1), com maior ou menor poder de influenciar as decisões dessas empresas. Uma rede de relacionamentos em que não há protagonismos ou centralidade das organizações ou dos *media* (Coombs & Holladay, 2013).

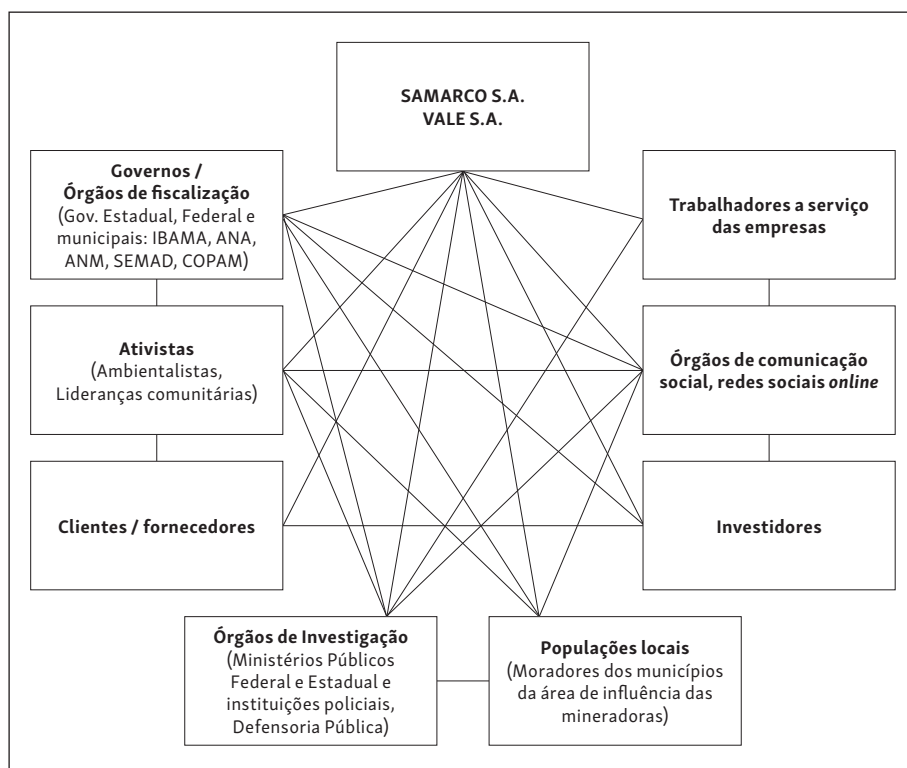


FIGURA 1. Rede dos públicos e seus relacionamentos nos casos Samarco e Vale

Fonte: Elaboração própria a partir de modelo de Coombs e Holladay (2013).

A mobilização das populações locais pela reparação dos danos causados pelo desastre de Brumadinho exemplifica como atuam os grupos de interesse que alteram as decisões da companhia, como interagem entre si. A pressão das populações locais, em articulação com o Ministério Público, e a exposição das negociações pelos órgãos de comunicação social, levaram ao acordo que estendeu o pagamento de auxílio financeiro emergencial aos atingidos pela tragédia durante todo o ano de 2020, e não por sete meses, como queria a mineradora (Estado de Minas, 2019). Outro exemplo é um grupo de 110 investidores, com US\$ 14 trilhões, comandados pelo fundo *The Church of England*, que, após o desastre de Brumadinho, passaram a questionar 727 mineradoras no mundo por mais segurança e transparência na gestão de suas barragens (Estado de Minas, 2020).

2.1 Comunicação em situação de crise e em desastres

As investigações em comunicação de crises têm se destacado nos estudos da comunicação estratégica e abordado os mais diversos temas (Diers-Lawson, 2017), como a cobertura dos órgãos de comunicação social quanto à responsabilização pela crise organizacional e às estratégias de respostas (An, Gower & Cho, 2011); se a relação de dependência prevista entre a responsabilidade pela crise e a reputação da organização ocorre em vários tipos de crises (Coombs & Holladay, 2002); e, como o efeito *halo* — a reputação favorável antes de uma situação de crise — pode ocorrer e qual o seu papel em períodos de crise e pós-crise (Coombs & Holladay, 2006).

A pesquisa em comunicação de crises registrou avanços importantes com estudos empíricos, como aqueles aplicados à teoria situacional da comunicação de crises, que passou a oferecer um conjunto de diretrizes sobre as ações a serem empreendidas pelos gestores para resposta às crises e para proteger a reputação das organizações (Coombs & Holladay, 2007).

A comunicação em situação de crise em desastres também tem recebido a atenção dos pesquisadores (e.g. Purworini, Purnamasari & Hartuti, 2019; Spence et al., 2007). Sarlos e Szondi (2015), por exemplo, analisaram o papel dos *media* no desastre ambiental ocorrido na Hungria em 2010, quando uma barragem de resíduos resultantes do processamento da bauxita em alumínio rompeu e provocou a morte de 10 pessoas, feriu 120 e devastou mais de mil hectares de terras aráveis.

As pesquisas em comunicação de crises também apontam o padrão temporal da cobertura pela mídia dos desastres naturais e industriais. Em seus momentos iniciais, as crises registram uma explosão de cobertura, seguida por um declínio, sempre contínuo e lento, mas de certa forma constante. Quando estão em causa questões ambientais, como nos casos de Mariana e Brumadinho, demora-se mais por dar a crise como resolvida (Sarlos & Szondi, 2015).

2.2 Imagem, reputação e reparação

À forma como uma determinada organização é vista pelos seus públicos dá-se o nome de imagem, algo comparável a uma fotografia tirada em um determinado momento por um indivíduo. Por sua característica de reflexo, a imagem está ligada a um determinado tempo e espaço; logo, a análise de uma série dessas fotografias pode revelar a reputação de uma organização (Löwensberg, 2009). A reputação organizacional está entrelaçada com o conceito de imagem e, juntas, formam um conjunto complexo de expressões e avaliações organizacionais.

A reputação tem aspectos e características mais profundas do que a imagem. Isso se dá por se tratar de uma avaliação que as partes interessadas — qualquer grupo que possa afetar ou ser afetado — fazem sobre as organizações, tendo em vista todo o seu comportamento no passado. A reputação pode ser entendida como um ativo precioso, uma vez que pode atrair, gerar investimentos e cativar e manter talentos (Coombs, 2007). Portanto, a reputação configura-se como um recurso essencial para as organizações e para os indivíduos (e.g. Benoit, 1997; Burns & Bruner, 2000; Coombs & Holladay, 2008; Eriksson & Eriksson, 2012). Benoit (1997) aponta que o início para definir uma estratégia de resposta à crise é responder a duas questões básicas: se o acusado é o responsável pela ação e se esse ato é considerado ofensivo.

2.3 A construção da agenda midiática

Os fundamentos da construção da agenda (*agenda-setting*) estão na qualidade e no tipo de atenção que são dados aos eventos noticiosos, e podem ser relacionadas com agendas da mídia, pública e política, que interagem em diversos momentos e em graus também diversos, sem que a agenda da mídia se apresente como dominante (DeSanto, 2013). A teoria do agendamento lançou suas bases com investigações que objetivavam compreender e interpretar fatos relacionados à cobertura pela mídia de processos eleitorais, sobre os efeitos e importância da mídia com relação ao público na criação da agenda.

Nestes cerca de 50 anos após seus pressupostos iniciais, o agendamento apresenta-se como uma teoria forte e ampla, mostrando diversas outras faces, como as investigações sobre a necessidade de orientação, definição da agenda de rede e a *agendamelding* (como se entrelaçam as agendas cívicas da mídia e as comunidades referenciadas com as experiências pessoais). Esses três pontos da agenda destacam-se tendo em vista a contemporaneidade dos temas, mas há outras faces também relevantes do agendamento. Entre eles o estabelecimento básico da agenda, a configuração dos atributos da agenda e a origem da agenda da mídia (McCombs, Shaw & Weaver, 2014).

O enquadramento (*framing*), como extensão do agendamento, apresenta-se como uma ferramenta para compreender a construção dos conteúdos das mensagens e a sua interpretação pelo público. O quadro estabelece um arco que destaca a mensagem e contribui para a definição de seu significado, ao concentrar a atenção em elementos específicos e excluir ruídos ou mesmo elementos contraditórios que dificultam a sua compreensão (Hallahan, 2013). Sendo, portanto, útil para as relações públicas na construção das mensagens e na compreensão de como se dá o processo de criação das notícias pelos jornalistas. O enquadramento pode ser classificado em sete tipos: situações, atributos, escolhas, ações, questões, responsabilidade e notícias (Hallahan, 1999). O enquadramento da notícia trata dos aspectos de como as notícias são retratadas ou enquadradas pela mídia e se traduz no esforço para explicar ideias complexas e abstratas, atraindo muitas das características dos demais enquadramentos.

Destacam-se, ainda, como fatores que influenciam os jornalistas no tratamento de uma determinada questão, as normas e valores sociais, pressões e restrições das organizações, pressões de grupos de interesse, rotinas jornalísticas e orientações ideológicas ou políticas dos próprios profissionais de imprensa (Scheufele, 2000). Sendo que a definição da agenda e a preparação (*priming*) atende em dois níveis, o macroscópico, quando a agenda é examinada com base na agenda da mídia; e o microscópico, quando a definição da agenda é examinada com base na audiência e na relevância de determinados problemas na memória de uma pessoa. E que se traduz em três processos diferentes: criação, definição e preparação da agenda.

2.4 Os desastres de Mariana (2015) e Brumadinho (2019)

A tentativa de manter a reputação empresarial positiva diante de acionistas e investidores para alcançar a liderança mundial em valor de mercado no setor da mineração acabou de forma trágica para a mineradora Vale S.A., ao provocar a morte de 270 pessoas (trabalhadores da própria companhia, prestadores de serviços e membros da população local) e danos ambientais de grandes proporções no município de Brumadinho. Essa é a síntese da denúncia criminal apresentada pelo Ministério Público de Minas Gerais, que acusa 16 pessoas por homicídios dolosos duplamente qualificados e por diversos crimes ambientais decorrentes do rompimento da Barragem I, na Mina Córrego do Feijão, em Brumadinho. A denúncia foi recebida pelo Juiz da Vara Criminal de Brumadinho, em 14 de fevereiro de 2020, tornando réus todos os 16 denunciados, que formavam a cúpula de gestão da Vale e da Tüv Süd (TJMG, 2020).

O desastre em Brumadinho repetiu o enredo de outro rompimento de barragem de rejeitos de minério de ferro localizada no município de Mariana, também em Minas Gerais, a 100 km da Mina Córrego do Feijão. Em 5 de novembro de 2015,

a lama proveniente da barragem de Fundão, operada pela mineradora Samarco — que tem no seu quadro de controladores a própria Vale e a mineradora australiana BHP Billiton —, matou 19 pessoas, afetou 39 municípios nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo e percorreu mais de 600 km pelo rio Doce e seus afluentes, até contaminar o Oceano Atlântico, devastando fauna e flora por onde passou (Estado de Minas, 2019).

O desastre de Brumadinho chamou a atenção para outras 816 barragens de rejeitos de minério no país. No entanto, em janeiro de 2020, um ano após o desastre de Brumadinho, apenas 274 haviam sido fiscalizadas pela Agência Nacional de Mineração (ANM), resultando na interdição de 41, das quais 22 encontram-se em Minas Gerais. As interdições mostram que esse é um problema nacional, com ocorrência em todas as regiões geográficas brasileiras: foram interditadas 3 barragens em São Paulo e 1 no Rio de Janeiro (Região Sudeste), 9 em Mato Grosso (Região Centro-Oeste), 3 no Pará (Região Norte), 3 no Rio Grande do Sul (Região Sul) e 1 na Bahia (Região Nordeste) (ANM, 2020). O que demonstra que a ameaça de novos desastres é real e pode causar danos à vida humana, ao meio ambiente e ao patrimônio de terceiros em escala nacional.

3. Opções metodológicas

O objetivo do artigo é evidenciar o destaque e o enquadramento feito pelos órgãos de comunicação social impressos nacionais (*Folha de S. Paulo*, *O Globo* e as revistas *Veja* e *Época*) e regionais (*Estado de Minas* e *O Tempo*) em suas capas, na cobertura dos fatos relacionados aos rompimentos das barragens de minério de ferro em Mariana e Brumadinho, no período de um ano após os acidentes — de 6 de novembro de 2015 a 6 de novembro de 2016 e de 26 de janeiro de 2019 a 26 de janeiro de 2020, respectivamente, com vista a responder às seguintes questões de pesquisa:

- QP1 – Quais os principais atores destacados pelos órgãos de comunicação social na sustentação de suas manchetes ou chamadas publicadas em suas primeiras páginas?
- QP2 – Quais os temas mais frequentes nas manchetes e nas chamadas publicadas nas primeiras páginas dos órgãos de comunicação social nos períodos do estudo?
- QP3 – Com que frequência os órgãos de comunicação social abordaram os acidentes de Mariana e Brumadinho nas capas de suas publicações impressas?

Foram analisadas 3.148 capas publicadas pelos dois jornais diários impressos de maior circulação nacional, a saber: *Folha de S. Paulo* e *O Globo* (Poder360, 2019); e pelas revistas semanais impressas *Veja* e *Época*, também com maior circulação no país (Meio & Mensagem, 2019). Quanto aos jornais regionais, o critério de escolha foi a linha editorial tradicional e a maior presença no estado, resultando na seleção dos jornais *Estado de Minas* e *O Tempo*.

As primeiras páginas são as vitrines dos jornais e revistas impressos por trazerem os principais assuntos abordados numa determinada edição. Por essa razão, costumam expressar elementos representativos de todas as editorias, fotos e artes. Os assuntos, destaques e elementos gráficos na sua elaboração representam o pensamento e a linha editorial do órgão de comunicação social (Folha de S. Paulo, 1996). Os títulos das manchetes e chamadas, foco principal deste estudo, em jornais como a *Folha de S. Paulo*, são construídos de forma a reunir o máximo de informações, tendo em vista que os «títulos e subtítulos são o principal, quando não o único, ponto de contato de muitos leitores com a notícia» (Folha de S. Paulo, 2020).

Na sequência desta análise foram selecionadas 594 capas dos órgãos de comunicação social com interesse para a investigação. Em seguida foram analisadas 50 delas, escolhidas de forma aleatória, para a construção dos quadros de categorias dos conteúdos mais frequentes (Quadro 1) e dos atores mais destacados (Quadro 2). Seguiu-se o modelo utilizado por Sarlos e Szondi (2015).

QUADRO 1. Lista das categorias de temas mais frequentes presentes nas capas dos órgãos de comunicação social

CATEGORIAS DE TEMAS MAIS FREQUENTES		
Ações legislativas	Histórias pessoais, testemunhos	Outras
Abastecimento de água	Impacto no turismo	Questões agrícolas
Afastamento da diretoria	Impactos econômicos	Reparação de danos
Ameaça de novos desastres	Indenização por danos	Responsabilização civil/econômica
Aspectos de saúde	Iniciativas locais	Responsabilização criminal
Complexas e multifocais	Inspeções de barragens	Retoma de atividades
Composição química do rejeito	Má conduta da administração pública	Simulações de desastres
Crise de imagem	Má conduta da empresa	Trabalho de reconstrução
Danos ambientais	Manifestações da população	Transporte, tráfego
Falhas de segurança	Operações de resgate	

Fonte: elaboração própria a partir de modelo desenvolvido por Sarlos e Szondi (2015).

QUADRO 2. Lista dos atores mais destacados nas manchetes e chamadas nas capas dos órgãos de comunicação social

PRINCIPAIS ATORES DESTACADOS	
Articulistas/opinião (colunistas, editorialistas, colaboradores, comentaristas)	Governos locais
Agências reguladoras/fiscalizadoras (AMA, ANA, Ibama, Semad, Copam, etc.)	Indeterminada
Defesa Civil/Corpo de Bombeiros	Órgãos de investigação (Polícia, IML e Ministério Público)
Empresas (Samarco e Vale)	Órgãos judiciais (TJMG, STJ, TRF, etc.)
Especialistas (ambientalistas, engenheiros, etc.)	Outros (organizações religiosas, esportistas, artistas, etc.)
Governo estadual	Populações locais
Governo federal	Parlamentares (senadores, deputados e vereadores)

Fonte: elaboração própria a partir de modelo desenvolvido por Sarlos e Szondi (2015).

Foram classificados como manchetes os títulos das principais notícias do dia e que receberam destaque (maior impacto/apelo) nas primeiras páginas. As chamadas de primeira página receberam essa classificação por apresentarem como características o resumo das informações sobre determinado assunto e remeterem o leitor para as páginas internas, onde se encontra a cobertura completa (Folha de S. Paulo, 1996).

4. Resultados

4.1 Os desastres de Mariana e Brumadinho nas capas dos órgãos de comunicação social

Da análise das 3.148 edições dos jornais e revistas foram extraídas 594 capas com interesse para a investigação. Constatou-se que 275 delas fizeram registros do desastre ocorrido em Mariana e 319 continham publicações sobre o acidente em Brumadinho (Quadro 3). Os jornais com circulação regional publicaram o maior número de registros dos desastres em suas capas (745), contra 219 publicações dos jornais nacionais. Apesar de se caracterizarem como os mais graves dos acidentes ambientais e trabalhistas da história no Brasil, os desastres foram relegados a uma pauta regional.

As duas revistas de circulação nacional dedicaram o menor número de capas para publicação de temas relacionados aos dois desastres, em 222 edições analisadas. Somente sete apresentaram elementos de interesse para a investigação, com

registros sobre os acidentes, e apenas em uma edição obtiveram destaque como assunto principal.

QUADRO 3. Capas analisadas distribuídas pelos casos em estudo

CASO EM ESTUDO	MARIANA	BRUMADINHO
Capas analisadas	1.578	1.570
Capas com manchetes ou chamadas	275	319
Totais de registros (manchetes + chamadas)	414	550
Jornais regionais (manchetes + chamadas)	320	425
Jornais e revistas nacionais (manchetes + chamadas)	94	125

Fonte: elaboração própria.

4.2 As populações locais como atores mais destacados

Em resposta à primeira questão de pesquisa (QP1), as populações locais surgiram como atores mais destacados. Na cobertura do caso de Mariana, as populações locais foram destacadas em 21,74% dos registros, como pode ser observado no Gráfico 1.

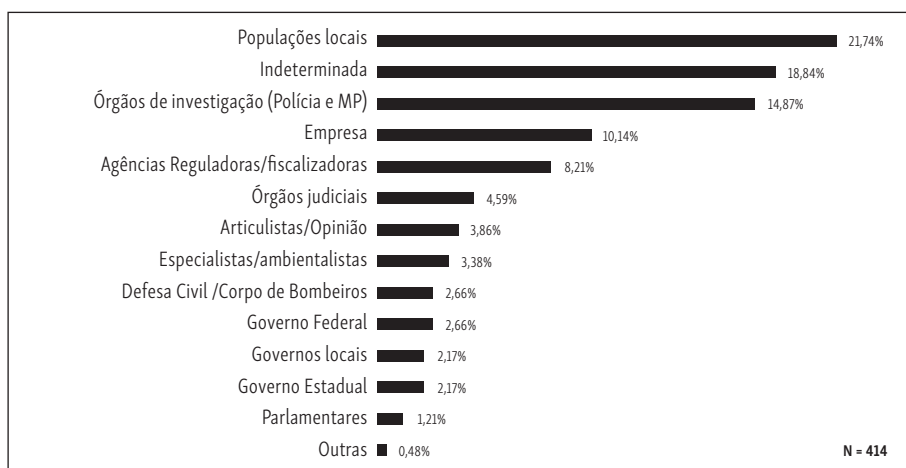


GRÁFICO 1. Atores mais destacados nas manchetes e chamadas publicadas nas capas dos órgãos de comunicação social sobre o caso Mariana/Samarco, no período de 6/11/2015 a 6/11/2016 (em %)

Nas publicações relacionadas ao desastre de Brumadinho, as populações locais também sobressaíram no levantamento (22,73%) (Gráfico 2).

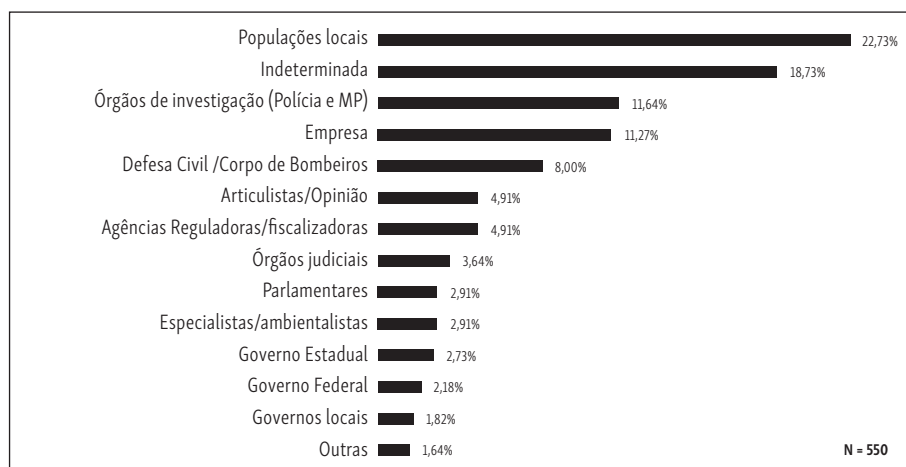


GRÁFICO 2. Atores mais destacados nas manchetes e chamadas publicadas nas capas dos órgãos de comunicação social sobre o caso Brumadinho/Vale, no período de 26/01/2019 a 26/01/2020 (em %)

O aprofundamento da análise das manchetes e chamadas publicadas pelos órgãos de comunicação social nacionais e regionais que tiveram as populações locais como atores mais destacados mostrou crescimento dos registros totais dos casos em Brumadinho (124), na comparação com a cobertura do desastre de Mariana (90). Nesses registros, as populações locais estão relacionadas, em primeiro lugar, com histórias pessoais e testemunhos tanto em Brumadinho (29) quanto em Mariana (30). No entanto, além de maior número, observou-se a ampliação da distribuição dos temas associados às populações locais, no caso de Brumadinho, onde elas surgiram como protagonistas em registros que remetiam para reportagens sobre o risco de novos desastres (25), manifestações populares (11) e impactos econômicos (11). Em Mariana, as populações locais foram mais associadas a temas como abastecimento de água (9) e danos ambientais (8), sendo que as manifestações populares tiveram apenas quatro registros.

Essas informações colocam as populações locais em posição de destaque entre os vários públicos e grupos de interesse relacionados ao processo de reparação da imagem e da reputação das organizações, o que exige a atenção dos gestores de crise na formulação de estratégias e na elaboração de mensagens. Diversos autores (e.g. Coombs & Holladay, 2013; Löwensberg, 2009) apontam como vital que os gestores em comunicação de crises conheçam em profundidade os diversos públicos

e como eles interajam para formular as estratégias de comunicação e escolha dos canais e formas de atuação. Essas informações tornam-se ainda mais importantes na medida em que se evidenciou que os órgãos de investigação criminal (Ministério Público e policiais) também aparecem na liderança como atores mais destacados (Gráficos 1 e 2). Através de seus órgãos de defesa de direitos dos cidadãos e sociais, há natural interação desses órgãos com as populações locais.

A investigação capitou, também, uma mudança de atitude significativa da população de Brumadinho com relação a Mariana. Levados pelo efeito *priming* ou mesmo impactados pelo grande número de mortos nesse segundo acidente, o fato é que se identificou uma maior mobilização das populações locais em manifestações públicas e maior participação nas denúncias do risco de novos desastres e no impacto econômico da tragédia. O que enquadra o caso nas mudanças nas regras do jogo nas redes de relacionamentos, não mais apenas de “cima para baixo”, mas também de “baixo para cima”, não mais somente pelas partes interessadas de forma global, mas também inúmeros agentes locais (Yanitsky, 2017, p. 4).

Ao dar destaque às populações locais, principalmente nos registros relacionados às histórias e aos testemunhos pessoais, os órgãos de comunicação social também reportam o enquadramento (*framing*) midiático por eles construído. O drama humano é a principal moldura identificada nos registros publicados que destacaram reportagens sobre os atingidos pelos desastres, como os familiares e amigos das vítimas fatais, sobre os desalojados e o drama dos pequenos empresários na preservação de seus empreendimentos.

4.3 Danos ao meio ambiente, em Mariana, e ameaça de novos desastres, em Brumadinho

A análise do conteúdo das publicações de primeira página permitiu responder à segunda questão de pesquisa (QP2), que investigou os temas mais frequentes abordados nas primeiras páginas. No caso de Mariana (Gráfico 3), sobressaíram publicações com foco principal nos danos ambientais (16,43%). O agendamento midiático afastou temas que poderiam colocar em causa a existência das próprias empresas e da atividade minerária nessas localidades, que é a exploração de megaprojetos em regiões ambientalmente sensíveis e de grande adensamento populacional. Uma agenda pública ou política que questionasse a atividade minerária nessa região poderia ter tido influência na proporção do desastre de Brumadinho ou mesmo evitado o acidente.

Em Brumadinho (Gráfico 4), a ameaça de novos desastres (14,02%) passou a liderar como tema principal, seguido pelas publicações sobre operações de resgate (12,18%).

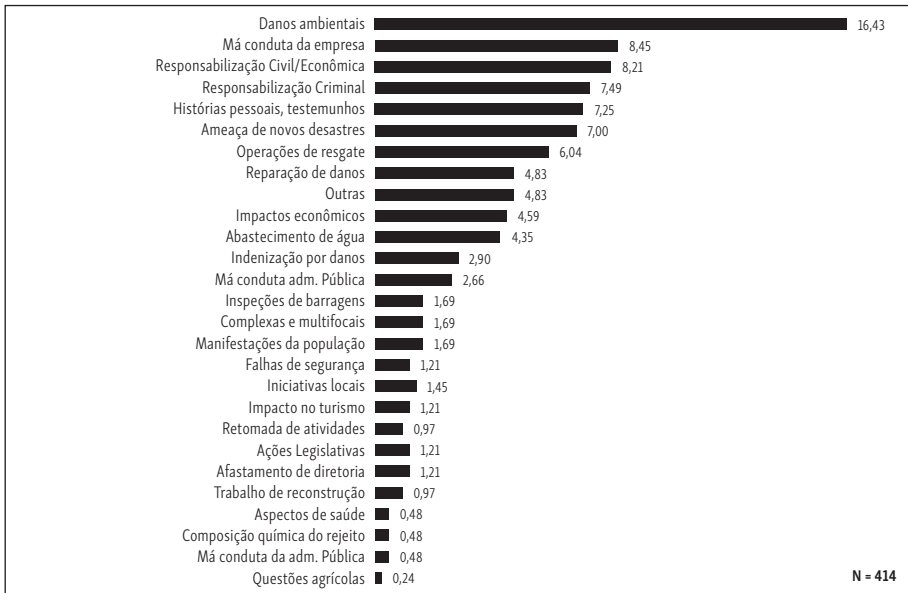


GRÁFICO 3. Categorias de temas relacionados nas manchetes e chamadas publicadas nas capas dos órgãos de comunicação social sobre o Caso Mariana/Samarco, no período de 06/11/2015 a 06/11/2016 (em %)

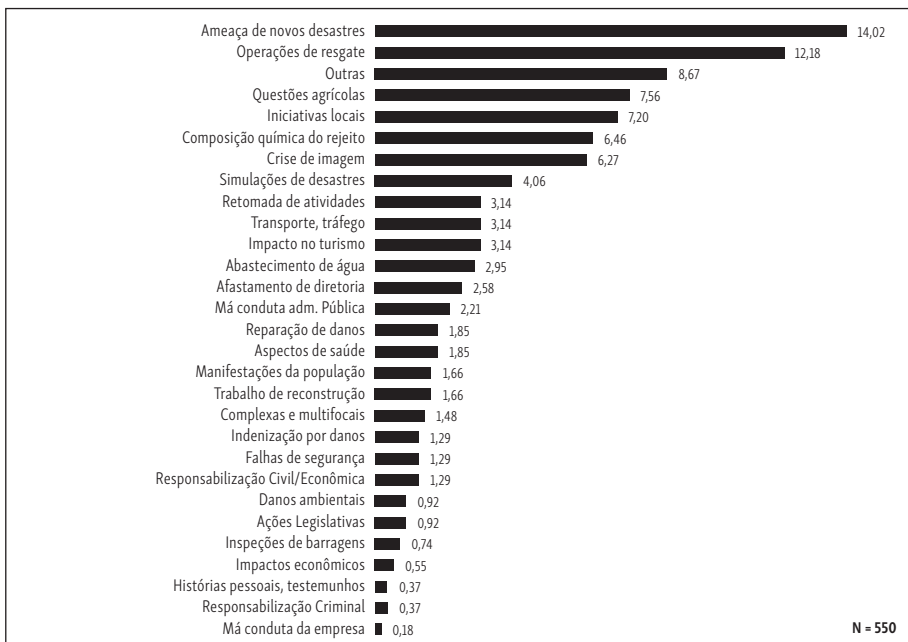


GRÁFICO 4. Categorias de temas relacionados nas manchetes e chamadas publicadas nas capas dos órgãos de comunicação social sobre o Caso Brumadinho/Vale, no período de 26/01/2019 a 26/01/2020 (em %)

4.4 O destaque e o período dos desastres nas capas dos órgãos de comunicação social

Em resposta à terceira questão de pesquisa (QP₃), constatou-se que os órgãos de comunicação social nacionais e regionais concentraram as publicações em suas primeiras páginas nos momentos iniciais das crises, com declínio nas semanas e meses seguintes, à semelhança dos estudos de Sarlos e Szondi (2015) sobre o rompimento de uma barragem de minério na Hungria, em 2010. Sobre o desastre ocorrido em Mariana, em 2015, os órgãos de comunicação social nacionais publicaram nove manchetes e 85 chamadas de capa, sendo que a maioria (60%) (Gráfico 5) em novembro de 2015, nos primeiros 25 dias após o desastre.

Nos órgãos de comunicação regionais também ocorreu uma concentração de publicações em novembro de 2015, o mês do desastre, com cerca de 41% do total das publicações (Gráfico 6). Em dezembro, esse número reduziu para 25% das publicações.

Na cobertura sobre o desastre em Brumadinho foi possível observar um comportamento dos órgãos de comunicação social muito similar ao caso de Mariana com relação à concentração das publicações nos momentos iniciais da crise. Os jornais e revistas nacionais publicaram 16 manchetes e 109 notas em suas capas, 125 no total. Os meses de janeiro e fevereiro de 2019 concentraram o maior volume dessas publicações, com 48% e 32% delas, respectivamente (Gráfico 7).

Os jornais regionais dedicaram maior espaço, nas capas de suas edições, ao desastre de Brumadinho. Foram publicadas 106 manchetes e 319 chamadas, com um total de 425 registros. Na última semana de janeiro de 2019, foram publicados 12% do total dos registros analisados. Em fevereiro, houve um aumento significativo de publicações (37%) (Gráfico 8).

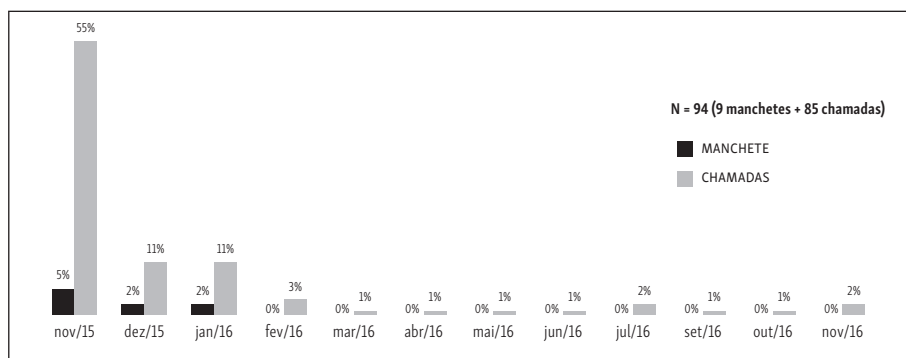


GRÁFICO 5. Caso Mariana/Samarco: publicações nos órgãos de comunicação social nacionais (em %)

O desastre de Brumadinho, ao repetir a dinâmica do acidente de Mariana, suscitou o efeito *priming* (a preparação da agenda) ao destacar, em maior número, notícias sobre a possibilidade de novos desastres na Mina Córrego do Feijão, em Brumadinho, e em outros complexos minerários no país. A possibilidade de novos desastres (Gráficos 3 e 4), tendo em vista a fragilidade do sistema de construção das barragens, utilizadas em larga escala no Brasil devido ao seu baixo custo, levou

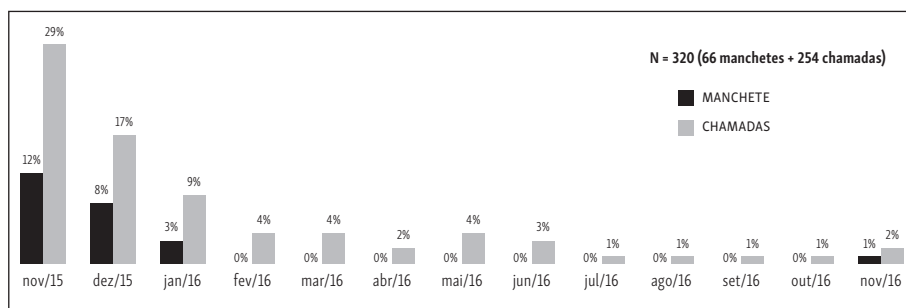


GRÁFICO 6. Caso Mariana/Samarco: publicações nos jornais regionais (em %)

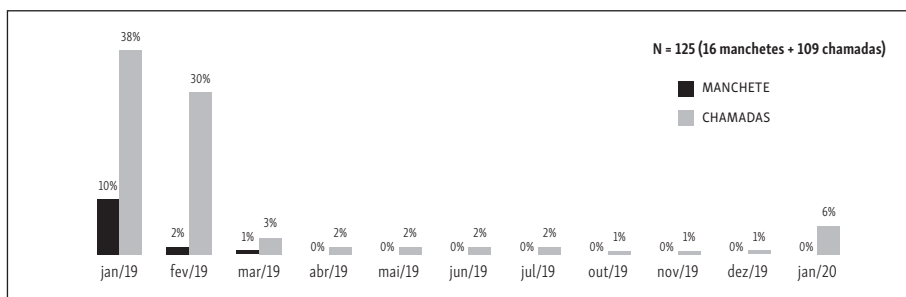


GRÁFICO 7. Caso Brumadinho/Vale: publicações nos órgãos de comunicação social nacionais (em %)

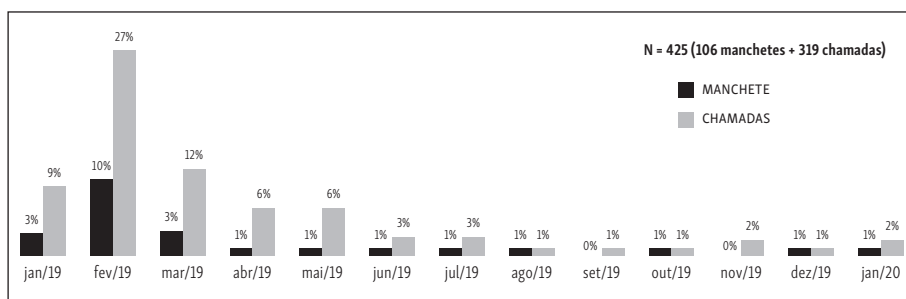


GRÁFICO 8. Caso Brumadinho/Vale: publicações nos jornais regionais (em %)

ao prolongamento da vida da crise em Brumadinho. O que se vê mais presente nos órgãos de comunicação social regionais e gerou reportagens não apenas sobre o drama das populações desalojadas, mas também sobre aquelas que passaram a viver sob permanente ameaça. Uma preocupação extra para os gestores de crises que precisam lidar não apenas com as acusações de atos de má conduta praticados pelas organizações, mas também criarem respostas críveis e confiáveis sobre o que elas pretendem fazer de forma imediata e no futuro para proporcionar segurança às populações locais.

Constatou-se, ainda, que as revistas nacionais dedicaram o menor espaço em suas capas para manchetes e chamadas dos desastres. A tragédia de Mariana, por exemplo, foi varrida das capas, dando lugar aos atentados terroristas em Paris, na França, em 13 de novembro de 2015. A *Época* interrompeu a impressão da edição que circulou no dia seguinte, às 20h do dia 13, para substituir a capa dedicada à tragédia de Mariana pelo atentado em Paris. O diretor de arte da *Época*, Alexandre Lucas, conta que a capa estava sendo impressa quando vieram as primeiras notícias dos ataques terroristas e tomaram a decisão de «virar» a capa, com a justificativa de que os ataques haviam se tornado um evento de «proporções históricas e globais» (*Época*, 2015).

5. Conclusões

As informações coletadas pela investigação responderam às três questões de pesquisa. Em resposta à primeira questão de pesquisa (QP1), constatou-se que as populações locais surgiram como os atores mais destacados pelos órgãos de comunicação social. Apurou-se, também, que, na cobertura do caso de Mariana (QP2), sobressaíram publicações sobre danos ambientais e que, na cobertura sobre Brumadinho, foram mais destacados os registros sobre a ameaça de novos desastres. Em resposta à terceira questão de pesquisa (QP3), observou-se que os órgãos de comunicação social regionais dedicaram maior espaço em suas primeiras páginas e por maior período após os desastres de Mariana e Brumadinho do que os jornais e revistas de circulação nacional, e que houve um declínio nos registros após algumas semanas do início das crises.

A investigação aponta duas implicações, em especial: (a) para as populações locais, demonstrou que os órgãos de comunicação social dão destaque a temas de interesse das comunidades atingidas e (b) no âmbito das organizações, forneceu aos gestores subsídios para campanhas de comunicação em situação de crise, ao apontar os temas e os atores mais destacados e sobre a vida das crises nas primeiras páginas dos órgãos de comunicação social, e as diferenças entre as agendas construídas pelos *media* e pelas organizações. O destaque pelos órgãos de comunicação social é importante indicativo de que há espaço para que as populações

locais possam influenciar na construção da agenda, através de protestos, manifestações populares e na interação com demais grupos de interesse, na defesa por seus direitos à reparação dos danos causados e por uma mineração que respeite seus direitos, o meio ambiente e lhe garanta segurança.

O fato é que os colapsos das barragens de rejeito de minério em Mariana (2015) e Brumadinho (2019) e em outros países (e.g. Hungria, 2010, e Canadá, 2014) são eventos que ocorreram na esteira de uma revolução tecnológica em curso nas duas últimas décadas, com importantes transformações na relação do ser humano com a natureza, nos relacionamentos entre trabalho e educação e no sistema de valores e mudanças do personagem, na dinâmica, na ordem social e na estrutura institucional da comunidade global (Yanitsky, 2017). Destacam-se, também, as mudanças no papel da comunicação das informações, no jornalismo de massas e na evolução da base nacional e dos movimentos sociais, em diversas direções, na tentativa de se estabelecer uma sociedade civil global. E, em outro ponto, na organização de plataformas e fóruns para a participação ativa na resolução de problemas urgentes, como nos casos dos desastres naturais e provocados pelo ser humano, através das operações de resgate e no auxílio aos atingidos.

Essas mudanças tecnológicas e relacionais ampliaram consideravelmente a capacidade de mobilização das populações locais em reação às agressões aos seus direitos e elevaram a pressão sobre as organizações acusadas de má conduta. No receituário clássico de enfrentamento de situações de crise e no pós-cries constam diversas ferramentas comunicacionais e estratégias para a reparação da imagem e da reputação de organizações (e.g. Benoit, 1997; Benoit, 2002; Burns & Bruner, 2000; Coombs, 2007; Coombs & Holladay, 2002; Hearit & Roberson, 2009). No entanto, o uso dessas ferramentas é cada vez mais limitado devido justamente a essas mudanças tecnológicas e ao protagonismo ascendente das comunidades locais e pela interação entre os vários grupos de interesse, principalmente no campo da construção e difusão das notícias e na mobilização desses públicos.

A transferência de culpa pelos desastres, uma dessas estratégias básicas de respostas, foi utilizada pela Samarco e pela Vale. No caso da Samarco, a culpa foi atribuída a um abalo sísmico na região, no dia do colapso, o que acabou sendo desmentido pela própria companhia, poucos meses depois (Estado de Minas, 2016), e, no caso da Vale, a culpa foi atribuída à empresa Tüv Süd, responsável pela auditoria de segurança da barragem, alegação desmentida pela denúncia criminal apresentada contra os diretores da companhia e aceite pela justiça (TJMG, 2020). Estes dois eventos explicitam a assertiva de que o mundo está cada vez mais transparente, outro importante fruto das transformações sociais registradas nas últimas décadas.

Apesar de se revelar um modelo de análise útil às comunidades sobre a representação social e política pelos *media* e aos gestores de comunicação de crises para compreender o comportamento e a dinâmica da cobertura de grandes desastres e efeitos sobre a imagem e a reputação das empresas, este estudo concluiu pela necessidade de ampliação dessa análise para alcançar outras plataformas de notícias, como as emissoras de TV e rádio, os sítios jornalísticos na *internet* e as redes sociais *online* e órgãos de comunicação social internacionais. Inclui-se entre as propostas de futuros estudos a comparação das narrativas das organizações envolvidas em discursos públicos, notas emitidas à comunicação social e o uso de canais de comunicação próprios, como os *websites* e das redes sociais *online* das companhias, para aferir semelhanças e diferenças de enquadramento.

Investigações futuras também poderão apontar as razões que levaram ao distanciamento da mídia nacional na cobertura desses eventos. O estudo não tem o efeito de substituir análises mais aprofundadas do conteúdo das reportagens publicadas pelos órgãos de comunicação social em suas páginas internas, o que evidencia quando analisamos o destaque que as revistas semanais deram aos dois desastres em questão. Apesar de trazerem reportagens internas extensas, com abordagens complexas e informações relevantes, os desastres não receberam o devido destaque nas suas primeiras páginas.

Referências

- An, S. K., & Gower, K. K. (2011). How do the news media frame crises? A content analysis of crisis news coverage. *Public Relations Review*, 35(2), 107-112. doi:10.1016/j.pubrev.2009.01.010.
- Benoit, W. L. (1997). Image repair discourse and crisis communication. *Public Relations Review*, 23(2), 177-186. doi:10.1016/S0363-8111(97)90023-0.
- Benoit, W. L. (2000). Another visit to the theory of image restoration strategies. *Communication Quarterly*, 48(1), 40-43. doi:10.1080/01463370009385578.
- Burns, J. P., & Bruner, M. S. (2000). Revisiting the theory of image restoration strategies. *Communication Quarterly*, 48(1), 27-39. doi:10.1080/01463370009385577.
- Coombs, W. T. (2007). Protecting organization reputations during a crisis: The development and application of situational crisis communication theory. *Corporate Reputation Review*, 10(3), 163-176. doi:10.1057/palgrave.crr.1550049.
- Coombs, W. T., & Holladay, S. J. (2002). Helping crisis managers protect reputational assets: Initial tests of the situational crisis communication. *Management Communication Quarterly*, 16(2), 165-186. doi:10.1177/089331802237233.
- Coombs, W. T., & Holladay, S. J. (2006). Unpacking the halo effect: Reputation and crisis management. *Journal of Communication Management*, 10(2), 123-137. doi:10.1108/13632540610664698.

- Coombs, W. T., & Holladay, S. J. (2008). Comparing apology to equivalent crisis response strategies: Clarifying apology's role and value in crisis communication. *Public Relations Review*, 34, 252-257. doi:10.1016/j.pubrev.2008.04.001.
- Coombs, W.T., & Holladay, S.J. (2013). *It's not just PR: Public relations in society* (2nd edition). West Sussex, UK: Wiley.
- DeSanto, B.J. (2013). Agenda-setting theory. In R. L. Heath (Ed.), *Encyclopedia of public relations* (pp. 22-24). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Diers-Lawson, A. (2017). A state of emergency in crisis communication: An intercultural crisis communication research agenda. *Journal of Intercultural Communication Research*, 46(1), 1-54. doi:10.1080/17475759.2016.1262891.
- Eriksson, G., & Eriksson, M. (2012). Managing political crisis: An interactional approach to "image repair". *Journal of Communication Management*, 16(3), 264-279. doi:10.1108/13632541211245776
- Hallahan, K. (1999). Seven models of framing: Implications for public relations. *Journal of Public Relations Research*, 11(3), 205-242. doi:10.1207/s1532754xjpr1103_02
- Hallahan, K. (2013). Framing theory. In R. L. Heath (Ed.), *Encyclopedia of public relations* (pp. 360-363). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Hallahan, K., Holtzhausen, D., van Ruler, B., Verčič, D., & Sriramesh, K. (2007). Defining strategic communication. *International Journal of Strategic Communication*, 1(1), 3-35. doi:10.1080/15531180701285244
- Hearit, K. M., & Roberson, K. M. (2009). Denial, differentiation, and apology: On the use of apologia in crisis management. In R. L. Heath, & H. D. O'Hair (Eds.), *Handbook of risk and crisis communication* (pp. 542-559). New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Lippmann, W. (2008). *Opinião pública*. Petrópolis: Vozes.
- Löwensberg, D. (2009). Corporate image, reputation and identity. In R. Tench & L. Yeomans (Eds.), *Exploring public relations* (2nd edition, pp. 237-251). Harlow: Prentice Hall.
- McCombs, M. E., Shaw, D. L., & Weaver, D. H. (2014). New directions in agenda-setting theory and research. *Mass Communication and Society*, 17(6), 781-802. DOI:10.1080/15205436.2014.964871
- Purworini D., Purnamasari, D., & Hartuti, D. P. (2019). Crisis communication in a natural disaster: A chaos theory approach. *Jurnal Komunikasi*, 35(2), 35-48. doi:10.17576/JKMJC-2019-3502-03
- Roper, J. (2012). Environmental risk, sustainability discourses, and public relations. *Public Relations Inquiry*, 1, 69-87. doi:10.1177/2046147X11422147.
- Sarlos, G., & Szondi, G. (2015). Crisis communication during the red sludge spill disaster in Hungary: A media content analysis-based investigation. *Journal of Public Affairs*, 15(3), 277-286. doi:10.1002/pa.1526.
- Scheufele, D. A. (2000). Agenda-setting, priming, and framing revisited: Another look at cognitive effects of political communication. *Mass Communication and Society*, 3(2-3), 297-316. doi:10.1207/s15327825mcs0323_07.

- Spence, P. R., Lachlan, K. A., & Griffin, D. R. (2007). Crisis communication, race, and natural disaster. *Journal of Black Studies*, 37(4), 539-554. doi:10.1177/0021934706296192.
- Steyn, B., (2004). From strategy to corporate communication strategy: a conceptualization. *Journal of Communication Management*, 8(2), 168-183, doi:10.1108/13632540410807637.
- Yanitsky, O. (2017). On transition from the second industrial revolution to the fourth one. *International Journal of Media, Journalism and Mass Communications (IJMJMC)*. 3(2), 1-10. doi:10.20431/2454-9479.0302001.

Webgrafia

- ANM (2020). Um ano após desastre de Brumadinho, leis, vistorias e fiscalizações de barragens vêm sendo intensificadas no Brasil. Agência Nacional de Mineração. Disponível em: <http://www.anm.gov.br/noticias/um-ano-apos-desastre-de-brumadinho-leis-vistorias-e-fiscalizacoes-de-barragens-vem-sendo-intensificadas-no-brasil>
- Época (2015). A duas capas desta semana. *Revista Época*. Disponível em: <https://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/faz-caber/noticia/2015/11/duas-capas-desta-semana.html>
- Estado de Minas (2016). Samarco admite falha na barragem que causou tragédia em Mariana. Estado de Minas. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2016/08/30/interna_gerais,798841/samarco-admite-falha-na-barragem-que-causou-tragedia-em-mariana.shtml
- Estado de Minas (2019). Quatro anos após desastre de Mariana, cidades fantasmas emergem da lama. Estado de Minas. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/11/02/interna_gerais,1097978/quatro-anos-apos-desastre-de-mariana-cidades-fantasmas-emergem-da-la.shtml
- Estado de Minas (2020). Após Brumadinho, investidor pressiona por transparência. Estado de Minas. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2020/01/27/internas_economia,1117259/apos-brumadinho-investidor-pressiona-por-transparencia.shtml
- Folha de S. Paulo (1996). Novo manual de redação da Folha de S. Paulo. *Publifolha*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/circulo/index.htm>
- Folha de S. Paulo (2020). Truques para atrair o leitor. *Folha de S. Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/flavia-lima-ombudsman/2020/08/truques-para-atrair-o-leitor.shtml>
- Meio & Mensagem (2019). Revistas semanais recuperam audiência no digital: Veja, Época e Carta Capital tiveram crescimento em circulação em 2018. *Meio & Mensagem*. Disponível em: <https://www.meioemensagem.com.br/home/midia/2019/03/11/revistas-semanais-recuperam-audiencia-no-digital.html>
- MPMG (2020). Íntegra da denúncia contra os diretores da VALE S.A. e TÜV SÜD Bureau de Projetos – Brumadinho. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A-91CFA96FC71E26016FCA4BFC4161BD>

Poder360 (2019). Jornais no Brasil perdem tiragem impressa e venda digital ainda é modesta. *Poder360*. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/midia/jornais-no-brasil-perdem-tiragem-impressa-e-venda-digital-ainda-e-modesta/>

TJMG (2020). Processo n.º 0003237-65.2019.8.13.0090 – 2.ª Cível/Crime da Comarca de Brumadinho, de 14 de fevereiro de 2020. *Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais*. Disponível em: https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_pecas_movimentacao.jsp?id=79758574&hash=72f457ed2e9c290c128bdcf2983ab401



Communicating climate change and energy in rural Africa: A case analysis to explain how participatory communication can support transition to renewables and adoption of solar technologies in rural Africa

Comunicar as alterações climáticas e a energia na África rural:
Análise de um caso para explicar como a comunicação participativa
pode apoiar a transição para as energias renováveis e a adoção de
tecnologias solares na África rural

Israel Bionyi Nyoh*

School of Media and Communication, Universities of Douala, Cameroon, and Leicester,
United Kingdom

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2021.VVIIN2/pp.183-200

ABSTRACT

Over the last two decades, numerous initiatives have attempted to solve the problem of access to electricity in Africa by massively deploying renewable solar solutions to rural areas. In doing so, they are helping to redress the problem, yet struggling to convince rural stakeholders to accept and integrate solar systems. This article explores how energy initiatives can strategically employ communication models to ease transition, acceptance, and integration of renewable energy in rural Africa. Qualitative and quantitative research methods and

Artigo recebido a 13/10/2020 e aprovado para publicação pelo Conselho Editorial a 15/01/2021.

* Media and Communication Expert. Founder of Development Media for Africa. Award winning communications specialist and respected former journalist with a strong passion for the planet. Double master's in Communications and Media and Public Relations from the Universities of Douala, Cameroon and Leicester, UK in the School of Media and Communication. More than seven years of career experience in international development and journalism. He won several awards for his work in media and development, including the United Nations Media for Social Impact Leadership Council Award 2018, the Science Media Award and Summit Fellowship, the African Development Bank Energy and Climate Fellowship and the Haller Development Journalism Award 2015.
E-mail: bionyi@outlook.com

tools such as surveys, in-depth interviews, and field observation, were used. These were collected and feedback analyzed from rural stakeholders on how communication shaped their understanding, acceptance, and integration of renewable solar energy in their local area. The results showed that the attitudes rural stakeholders generally show towards renewable solar technologies depend on the communication approach used to engage them. The results also revealed a range of symbiotic factors that can change public perception and acceptance of solar energy. One of them is including rural voices in the process of developing and delivering communication. The research results demonstrate that public engagement in energy initiatives is a very important way of encouraging acceptance. The results recommend energy communication scholarship use inclusive methods to try to understand what makes rural stakeholders shift their attitudes and beliefs. Finally, it is argued that grassroots innovations and community led renewable approaches are socially acceptable and inclusive and development projects and initiatives need to find better ways to offer rural stakeholders the ability to shape their own communications.

Keywords: participatory communication, energy transition, inclusion, rural Africa

RESUMO

Ao longo das últimas duas décadas, numerosas iniciativas visaram resolver o problema do acesso à eletricidade em África através da implantação maciça de soluções solares renováveis nas zonas rurais. Quem o faz está a ajudar a resolver o problema, mas luta para convencer os intervenientes rurais a aceitar e integrar os sistemas solares. Este documento explora como as iniciativas energéticas podem empregar estrategicamente modelos de comunicação para facilitar a transição, aceitação e integração das energias renováveis na África rural. Utilizando métodos e ferramentas de investigação qualitativa e quantitativa, tais como inquéritos, entrevistas em profundidade e observação de campo, recolheu-se e analisou-se o *feedback* dos intervenientes rurais sobre a forma como a comunicação moldou a sua compreensão, aceitação e integração da energia solar renovável na sua área local. Constata-se que as atitudes que os intervenientes rurais geralmente demonstram em relação às tecnologias solares renováveis dependem da abordagem de comunicação utilizada para os envolver. Também se encontra uma série de fatores simbióticos que podem mudar a perceção e aceitação pública da energia solar. Um deles é a inclusão de vozes rurais no processo de desenvolvimento e de comunicação. Os resultados da investigação demonstram que o envolvimento público em iniciativas energéticas é uma forma muito importante de encorajar a aceitação. Recomenda-se a concessão de bolsas de estudo em comunicação energética para utilizar métodos inclusivos para tentar compreender o que faz com que os intervenientes rurais mudem as suas atitudes e crenças. Finalmente, argumenta-se que as inovações de base e as abordagens renováveis lideradas pela comunidade são socialmente aceitáveis e inclusivas e os projetos e iniciativas de desenvolvimento precisam de encontrar melhores formas de oferecer aos intervenientes rurais a capacidade de moldar as suas próprias comunicações.

Palavras-chave: comunicação participativa, transição energética, inclusão, África rural

1. Introduction

Since the 2015 Paris Climate Agreement, there is a growing interest in renewable energy for Africa. The goal for the African Renewable Energy Initiative is 300 gigawatts of power for electricity capacity, by 2030. This is supported by the African Union's set for the continent (Africa Renewable Energy Initiative, 2016; IEA, 2014). With global investments increasing five-fold in the last 15 years (Beate Antonich, 2019), power projects are being erected in small towns and villages across Africa, by non-governmental organizations (Marteka, et al., p.17) and other private actors. In rural areas, off-grid and mini-grid power generation companies are taking advantage of the mobile boom in Africa, to supply power to households. Off-grid mobile pay-as-you-go home solar power is the name given to customized solutions for rural and semi-urban households (Andrew Burger, 2019). Between 2009 and 2014, companies involved in renewable energy sold around 17.4 million mini-grid solar lights in Africa (Harrison et al., 2016, p.6). Around 600 million people in Sub-Saharan Africa lack access to power, with roughly 80% of them living in rural areas. Until recently, most relied on kerosene lamps and firewood for lighting. Across Kenya, Tanzania, and Uganda, for example, a Solar Aid research found that roughly 69% of households use kerosene (Harrison et al., 2016, p.9). In Kenya, Malawi, Uganda, and Zambia, research found that while many rural households easily accept transition from kerosene to solar light, many resist calls to adopt solar energy. Is this resistance a result of lack of information as research suggests (Painuly, 2001, p.82-83) or does the answer lie in the inability of initiatives and projects to include local values, customs, and traditions in communication (Sosa-Nunez, G. & Atkins, 2016, p.185-186)?

Either way, the peak of interest in solar energy in rural Africa brings with it technological and societal transformation, which implies significant changes with the way people live. It requires communication to support how people embed the new energy ideas and, consequently, change their attitudes. Though solar power is discussed more and more in the African policy space and is increasingly making its way to rural areas, research interests around the role communication plays to smooth its adoption and integration in rural Africa have been marginal. This article focuses on communication about renewable energy in rural Africa. The aims are, firstly, to establish the role of participatory communication in bringing about change to human behavior in rural areas; and, secondly, to determine how this inclusive communication model assisted rural stakeholders to shift away from climate hostile sources of energy, like wood and kerosene, to adopt green sources like solar energy. The article draws on existing literature and research in energy communication and studies that examined people's attitudes towards specific energy technologies, and attempts to develop insights on how energy communication

eases transition from one energy system to another. To investigate the phenomenon, qualitative and quantitative research methods and tools are used to collect and analyze feedback from rural stakeholders. In order to better encourage the adoption and integration of solar power in villages, the project maps dynamics and evolution of public awareness by analyzing a case of rural stakeholders in Kenya who have been targeted by customer education messages from solar power initiatives. The focus is West Pokot, a case which has been a beneficiary of various solar power projects in the last twenty years. To develop a deeper understanding of the case, the research analyzes communication approaches about renewable products adopted by the Lighting Kenya project and supported by the World Bank in this area. The aim is to understand whether communication around these products facilitated transition, adoption, and integration in West Pokot or not. Investigating the case enables the research to include a broad understanding of renewable energy communication, and to provide insights on energy transition. Findings from the research should fill research gaps on rural public relations and more broadly enable a better understanding on how technology transfer can be managed and how to trigger transition and adoption of energy systems in rural areas.

2. Understanding participatory approaches as energy communication strategies

In the field of development, communication is often employed to bring about social change. Since change theory defines how humans interact within their environment and beyond, a precondition to achieve this is that people need to adjust their behavior and cultures. Behavior change is a process where people or groups transition, over time, to a new set of rules, values, and practices. It is during this process that communication theorists argue participatory communication should apply. The participatory communication model, in contrast to diffusion, is not a vertical process of exchange, but rather a horizontal system where parties can interact at the same level. Another key difference is that the model is people-focused rather than technology-focused (Morris, 2003, p.226-230; Van de Fliert, 2010, p.92-96). Servaes and Malikhao (2005) reason that for behavior change to happen, there is need to build trust, which occurs when people are able to listen to one another and share information with ease. Advocates of the approach stress the use of dialogue to empower communities and promote debates. This model has been adopted by the United Nations and other development bodies to make decisions on almost every subject for over two decades (Morris, 2003). For example, before the Paris Agreement was signed, the United Nations (UN) and lobby groups empowered several horizontal debates at grassroots levels to ensure that more voices were heard, and concerns were included in the final agreement. Another argument

made by promoters of this approach is that enabling communities to diagnose the problems they face helps them make informed decisions and take responsibility for their own actions. In the field of energy, the concept of energy democracy promotes participation (Thomas and Mefalopulos, 2009). One of the most recognizable arguments is that communicating energy transformation needs to speak more to people's values and not the media (P. Middleton, 2018, p.1017). Corner et al. (2018) agree, and argue that the one-way communication no longer has its place in modern day science communication. For them, science communication must go beyond diffusion to use methods of engagement that social science research has pointed out as effective in increasing public understanding of science. Fouché and Brent (2019) add that participatory processes play a crucial role in development. Investigating how the government of South Africa integrated renewable energy in its strategy, Fouché and Brent (2019) used the participatory model to question if it was a strategy implemented by the government or not. Though there is strong academic interest in this approach in recent years, unfortunately, participation at grassroots level has received the least attention in PR and communication studies.

3. Energy democracy as an inclusive communications model

Energy democracy is a nascent term in science communication used to describe pressure movements that advocate for transition to renewable energy and for increased public participation in energy administrations (Burke and Stephens, 2017). These movements advocate democratic friendly norms as an approach to reform energy processes. They draw inspiration from political science, sociology, and economics to build arguments on how to transition from fossil fuels to renewable energy (Szulecki, 2018; Burke and Stephens, 2017; Burke, 2018). Energy democracy is a good example of how activists in the United States (US) and Europe use rhetoric to frame debates on renewable energy and transition. Burke and Stephens (2017) argue that energy democracy was born in the context of climate change (emergency). Climate emergency is increasingly gaining popularity in the mainstream and is used to describe climate change by environmental activists. In early 2019, the term became widespread in debates around energy and climate change across western democracies thanks to massive global demonstrations. It even led to the Guardian newspaper in the United Kingdom (UK) (Damian Carrington, 2019) changing its style guide to include the term, after parliaments in the UK, France, Canada, and Ireland declared climate emergency. Movements that argue for energy decentralization, as well as decarbonization, deliberative, just, and equitable energy systems are often regrouped under the umbrella term, 'energy democracy'. Discussing energy transition narratives, Burke and Stephens (2017) conceptualize that energy democracy is influenced by the enthusiasm to promote environmental

sustainability and to drive participatory approaches to decision making. Burke (2018) adds that this approach aims not only to influence technological change but to transform how social relationships are constructed.

Rooted in what Burke and Stephens (2017) call sociotechnical transition theory, the energy democracy movement presents an ideal pathway to ensure energy transition. The term, sociotechnical transition, is attracting scholarly curiosity, especially as debates about sustainability are in the mainstream. The term draws inspiration from the theory of technological transitions, which describes how technological inventions integrate into societies. While the technological transitions theory seems to show a strong interest in technologies, the sociotechnical theory is more concerned with how the society as a system shifts the way it accesses energy and how it organizes transport and agriculture to save biodiversity and the environment. This line of thinking has given rise to movements that recommend a participatory approach that includes the building of trust, the co-construction of truth, and a bottom-up approach, a system that puts participation and empowerment at the heart of rural development (Burke, 2018; Stephens et al., 2018).

One emerging focus of this movement for energy transition is the development of tailor-made approaches and community ownership of transition processes. Delina (2018), questioning whether energy democracy could thrive in undemocratic systems, found that community buy-in is needed for energy transition processes to succeed. Stephens et al. (2018), examining Vermont's energy transition approach, found that communities rejected numerous renewable energy projects in the US because of lack of ownership. Burke and Stephens (2017) and McKasy and Yeo (2018) hold similar views on public engagement. Over the past few decades, public and community engagement in policy initiatives through dialogue has emerged as a code of good practice in governance. Debates articulated by academics on the concept of energy democracy are closely linked to popular discussions on the use of dialogic democracy in communication scholarship. Critics of energy democracy attack its emotional activism and its lack of focus on resisting fossil fuel and the difficulty involved in getting communities of stakeholders to agree on a singular approach. Nevertheless, it is arguably by far the most thorough strategic advocacy approach to ensure that, while smooth understanding of renewable energy technologies exists, there is co-construction of meaning in the development of policies and local solutions.

Energy democracy as a communicative strategy for energy transition allows for the diversification of debates and anchoring of community concerns in the narrative about energy systems. These principles are enshrined in what is popularly known as participatory democracy, increasingly popular in PR scholarship (Pieczka and Escobar, 2013, p.3). There are two possible reasons to explain this heightened interest. The first is that science communication is increasingly tilt-

ing towards solving human induced problems to ecosystems and environmental threats (McKasy and Yeo, 2018; Gill et al., 2008). In addition, amplified advocacy and lobbying from pressure groups seem to have increased public awareness about these subjects (Nyoh Israel Bionyi, 2019, p.2-6). Similarly, there is the rise of environmental movements and lobby groups that try to influence policy and change by campaigning for the health of the planet (Fredriksson, et al., p. 5-9). Christopher Rootes (2014, p.1-5), in his research on youth environmental advocacy, finds that many young people in today's world are more likely to become part of environmental movements than before. Because of the importance attached to advocacy by environmental networks like the World Wildlife Fund for Nature (WWF), the National Geographic Society, the International Union for Conservation of Nature, the United Nations Environment Program, the Fauna and Flora International and the Convention on Biological Diversity and more, it is becoming fashionable to be referred to as an 'environmental champion', or an 'environmental folk hero'. In rural areas, where communication often takes different forms, there is need for a thorough and pragmatic approach. Communicating transition in rural settings often requires more than just using the media, civil society or science. It commands a strong understanding of the society, its history, and transformation, and works on existing systems to build their capacity to develop strong arguments about the future of energy in their locality. That is why PR research needs to look more than at energy transition narratives and counter narratives at national, regional, and global levels as it has done thus far. PR research needs to investigate the different communication strategies that are being deployed to promote energy transition, adoption, and integration in rural contexts.

4. Methodology

In media and public relations scholarship, interviews, surveys, observation, and ethnography (Hansen and Machin, 2013; Fouché and Brent, 2019) are often used. Hansen and Machin (2013) would recommend them as suitable methods for investigating issues around people. The current study focuses on development and social behavior change communication. Therefore, the study used surveys and focused interviews to understand how solar technology is deployed in rural Africa. Field observations are also used to empirically discover what is happening on the ground. According to Jamshed (2014, p.87) field observation is a qualitative method to collect data as it unfolds naturally. This method can reveal occurring behavior of people in their natural settings as well as other social actions.

There are two sections to this case study. The first section aims at understanding what communication strategies are being used by solar energy companies and projects to encourage transition to solar power. The second focuses on examining

the work that solar projects have been doing, more specifically, what the Lighting Africa (Kenya) project has been doing to ensure that households can transition from sources such as kerosene and bush lamps to solar. Since 2007, Lighting Africa has been implementing different projects in Kenya. Its Off-Grid Solar Access Project for Underserved Counties (KOSAP) supported by the World Bank and the Government of Kenya is being implemented in fourteen counties, including West Pokot. To enable people to transition from kerosene to renewable sources of energy, the project led consumer education campaigns in the country and across counties between 2013 and 2019. This research aimed at establishing if the communications approach applied to promote renewable technologies in rural Kenya helped to foster transition, integration, and adoption.

The research targeted audiences in West Pokot county, which, in 2018, had an estimated population of 777,180 persons. Households recruited for the study came from the small units (sub-branches) of Sebit and Amia, found in the Batei Ward of the administrative district of South Pokot. Batei Ward has an estimated population of 30,773. This study targeted audiences in West Pokot for two main reasons.

Firstly, only about 2% of people in West Pokot have access to electricity, and kerosene and other primitive sources of energy are still being used to light homes. Secondly, several projects and companies have targeted West Pokot recently and are working to ensure that families transition from their old methods of accessing energy to solar power and other renewable sources, yet there is little academic interest in how their approach influences behavior change in the local context. This study involved a questionnaire followed by semi-structured interviews and field observations. 35 families in West Pokot took the survey. Informed by the results of the survey, five families were selected for a semi-structured interview. The study also involved desk reviews on energy and climate change communication debates that targeted rural behavior change.

5. Results

The survey shows that, between 2010 and 2019, 63% (22) of families transitioned to using solar, but 37% (13) did not. 73% of families who transitioned did so between 2016 and 2019. While a majority of households seem to have transitioned to renewable sources, wood fire remains an option even for families who transitioned. Solar energy (57%) and kerosene bush lamps (43%) are the main sources of energy in use for lighting as indicated by the survey. Before transition, for 5 to 12+ years, the major sources of energy for lighting included wood, used by 14%, and kerosene, used by 60%.

Respondents identified two main reasons why they transitioned. These are economic and communication stimuli.

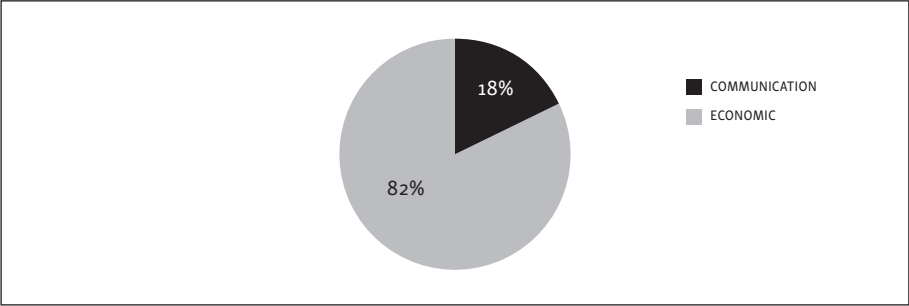


FIGURE 1. Rural stakeholders’ feedback on why they transitioned

The pie chart above (Figure 1) shows the influences on decision-making by village stakeholders who transitioned and adopted solar energy. While 82% attribute their decision to economic factors such as cheapness of solar, 18% identified communication strategies, such as consumer education and broadcasting of the technologies on media channels, as playing a role in helping them make the transition.

6. Economic motivation

As discussed above, economics is the dominant motivation for transition in the area. Though the bigger influence for stakeholders is the price, the economic argument in the discourse on solar energy plays a role. As will be seen in the next sub-section, mentioning in the messaging that solar products are less expensive enhances their attractiveness. If economics can be the most important determinant for transition, it can also be a barrier. 46% of participants, who did not transition, gave the reasons why as lack of money and not being able to provide basic needs. A deeper analysis of the economic dynamic is discussed in the next section (see other dynamics).

7. How inclusive communication influenced transition

As seen in the pie chart above, 18% of respondents who transitioned referred to communication as a contributing factor to the decision they made. Their feedback sheds light on communication strategies that influenced their decision-making. Since this article focuses on inclusive communications models, table 1 below summarizes findings on how inclusive communication models were used as strategies to influence rural stakeholders in West Pokot.

TABLE 1. How participatory approaches are used in West Pokot including stakeholder feedback

PARTICIPATORY MODEL	1. Discursive dialogic approach
	2. Horizontal communication happens in village and community meetings
	3. Participants provide feedback on the spot
	4. Favors inclusion of local voices to improve understanding
	5. Highly desired method of communication by locals

8. How participatory models influenced behavior change towards solar energy in West Pokot

The participants of the inclusive communication model identified direct exchange with projects and company representatives via consultations, face to face meetings, and exchanges, as influencing their perception of solar energy. This model has a participatory character and enables multiple flows of communication at the same time. From the survey result, it is clear that actors and interventions did not often use this method to communicate solar energy. 74% of participants of the survey reported they were not consulted on solar energy in their area.

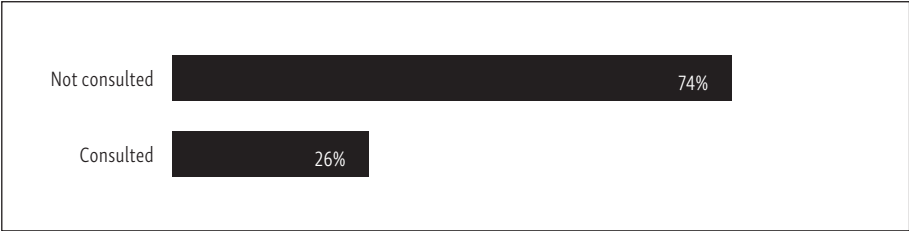


FIGURE 2. Level of participation in projects and solar initiatives

A promising finding was that horizontal communication did occur, mainly during projects and at points of sales. The communication here was interactive, educational, and explanatory. It mainly happens during community consultations, village market days, at local shops, and even at people’s homes, where knowledge is shared and questions on areas of concern answered. The biggest concern about solar in this area is to understand the technology, its uses, and how it fits into society. Another interesting discovery is that participants identified the inclusion of local voices in communication as playing a role in their understanding of the technology. This approach seems both to improve understanding and empower people to form opinions around the technology.

Although participatory communication and dialogic democratic approaches were not used often to communicate with stakeholders involved in the study, they remain by far the most cherished approach. All stakeholders fancy participatory communication and have varied reasons for this desired method. As seen in table 2 below, while 52% of participants see participation as an opportunity to include their views in the messaging, 48% want the opportunity to shape the global collective communication and to be included in the process.

TABLE 2. Why participants believe participatory communication is a desired method to inform about solar energy in their area

WHY PARTICIPATORY COMMUNICATION?	FREQUENCY
Participation could help shape the collective message	8
Being part of the process increases inclusion	9
Listen to messages that share views	18

9. Case study on participatory communication approaches used in KOSAP

The Kenya Off-Grid Solar Access Project (KOSAP) works to increase access to modern energy services in underserved counties of Kenya. The project provides electricity and modern cooking solutions to households, businesses, and community and public facilities in fourteen underserved counties in Kenya, including West Pokot. Regarding electricity, it focuses on providing stakeholders access using mini-grid and off-grid solar devices. To convince stakeholders to adopt the solar technologies it is bringing, the project launched mass media sensitization campaigns, and held stakeholder engagement meetings to discuss and interact with stakeholders. Because the project is applying the participatory model, this research examined how its communication was operationalized in West Pokot.

9.1 Participatory model for KOSAP

Public participation is at the heart of Kenya’s 2010 constitution, and the country has put a lot of effort into promoting this core value in rural areas. However, in recent times, participants in this survey do not feel there was enough consultation around solar projects and initiatives. As seen in the sub section above, only 26% of respondents admit they were consulted on solar projects and initiatives in the area. Though KOSAP held community consultations in 2017 throughout the fourteen targeted counties in Kenya, there was no evidence that participants of

this study were reached either before or during project implementation (Kenya Power- KOSAP, 2017). There is a possible explanation for this outcome. Firstly, KOSAP's consultation targeted mainly leaders (administrative authorities, religious and political leaders, youth and women leaders, teachers and the disabled) and consultation took place in offices and public gatherings. In contrast, over 90% of participants from the current study are local (farmers and cattle keepers) and were visited at their homes or businesses. Secondly, this study did not talk to participants from the whole of West Pokot, and it may be possible that there were people who attended the KOSAP consultations but live outside the chosen area of study.

9.2 Other dynamics that influence transition

An important way of developing deeper insights into a social phenomenon is via interviews and interaction with stakeholders. This research conducted interviews with five participant families who completed the survey. The deductive themes that emerged from the interviews are presented below. The themes were deducted using the thematic analysis approach.

As seen above, only 18% of respondents of the survey who transitioned to solar energy identified communication as the reason why they did so, while 82% attribute their decision to economic factors. However, the interviews show people's perceptions of solar energy change due to more than just economics and communication. From the results, this research can deduce that in addition to communication, there are market (cost), geographic, and social dynamics to energy transition in West Pokot.

9.3 Market dynamics: Cost of solar vs kerosene

As seen in results on energy sources above, when asked in the survey which energy sources were used in West Pokot, respondents mentioned solar energy and kerosene. However, families practice energy mix and have multiple ways to access energy. Four out of five families interviewed acknowledged having more than one method of accessing energy. For example, a family of traders use electricity from the national grid during the day in their shop at the center of the village (Sebit) to light and access television, while solar is used for lighting at home (Amia). Another family uses a mix of solar torch and wood to light up their home. A possible explanation for this mixture of energy sources, which emerged during interviews, is that solar energy is expensive, even though it has benefits for health, children's education, and access to information.

9.5 Social dynamics of transition

Another interesting view expressed by participants of the interview is influence by members of society to adopt solar power. Collated answers on this reveal a solid relationship between stakeholder perception and adoption of solar energy and network effects. As seen in the literature, people exist in social circles and depend on each other to build attitudes and opinions. Because of this dependence, there is a tendency toward peer pressure, a phenomenon where present users of a good product, or beneficiaries of a particular project, influence other network members in some way to adopt the goods or services, or embrace principles of the initiative.

Respondents of the interview revealed that they were pressured by peers to change to solar. It appears people are considered civilized or not based on whether they adopted the technology. A possible reason for this is that with solar, people have access to TV and radio, and, therefore, information, which is considered a product of civilization. From the feedback, it is possible to deduce two levels of influence in the locality. The first is within the community, where one family's life-style influences other members of the network. Those who have adopted solar are seen as important and are respected, particularly during village gatherings, while those, who have not, are not recognized. The second level is within the household. Two interviewees, who acquired solar, stated that they were pressured by partners to acquire the technology. While one family, who is yet to transition, is enticed by the spouse to get the solar kit, the other is increasingly persuaded by their children to adopt the new technology.

9.6 Geographical dynamics of transition

The geographical dynamics of transition is the last dynamic deduced from the interview. Firstly, all participants who transitioned mentioned geographical reasons as to why they transitioned. Factors that eased the decision-making process from the survey include proximity of solar technology at village market days (91% of responses), shops available at the village square, and door to door marketing (9% of responses).

One way to understand the reason for this finding is to understand the geography of the place. From field observation of how participants live in their environment, the choice for proximity of the technology to the market and not to the home became apparent. Families in the target area live in fragmented and scattered settlements and grow vegetables and keep cattle for their livelihood. To get money to purchase solar items, they must sell either or both of their own agricultural products in the village market, which happens once every week. With the cash, they are then able to purchase solar technology. This is not possible if they are targeted at home.

10. Conclusion

The aim of this research was to find out if participatory models can explain transition to renewable (solar) energy in rural Africa. The most important discovery of this study is that participatory and inclusive communication models contribute, to a certain degree, to the development and expansion of stakeholder's knowledge on solar technologies and its application. This finding complements previous findings of studies held in rural South Africa (Fouché & Brent, 2019), which indicate that what stakeholders know and how they know it is vital to their adoption of solar systems. Fouché & Brent (2019) looked at how Hessequa Municipality, a rural authority situated in the Western Cape Province of South Africa embedded renewable energy in its strategy and how it used participatory approaches in the process, a case it recommends as a good practice for stakeholder engagement. While the findings on participatory communication from this study add to the research held in South Africa by Fouché and Brent, it also contributes to the global argument that participatory approaches are useful for development processes. Though this approach is often challenged for its inability to overcome bureaucracy and power struggles, it remains the preferred method of communication by locals (Mubita et al., 2017, p. 238). This research classifies participation in the conceptualization and delivery of communication as essential to overcome drawbacks of diffusion, as the most employed approach to discuss solar energy transition in Africa.

The surprising outcome of this research, which differs slightly from the study in South Africa (Fouché & Brent, 2019), is that though participatory communication seems to be the least in use, it remains the most preferred option by locals. While Fouché and Brent (2019) did not discuss the participatory communication model as an approach of preference by locals for rural energy transition, they found evidence in their work that it contributed to building consumer trust and willingness to accept and adopt solar energy. Instead of receiving communication about solar from mediated channels, participants of this study prefer to be involved in the conception of the energy framework as well as the message that is to be shared with them. This finding of participation in communication creation is an essential addition to the arguments of energy democracy proponents (Burke and Stephens, 2017; Burke, 2018; McKasy and Yeo, 2018; Stephens, et al., 2018) who posit that community engagement via dialogues and community exchanges at all levels is essential for smooth energy transition. As seen above, the participatory process has a democratic character, a model which wants actors to develop energy ideas from the grassroots level. It feeds to the concept of citizen or community-led energy, which demands a bottom-up approach to energy transition. It allows for locals to design their own energy futures, choose varied technologies, and decide how it can fit into the existing social structure. The participatory process is, unfor-

tunately, opposed by the notion of imposition on citizens from those in positions of power.

Interestingly, the main cluster of findings reveals the importance of a strong bond that exists between adoption and economic and social influences on transition. Rogers (Hall 2004) classified them among internal and external factors that could accelerate or slow the adoption process. It is encouraging to note that many contemporary studies have included economics, mainly cost, as a key factor that influences the decision of local stakeholders to adopt solar technologies. However, this approach needs to include research on the accompanying socioeconomic factors that determine energy transition. For example, rural economy is often social and functions differently from classic economies. Recent research on solar energy in Africa (Donn Tice, 2016; Marshall, et al., 2018; Harrison, et al., 2016) include the cost of acquiring solar technology but fails to discuss how rural stakeholders are able to access capital in their environment. As this research demonstrates, households are usually targeted in their homes with solar energy solutions, but, with the social nature of rural areas, liquid capital is never kept at home. Essential revenue generated by villagers is often shared in self-help groups and little is taken home for daily subsistence. As seen in this research, after village market days, it is difficult to find households with capital at home. Therefore, providing the technology at the time and place when villagers possess cash makes the adoption decision easier. This brings a different explanation to the argument of lack of capital. As Eder et al. (2015), find in their study, how people pay for solar is also important to its adoption. Solar companies have resorted to solar loans and mobile payment schemes to encourage adoptions. The operationalization of such schemes needs to take into account existing social structures that enable rural stakeholders to gain possession of capital.

Lastly, another outcome of this research is showing how communicators can effectively engage rural stakeholders in energy development processes. In many development initiatives that target Africa, rural perspectives rarely feature in energy projects, especially in the conception phase. Most initiatives are thought of and imposed on rural stakeholders and their views are only collected in the later stages of rural development ideas. As demonstrated by findings of this research, this approach stifles rural stakeholders' ability to decide their own future and does not treat people with respect. This study has shown that rural stakeholders prefer inclusive models, be it in the design of energy projects or in preparing communication around it. This implies that for communicators and policy makers to be effective in engaging rural stakeholders, they need to adopt participatory approaches. They need to adopt the concept of community driven energy discussed

in the literature, which empowers rural stakeholders to design how local energy is produced, consumed, governed, and communicated.

This study documented the relevance of communication approaches on engaging households to transition to renewable energy from other sources for lighting. The findings hold implications for academics, development practitioners, and policy makers in Africa who work to ensure access to clean energy, and are at the heart of political and climate change discourse, and who frame arguments behind approaches. Future projects could learn from this research in two ways: the importance of developing insights about local expectations on energy and participation; and to explore approaches and experiences on how to develop projects with genuine participation principles and standards. This approach could also be applied in research. Often, local people are atomized and marginalized in research. Academic inquiries conducted in rural Africa sometimes do not offer enough opportunities for local people to share their views. Locals are considered instead as subjects or objects of research and not active participants. Academics can learn to choose research methods such as focused groups, interviews, or ethnography, which offers the opportunity to develop better understanding of people as opposed to surveys and other methods, which offer no level of interaction with the people. Finally, this article emphasizes crucial stakeholder participation in the process of collecting, reporting, analyzing and disseminating content, and, therefore, contributes to the theory of participatory culture.

References

- Andrew Burger (2019, January 9). December caps a bright, busy year for off-grid solar in Sub-Saharan Africa. Available at: <https://solarmagazine.com/december-caps-a-bright-busy-year-for-off-grid-solar-in-sub-saharan-africa/>
- Beate Antonich (2019). Renewable energy investments increased five-fold globally over past 15 years, 7 February. International Institute for Sustainable Development. Available at: <https://sdg.iisd.org/news/investment-in-renewable-energy-is-clean-but-in-transmission-and-distribution-technologies-not-necessarily/>
- Burke, M. J. (2018). Shared yet contested: Energy democracy counter-narratives. *Frontiers in Communication*, 3, 22.
- Burke, M. J., & Stephens, J. C. (2017). Energy democracy: Goals and policy instruments for sociotechnical transitions. *Energy Research & Social Science*, 33, 35-48.
- Corner, A., Shaw, C., Clarke, J., & Wang, S. (2018). Communicating environmental and sustainability science-challenges, opportunities, and the changing political context.
- Damian Carrington (2019, May 17). Why the Guardian is changing the language it uses about the environment. *The Guardian*, London. Available at : <https://www.theguardian.com/environment/2019/may/17/why-the-guardian-is-changing-the-language-it-uses-about-the-environment>.

- Delina LL (2018). Can energy democracy thrive in a non-democracy? *Frontiers in Environmental Science*, 6(5). doi: 10.3389/fenvs.2018.00005
- Donn Tice (2016). Energy Africa access campaign policy compact Sierra Leone final report. Evidence on demand.
- Eder, J. M., Mutsaerts, C. F., & Sriwannawit, P. (2015). Mini-grids and renewable energy in rural Africa: How diffusion theory explains adoption of electricity in Uganda. *Energy Research & Social Science*, 5, 45-54.
- Fouché, E., & Brent, A. (2019). Journey towards renewable energy for sustainable development at the local government level: The case of Hessequa municipality in South Africa. *Sustainability*, 11(3), 755.
- Fredriksson, P. G., Neumayer, E., Damania, R., & Gates, S. (2005). Environmentalism, democracy, and pollution control. *Journal of environmental economics and management*, 49(2), 343-365.
- Hall, B. H. (2004). Innovation and diffusion (No. 10212). National Bureau of Economic Research.
- Hansen, A., & Machin, D. (2013). *Media and communication research methods*. Macmillan International Higher Education.
- Harrison, K., Scott, A., & Hogarth, R. (2016). Accelerating access to electricity in Africa with off-grid solar: The impact of solar household solutions. Overseas Development Institute.
- Jamshed, S. (2014). Qualitative research method-interviewing and observation. *Journal of basic and clinical pharmacy*, 5(4), 87.
- Kenya Power (2017). Kenya off-grid solar access project (KOSAP) for 14 underserved counties social assessment report.
- Marshall, G., Shaw, C., & Clarke, J. (2018). *Communicating decentralised renewable energy to financiers and senior policymakers: A guide for campaigners and non-governmental organisations*. Oxford: Climate Outreach.
- Marteka, M., Slaughter, A., & Amon, C. (2018). Global renewable energy trends: Solar and wind move from mainstream to preferred. *Deloitte Insights*, Deloitte.
- McKasy, M., & Yeo, S. K. (2018). A comparative case study of electric utility companies' use of energy democracy in strategic communication. *Frontiers in Communication*, 3, 10.
- Middleton, P. (2018). Sustainable living education: Techniques to help advance the renewable energy transformation. *Solar Energy*, 174, 1016-1018.
- Morris, N. (2003). A comparative analysis of the diffusion and participatory models in development communication. *Communication Theory*, 13(2), 225-248.
- Mubita, A., Libati, M., & Mulonda, M. (2017). The importance and limitations of participation in development projects and programmes. *European Scientific Journal*, 13(5), 238-251.
- Nyoh, I. B. (2019). How multinational civil society organisations and non-governmental organisations lobby policy for human rights in Africa. *Journal of Public Affairs*, e1903.
- Painuly, J. P. (2001). Barriers to renewable energy penetration; a framework for analysis. *Renewable energy*, 24(1), 73-89.

- Pieczka, M., & Wood, E. (2013). Action research and public relations: Dialogue, peer learning, and the issue of alcohol. *Public Relations Inquiry*, 2(2), 161-181.
- Pitout, M. (1997). Field research in communication. *GM du Plooy (red). Introduction to Communication. Coursebook*, 2, 104-125.
- Rootes, C. (2014). *Environmental movements: Local, national and global*. Routledge.
- Servaes, J., & Malikhao, P. (2005). Participatory communication: The new paradigm. *Media & global change. Rethinking communication for development*, 91-103.
- Sosa-Nunez, G., & Atkins, E. (Eds.). (2016). Environment, climate change and international relations. *E-International Relations*.
- Szulecki, K. (2018). Conceptualizing energy democracy. *Environmental Politics*, 27(1), 21-41.
- The International Energy Agency's (IEA). (2014). *World Energy Outlook 2014*. IEA, Paris.
- Thomas, T., & Mefalopulos, P. (2009). *Participatory communication: A practical guide*. The World Bank.
- Van de Fliert, E. (2010). Participatory communication in rural development: What does it take for the established order? *Extension Farming Systems Journal*, 6(1), 96.
- Watson, T., & Noble, P. (2007). *Evaluating public relations: A best practice guide to public relations planning, research and evaluation*. Kogan Page Publishers.



From grassroots movement to parliament: Strategic communication and the achievement of public legitimacy. Case Study: PAN (People – Animals – Nature)

Do movimento popular ao parlamento:
Comunicação estratégica e a conquista da legitimidade pública.
Estudo de caso: PAN (Pessoas – Animais – Natureza)

Naíde Muller*

Faculty of Human Sciences, Catholic University of Portugal, Portugal

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2021.VVIIN2/pp.201-221

ABSTRACT

Strategic communication has progressively claimed a broader role in society, and in fostering social capital, civic engagement, and democracy. Thus, activism has received much attention in public relations theory and practice. In the Portuguese case, PAN fits this concern in line with the new political parties founded bottom-up by activists' social opposition movements. In 2015, PAN managed to enter a parliamentary system that had remained inaccessible to new political parties for almost 20 years. This study is based on a qualitative methodology, anchored in the discursive analysis of public relations positioning elements in the original manifesto of the grassroots movement that originated PAN. A tag cloud-generating software (wordArt.com) was also used to analyze word frequency and identify the main themes of the document. In-depth interviews with PAN policymakers were carried out to analyze how the party communication strategies may have impacted its significant growth. Findings indicate that a strategic approach to communication influenced the tran-

Article received on 03/09/2020 and approved for publication by the Editorial Board on 20/11/2020.

* E-mail: naide0muller@gmail.com

sition from a civic movement to a formal parliamentary party. PAN's manifesto was discursively constructed to position the movement as trustworthy with high ethical and moral standards. PAN used the possibilities of social media to build a collective identity, from the grassroots, based on specific narratives.

Keywords: Strategic communication, public relations, positioning, civic engagement

RESUMO

A comunicação estratégica tem reclamado progressivamente um papel mais amplo na sociedade e na promoção do capital social, do envolvimento cívico e da democracia. Assim, na teoria e na prática das relações públicas, o ativismo tem recebido muita atenção. No caso português, o PAN enquadra-se nesta preocupação, em consonância com os novos partidos políticos fundados de baixo para cima a partir de movimentos de oposição social compostos por ativistas. Em 2015, o PAN conseguiu entrar no sistema parlamentar português, que tinha permanecido inacessível a novos partidos políticos durante quase 20 anos. Este estudo baseia-se numa metodologia qualitativa, ancorada na análise discursiva dos elementos de posicionamento das relações públicas no manifesto original do movimento de base que deu origem ao PAN. Foi também utilizado um software gerador de nuvens de tags (wordArt.com) para analisar a frequência das palavras e identificar os principais temas do documento. Foram realizadas entrevistas aprofundadas com os responsáveis políticos do PAN para analisar de que forma as estratégias de comunicação do partido podem ter influenciado o seu crescimento significativo. Os resultados indicam que uma abordagem estratégica à comunicação influenciou a transição do PAN de movimento cívico para partido parlamentar formal. O manifesto do PAN foi discursivamente construído para posicionar o movimento como digno de confiança, com elevados padrões éticos e morais. O PAN utilizou as possibilidades dos meios de comunicação social para construir uma identidade coletiva a partir das bases, apoiada em narrativas específicas.

Palavras-chave: comunicação estratégica, relações públicas, posicionamento, envolvimento cívico

1. Introduction

The defense of humanitarian, ecological, and animal causes led to the creation of the Portuguese political party People – Animals – Nature (PAN). The party is in line with the new political parties that are founded “bottom-up by activists in social opposition movements” (Lucardie, 2000 *apud* Silveira & Nina, 2019, p. 84). This party elected its first member of Parliament (MP) to the Portuguese Parliament in 2015. In 2019, PAN elected its first member to the European Parliament (MEP) and strengthened its national representation, electing four MPs to the Portuguese Parliament. However, this phenomenon has not yet been studied from the perspective of strategic communication. The aim of this article is thus to analyze how public relations intentional positioning is present in the rhetoric of the grassroots movement that led to the formation of PAN, and to legitimacy in the public

sphere. Grassroots movements generally involve volunteers rather than paid staff, are smaller in terms of their bureaucracy and decision making, and involve people in their localities claiming for rights on their own behalf (Batliwala, 2002). This article likewise investigates how the communication strategies carried out by the party may have impacted its electoral results and significant growth between 2015 and 2019.

The research questions that we want to answer are: (1) What was the intentional positioning strategy and the main themes underlined in the original PAN manifesto? (2) How did PAN's communication strategies carried out between 2015 and 2019 contribute to its political growth?

This case study also provides clues to understand whether the symbolic discursive positioning of this civic association that has become a political party — with serious public responsibilities after the 2015 and 2019 election — can be related to the political voice conquest of a small movement, without political traditions or connections, with few financial resources and scarce media attention.

2. Strategic communication and civic engagement

The notion of strategic communication presents communication as deliberate, planned, and goal oriented. It also emphasizes that, although strategy and planning take place behind the scenes, “the goal is to communicate in the public sphere” (Holtzhausen & Zerfass, 2014, p. 34). Strategic communication is inevitably associated with the exercise of power in negotiations between different social actors, and the influence of this power in “contemporary society is an undeniable reality” (Kunsch, 2018, p.14).

As one of the areas covered by strategic communication approaches, traditional public relations research focuses on how to make organizations more effective. However, other traditions of thought have emerged in the field of public relations, namely, the sociological-interpretive perspectives (Ihlen, 2007; Ihlen, Van Ruler & Fredriksson, 2009), critical (L'Etang, 2008; Tyma, 2008; Alvesson & Spicer, 2016), postmodern (Holtzhausen, 2000; Smith, 2013) or rhetorical (Hartelius & Browning, 2008; Heath & Frandsen, 2008, Taylor, 2009). These approaches engage in the debate to challenge views focused only on efficiency, and to prove that the connection between strategy and success goes far beyond the purely functional control by management.

In this sense, public relations scholars have progressively claimed the broader role of public relations and strategic communication for society and for fostering social capital, civic engagement, and democracy (Taylor, 2009; Taylor, 2010; Zhang & Abitbol, 2014).

The concept of *social capital* was coined to stress the importance of community involvement in sustaining democracy (Zhang & Seltzer, 2010) and tends to be used to describe the “resources of a community and the degree of shared values and trust within it” (Ihlen, 2005, p. 2). *Civic engagement* involves the individual’s connections and actions to bring social changes and improvements to their communities (Ehrlich, 2000).

Social capital may legitimate, in different ways, social credentials affecting reputation and reinforcing identity and recognition (Lin, 2002). The value attributed to this *symbolic capital* differs between fields (Bourdieu, 1986), and organizational power positions are also attached to other types of capital, which are highly significant, such as knowledge economy and human capital (Ihlen, 2005).

Public Relations is defined as “the management function that establishes and maintains mutually beneficial relationships between an organization and the publics on whom its success or failure depends” (Cutlip *et al.*, 1999, p. 6). Public relations is directly linked to relationship building, and management (Heath, 2001; Ledingham & Bruning, 2000) and the relationships and connections that result from this management can be considered the social capital of an organization, a concept that can better explain the issues of power inherent into civic engagement processes (Ihlen, 2005).

Activism has also received much attention in public relations theory and practice, with a significant increase of authors writing about activism, civil society protests, and ways to subvert mainstream culture from the perspective of public relations (Adi, 2015; Coombs & Holladay, 2012a, 2012b; Curtin, 2016; Curtin, Gaither, & Ciszek, 2016; Heath & Waymer, 2009; Sommerfeldt, Kent & Taylor, 2012; Weaver, 2018).

These studies seek to explain how activists use public relations tools to organize themselves, overcome stereotypes, and generate social changes (Ciszek, 2017; Ali, Boddy, O’leary & Ewart, 2016), and how corporations respond to activism (Demetrious, 2013; Stokes & Rubin, 2010), with some authors arguing that public relations should play the role of activists within organizations (Berger, 2005; Holtzhausen, 2012).

The digital environment has redefined the relationship between political institutions and citizens (Ferreira, Correia & Espírito Santo, 2010; Lilleker, 2014). Earlier tendencies for collective commitment and global vision now depend on personal commitment and interest, with the relevance of voters’ individual opinions impacting more significantly on electoral processes. In an increasingly competitive context of communication, in order to connect with the electorate, communication strategies based only on persuasion are insufficient to obtain more consensus and visibility (Solito & Sorrentino, 2018). On the other hand, democra-

cies are shrinking worldwide; restrictions on freedom of expression are increasing with the growth of autocratization, giving rise to the emergence of pro-democratic protest movements (V-Dem 2020). This scenario and the spread of the coronavirus (Covid-19) and its economic consequences are leading to pessimistic predictions about the end of democracies as we know them (Levitsky & Ziblatt, 2018; Krugman, 2020).

In the context of public relations, the impact of narratives in building collective identity for a specific purpose from what is being said (in speech, through actions, and through texts of all types). The purpose is to have audiences create the meaning that the producers of the narrative intend for them (Daphi, 2017).

Speech, acts/actions have the “power to shape certain aspects of the social world” (Harré & Van Langenhove, 1999, p. 6) and they are used to achieve a desired positioning in the minds of the publics. This intentional positioning strategy can impact positively the social capital of an organization (James, 2014), leveraging its public legitimacy.

The debate on the health of civil society has focused on the steady decline of “social capital” (Putnam, 1995, p. 664). However, besides Zhang and Seltzer’s (2010) work, in general, there is a lack of scholarly attention on how public relations and strategic communication impact citizens’ social capital and civic engagement.

3. Intentional Positioning in Public Relations

Positioning has emerged as a new theoretical area within the field of psychology. In strategic communication, it is frequently associated with marketing studies, which focus almost exclusively on interrelated components of differentiation strategies in the minds of stakeholders, in order to increase sales of products and services. Within public relations literature, positioning is an under-explored concept, and is limited to corporate and commercial fields (James, 2011).

In politics, traditional marketing positioning models require that political parties in a democratic system can be viewed as analogous to competitive commercial organizations in industrial markets (Butler & Collins, 1996; Baines, Harris & Lewis, 2002). In this sense positioning/repositioning is achieved through the management of the 4Ps of marketing – product, price, place, promotion – focusing on either product differentiation, being the lowest cost product, or being a niche product (Egan, 2007).

Focused on the legitimation process of certain adopted positions, public relations positioning aims to articulate “links between the position taken, the framing of an issue, and the ability to reposition others, thus enabling other story frames to be heard and other actions to be taken” (James, 2011, p. 97). The objective is to

both position an issue and reposition opposing views, even if those with opposing views didn't want to be repositioned.

Political parties and candidates are continually changing their public identities and voters identify "themselves with the discursive constructions of their potential representatives" (Roper, 2005, p. 142). Furthermore, evidence in Roper's (2005, p.145) investigation "strongly proposed that discursive repositioning is a key function of public relations" in that practice and public relations professionals are "discourse technologists."

Public relations tools allow organizations intentional representation processes in "contested sites in which information is exchanged, meaning constructed and managed, and consensus, consent, and legitimation gained or lost with others." These deliberate representations are "the purposeful expression of organizational voice(s) and appearance(s) to influence others" (Berger, 1999, p.186).

In this context, positioning in public relations can be defined as the "strategic attempt to stake out and occupy a site of intentional representation in the contested space where meanings are constructed, contested, and reconstructed" (James, 2011, p. 98). Through this definition it is possible to address the relevance of positioning theory to social capital and civic engagement practices.

The works of Melanie James (2010, 2011, 2014) demonstrate how positioning, and, particularly, the positioning theory of Harré and Van Langenhove (1999), offers additional insights into the field of public relations. Positioning is a discursive practice in which the initiator of interaction can impose positions upon others or can refuse positions others assigned to him. These positions are fluid, and they change to cope with different situations (Harré & Van Langenhove, 1999, p. 10).

This idea of fluidity, a point of view present in Bauman (2000) on post-modernity, is one of the most significant aspects of the theory for public relations in fostering social capital and civic engagement: whenever positioning is happening, numerous other forms of positioning will be happening at the same time. Based on the work of Harré and Van Langenhove (1999), Melanie James (2011, pp. 101-105), developed a provisional conceptual framework for intentional positioning in public relations, identifying four main positioning domains: (1) The positioning triangle domain; (2) The positioning type domain; (3) The positioning purpose domain; (4) The positioning goal domain.

Stories and narratives may facilitate the mobilization of activists and strengthen the resonance of their claims within public discourse and institutional politics, helping them to achieve public legitimacy (Daphi, 2017). In this perspective, the "construction of an ideological world view" (Berger, 1999, p.185) that better defines positioning in public relations, represents a critical lens through which we can observe the origins of the movement that led to the formation of PAN.

TABLE 1. A provisional conceptual framework for intentional positioning in public relations, adapted from James (2011, p.105)

POSITIONING TRIANGLE DOMAIN				
Evidence of <i>position</i> , i.e., the entity’s point of view of its own and stakeholders’ actual and potential positions, e.g., the entity determines the desired position		Evidence of <i>speech-act=action</i> , i.e., language/action used to achieve a specific consequence or outcome. To declare the desired position		Evidence of <i>storyline</i> , i.e., a style of narrative that the entity has chosen to broadcast. The construction of meaning through storylines about the position declared.
POSITIONING TYPE DOMAIN				
Evidence of situations of <i>deliberate self-positioning</i>	Evidence of situations of <i>forced self-positioning</i>	Evidence of situations of <i>deliberate positioning of others</i>	Evidence of situations of <i>forced positioning of others</i>	
POSITIONING PURPOSE DOMAIN				
Evidence of positioning for <i>ingratiation</i> – entities want to be perceived as likable and agreeable. Such behaviors may lead ingratiation to be perceived as flatterers.	Evidence of positioning for <i>intimidation</i> – entities want to be seen as strong and threatening, and emphasize their ability to bring about negative consequences to others. Entities that intimidate run the risk of appearing bossy, or if they are unable to enforce negative consequences, as ineffectual.	Evidence of positioning for <i>self-promotion</i> – entities that use self-promotion want to be seen as competent, and emphasize abilities and accomplishments. However, entities who self-promote may be viewed as conceited, or, should claims of competence be unsubstantiated, as fraudulent.	Evidence of positioning for <i>exemplification</i> – entities who use exemplification go above and beyond the normal call of duty to appear dedicated, upstanding, and highly moral. However, if exemplifiers fail to live up to these standards, others may perceive them as hypocritical.	Evidence of positioning for <i>supplication</i> – indicative adjectives that tap into supplication and include weakness and dependence.
POSITIONING GOAL DOMAIN				
Evidence of intended positioning related to a desire to achieve a specific goal				

4. From grassroots movement to the Parliament

PAN's history begins in 2006 with the foundation of *DNA – Associação Desenvolvimento Natura* – that mobilized animal rights' defenders around a petition against the use of real furs in fashion. This petition obtained more than 10,000 signatures in two months, revealing the strong civil society empathy with the sub-

ject. However, the usual challenges to organizations that emerge from civil society, such as the lack of funding and little media exposure, demonstrated that the association's goals could only be achieved with the formation of a political party that managed to bring the issues to a public debate level. In this sense, four activists, also linked to other associations, organized themselves in order to deliver to the Constitutional Court in December 2009 9,000 signatures that made it possible to transform the mobilization already existing in different movements and civil society associations into a political force, with the aim of placing animal rights into the national political agenda (Silveira & Nina, 2019, p. 81).

The origin of PAN (formally legalized in 2011) is in line with the new political parties that are founded “bottom-up by activists in social opposition movements” (Lucardie, 2000 *apud* Silveira & Nina, 2019, p. 84). The combination of humanitarian, ecological, and animal causes has broadened the party's spectrum of action since its initial designation, which was “Party of the Animals.” The party came to the conclusion early that its goals — “change minds, set the environmentalist and animal causes on the public agenda and change the laws” — could only be achieved with a message that included broader social and environmental topics (Silveira & Nina, 2019, p. 85).

Despite not having elected any deputies in the first legislative elections to which it stood, just four months after its legal formalization in January 2011, the high adhesion that PAN obtained was surprising. As Susana Rogeiro Nina (Silveira & Nina, 2019, p. 85) explains, apart from being a very new party “the disenchantment of the Portuguese with politics in general, and political parties, in particular, was notorious.” However, even so, the results of PAN in these elections allowed it to become the seventh national political force.

The memorable legislative elections of 2015 marked a turning point in the Portuguese political party system with the election of André Silva, an unknown civil engineer with no history of political party connections, as Member of Parliament for PAN. For the first time in 16 years, a new party entered the parliamentary arena. Portugal has a proportional electoral system. The distribution of mandates is made proportionally (Hondt Method) in relation to the number of votes in each party (Carreira, 2019, p. 180). It brought “a major innovation to one of Western Europe's most stable party systems” (Silveira & Nina, 2019, p. 104).

At the 5th PAN Congress that took place in Lisbon on January 7th, 2017, the ideological premises of the party were reaffirmed: to eliminate anthropocentrism, and promote the principle of non-violence in all its forms, asserting itself as a transformer of the social, cultural, and economic patterns of the country, with a “post-left-right” political position that opposes the current economic model (André Silva: “As forças políticas percebem que o PAN já conta”, *Público*, June 1st,

2019). In the 2017 municipal/local elections, PAN competed autonomously, without a supporting coalition with other parties, and elected 27 local MPs.

Two years later, on May 26th, 2019, Francisco Guerreiro, the party's communications coordinator and parliamentary adviser, was elected to the European Parliament, and, in the legislative elections of October 6th, 2019, the party strengthened its position in the national Parliament with the election of four Members of Parliament (MPs).

5. Methodology

Initially, we applied the framework for intentional positioning in public relations (James, 2011) to analyze the original PAN manifesto. The manifesto was written by four activists in May 2009 (before the legal formation of the political party) and, until today, remains the same document, available to the public. We choose to analyze specifically this document because it represents the origins of the movement that led to the formation of political party PAN, and it reflects precisely a more political inexperienced approach to the defense of causes typical of grassroots movements and associations.

By identifying the four main positioning domains within the original PAN manifesto, we better understand the positioning efforts of a grassroots movement, regarding the rights and duties which are jointly constituted through discursive practices (Harré & Van Langenhove, 1999). This analysis also gives us clues to understand whether the original positioning can be related to the political voice conquest of a small movement, without political traditions or connections, with few financial resources, and scarce media attention.

To reinforce this discursive analysis, a tag cloud-generating software (WordArt.com) was used to examine word frequency and identify the main themes of the manifesto. A tag cloud allows a visual notion of the key terms in a piece of writing. Each cloud visually represents the number of times a writer uses certain words in a piece of text. The words are listed alphabetically and weighted to allow easy identification of the use frequency for each key word. The larger the font size, the more frequent the key word. In this sense, creating a tag cloud of an existing document can produce simple information about its main themes and rhetorical techniques (DePaolo & Wilkinson, 2013; Suleiman & Salim, 2014; DeNoyelles & Reyes-Foster, 2015). This is a new and recent methodology that is being used in different scientific areas to analyze textual data, revealing textual messages in a pictorial form (Gill & Griffin, 2010).

Thereafter, in December 2019, we conducted in-depth interviews, approximately one hour each, with the politicians who were most directly involved in defining the strategies that marked the rise of PAN between 2015 and 2019. They were André Silva, the main public figure and PAN Member of the Portuguese

Parliament since 2015, and Francisco Guerreiro, who was elected a PAN Member of the European Parliament in 2019 and was the party's Communication Coordinator since 2014. Interviews were conducted in Portuguese. Content has been translated into English with the permission of the interviewees.

The method applied to analyze the interviews was thematic content analysis (Neuendorf, 2016), which considers the goal of examining three central variables (here separated into subcategories), outlined from the previous literature review of the topic: (1) Strategic communication and social change; (2) Differentiating choices in strategic communication; (3) Articulation between traditional and new media.

The research questions to answer were: (1) What was the intentional positioning strategy and the main themes underlined in the original PAN manifesto? (2) How did PAN's communication strategies carried out between 2015 and 2019 contribute to its political growth?

6. Analysis

As we can see in Table 2, evidence for intentional positioning in public relations was found in the four domains identified and analyzed in the original 2009 PAN manifesto.

TABLE 2. Analysis of intentional positioning in public relations (James, 2011) in the Manifesto of the movement that originated PAN

POSITIONING TRIANGLE DOMAIN		
Evidence of position – PAN's desired position: 1. The Party assumes "to be at the service of the development of the human being, in the practice of a new mental, ethical and civilizational paradigm". 2. The Party "thus supports all initiatives aimed at improving the living conditions of human beings, in harmony with nature and other species".	Evidence of speech-act-action: action used to achieve a specific consequence or outcome: 1. The Party "will particularly support and promote actions aimed at increasing human awareness and sensitivity regarding the evident fact that all sensitive beings equally desire happiness and well-being and do not wish to suffer".	Evidence of storyline, i.e., a style of narrative the movement that originated PAN has chosen to broadcast: 1. Starts presenting the negative impacts of human activity on nature, on humans, and animals: "Respect for life is not yet sufficiently developed in beings"; "This has led and still leads to enormous brutality and neglect to regulate human behavior". 2. Also presents the positive changes aimed for by the party: "it is of great importance that people acknowledge the ecological limit"; "Respect for the physical and mental integrity of all kinds of life on earth is the basis for a more peaceful relationship among humans and with animals and nature in general". The manifesto's narrative is structured in a way that emotionally impacts readers/ voters' perceptions.

POSITIONING TYPE DOMAIN				
Evidence of situations of deliberate self-positioning “The Universal Declaration of Human Rights, the Declaration of Animal Rights and the Earth Charter, are practical starting points for how human beings can relate with other humans, animals and nature. This starting point is used in the Party for Animals and Nature’s electoral program”.	We found no evidence of forced self-positioning in the manifesto	Evidence of situations of deliberate positioning of others: “Future generations will be confronted more with the consequence (of exploiting nature) than the current generation.”	Evidence of situations of forced positioning of others “The use of animals for non-vital human interests can be repressed and banned” and “it is morally unacceptable that people exploit nature so intensely”.	
POSITIONING PURPOSE DOMAIN				
We found no evidence of positioning for <i>ingratiation</i>	We found no evidence of positioning for <i>intimidation</i>	We found no evidence of positioning for <i>self-promotion</i>	Evidence of positioning for <i>exemplification</i>: “alternatives to testing with animals and animal products should be applied; The Party “will particularly support and promote actions aimed at increasing human awareness and sensitivity”; The Party “assumes to be at the service of the development of the human being, in the practice of a new mental, ethical and civilizational paradigm.”	We found no evidence of positioning for <i>supplication</i>
POSITIONING GOAL DOMAIN				
To achieve social change and shift to a new civilizational paradigm based on a solid relationship and respect for all forms of life on the planet				

6.1 Word frequency analysis

The observation of the word frequency in PAN’s original manifesto clarifies the main themes and topics present in the ideological position of the grassroots movement that led to the formation of the political party.

The words that were most frequently repeated in the original manifesto of the grassroots movement that originated PAN are, by this order: “animals” – repeated 31 times, “human” (21), “being” (19), “life” (14), “form” (14), “nature” (12). We can also observe, with a lower number of repetitions, the utilization of words like “earth” (8); “respect” (7) “use” (7) and “species” (6).



FIGURE 1. Examination of word frequency and identification of the main themes of PAN's original manifesto (The word count was made from the original text in Portuguese, to avoid possible changes in meaning resulting from the full translation of the manifesto document).

7. Interviews

7.1 Strategic communication and social change

We have grouped questions and answers into three subcategories in order to understand the path followed by the party concerning strategic communication approaches, resources management, and the relation between strategic communication, social change, and civic participation.

After changes in the party leadership in 2014, “a more professional approach to communication was set as a priority” by André Silva (AS) and Francisco Guerreiro (FG). As FG explained, an external communication/Public Relations agency was hired before the 2015 elections, to “support in managing media relations, issues’ priority, storytelling, graphic design, and public image management.” Regarding

Resource Management, the public funding plays a critical role in the financing of the party, and this enables PAN, according to Francisco Guerreiro, “to be more independent of the various interests” (FG). The total budget for the legislative elections of 2015 (before parliamentary representation) was 30,000.00 Euros, so “the fee with the PR agency was widely negotiated appealing for the civic interest of this challenge” (AS). “The voluntarism and motivation of the people who were involved in the campaigns were crucial,” and “informal connections, creativity, and imagination were greatly stimulated making the most of social media” (FG). The relevance of strategic communication for *social change and civic participation* is understood as the need to deeply analyze “what interests are we serving and what impacts these interests have on society” because “communication, especially in politics, is very much aligned with political interests of business sectors” (FG). That requires a “lot of closeness to civil society, actively listening to their expectations and needs” (AS), and the “messages conveyed by citizens must materialize into concrete actions” (FG).

7.2 Differentiating choices in strategic communication

The three subcategories analyzed were: goal setting and strategic issues; construction, and deconstruction of meanings; and interaction with the public.

Because PAN had an inexperienced team, “initially the goal setting was organic and common sense” (FG). In this way, “the communication goals followed the political ones, very aligned also with the need for internal organization” (AS). The prioritization of issues (Botan & Taylor, 2004:655) was made “based on the idea that a substantial part of society did not feel represented in parliament and Portuguese politics” (AS) and the priority of PAN was “to bring environmental and biodiversity protection to the center of the political debate” (FG).

Concerning *construction and deconstruction of meaning*, the two interviewees agree that PAN’s progressive message does not reach the general Portuguese population, but “as we present a new social, cultural, and economic paradigm, other barriers begin to fall” (FG). “There are a lot of blockages, power fights, misrepresentation, false news, and counter-information/rumors, so the speech had to be more sophisticated without losing authenticity and we had to know well the arguments of our critics to build founded counter-argument discourses” (AS). PAN’s values and communicative positioning in the public space were well defined as “we favor empathy and non-violence” (FG), and PAN politicians are very concerned about consistency. Their lifestyle must be in line with what they publicly advocate (sustainable and conscious consumer practices). Social media constitute the main channels for informal interaction with different publics. André Silva (AS) is on Instagram and Facebook, and Francisco Guerreiro (FG) on Instagram, Twitter, and

Facebook. Both manage their social media activity. Besides the strong presence in online social networks, they also “use petitions, participation in marches and protests and joining other collective movements” to mobilize society (FG).

7.3 Articulation between traditional and new media

The three subcategories analyzed for the answers are *differences in communication approaches*, *online engagement*, and *online content management*.

Traditional media focus on “reporting irregularities and scandals [and this] makes it difficult to mark the agenda for the positive” (FG). “We have to deal with elitism, prejudice, and an increasingly obsolete view of reality by a significant part of the Portuguese press” (AS). The interviewees agree that traditional media have a fundamental role in filtering information, securing information credibility, and honoring ethical codes. On the other hand, social media “allow a democratization of information, a proximity contact, and they are sources of information for journalists too,” but “they also brought greater risks and uncertainties regarding the truth of what is being said” (FG). The fact that PAN was in Parliament has forced other “traditional political forces and traditional media to approach issues that were considered secondary, mainly related to climate change, consumption habits, and animal rights,” and that provoked a legitimization of these causes in the public space (AS).

Concerning *online engagement*, PAN is institutionally on Facebook, Instagram, Twitter, and Youtube. On September 14th, 2015 (before elections), the party’s Facebook profile was followed by 77,000; on January 14th, 2020 (after 2019 elections), the number increased to 162,003. “Facebook guarantees more interaction in Portugal; in the European Parliament, we use Twitter more” (FG). In December 2018, a Portuguese economic newspaper title was as follows: “If Facebook likes were taken into account PAN would be Government” (in Portuguese: “Se os ‘likes’ do Facebook contassem o PAN era Governo”). André Silva agrees that “social media is a fundamental tool to give voice to contemporary activists” and mentions Greta Thunberg as an example. They have been determinant in PAN’s political path, but to reach larger audiences, traditional media, mainly television news, is fundamental. Francisco Guerreiro points out that “whether or not technology can positively or negatively influence a system has to do with how people use it”. “PAN’s website was renewed in 2019, since it was one of the main information sources for citizens and journalists. PAN’s rhetoric in all its online interactions is informal and proximity based. “We also looked for and got the support of online influencers (artists, activists from other movements, students) during and between political campaigns in the form of video advocacy, posts, and sharing of PAN online contents” (FG).

In their *online content management*, PAN's members seek to publish stories based on credible sources using quality videos and photos. They recognize that the so-called “fake news weakens people and pose a serious threat to informed democratic participation (AS)”. But PAN understood too, as Francisco Guerreiro explained, that human beings respond to emotions, and PAN tried to differentiate itself from the offensive and hostile traditional political battles by incorporating overall positivity, and humanizing online interactions with emotional and significant storytelling. It is possible to read on PAN's Facebook page (About-Story, January 2020) statements like: “We defend a free, fair, and inclusive society, and a democracy based on participation, ethics, consensus, respect, and equality”. The rejection of violence, intolerance, and inappropriate language is expressed in the conditions of participation on PAN's online forums, and “positive responses are privileged by encouraging what we are for and not so much what we are against” (FG).

8. Discussion

The intentional positioning strategy revealed in the original 2009 PAN manifesto is a call for change and action, discursively constructed to position the party as trustworthy with high ethical and moral standards. The decisions as to the categorization of these positioning elements were constructed on the subjective textual analysis, and we recognize that this is a limitation of this study. From a public relations perspective this method, nevertheless, allows a more comprehensive approach to ideological positioning than the marketing models could eventually provide (more focused on the image perceived by target audiences and competitiveness in the market for ideas).

Findings reveal that the ideological positioning elements of the movement that originated PAN are in line with the trajectories of movement-born parties that integrate the changes of both communication and political new conditions (brought by the digital environment) to create formal organizations and advance their goals (Kitschelt, 2006). Answering the first research question: PAN positions itself as the defender of causes and themes like “animals”, “life”, “human” and “nature”, possible to confirm through the word frequency analysis. The original movement manifesto allows them to position in relation to other parties that approach socio-economic issues in the traditional left-right way, expanding their possibilities to get voters from other parties. The discursive combination of the four positioning domains made it possible for the activists that created PAN to “credibly maintain the image of the political ‘outsider’ in order to retain the loyalty of their core sympathizers” (Tossutti, 1996), while pursuing larger, more diverse, electoral constituencies.

PAN's "post-left-right" ideological positioning, in opposition to the current economic model, presents a rhetoric that questions the primacy of human beings over animals and nature. This positioning meets the ethical dilemmas of a part of society, especially young people, demanding authenticity and awareness in public life (Melé, 2018), in a context in which the Portuguese citizens do not feel represented nor enlightened, in relation to the debates in the parliament and the political problems of the country (Teixeira, 2018, pp. 73-92).

Regarding the second research question, PAN respondents perceive strategic communication as an opportunity to invest in a professional approach to communication before electoral periods, creating meaning through "informal connections" and "making the most of social media". In external relations, mainly grounded in interaction on social networks, they work on an image based in consistency and proximity with publics, in order to achieve credibility, reinforcing the identity of the organization through several differentiation approaches (Spínola, 2014).

From the point of view of online political relations management (Karlsson, Clerwall & Buskvist, 2013), PAN has sought to achieve its public legitimacy by creating a strong social support base over time, bringing issues that were considered niche or secondary to the public debate. The party favored a nonviolent contentious rhetoric, "building social capital in the digital age of civic engagement" (Mandarano, Meenar & Steins, 2010, p. 123), based on the idea that citizens, especially the younger ones, are tired of the traditional conflicts between left and right, and sterile political and personal attacks.

Grounded in post-materialist values (value orientation that emphasizes self-expression and quality of life over economic and physical security, (Encyclopedia Britannica, 2016), the party succeeded in spreading its message and impacting society by paying close attention to the characteristics of its supporters and militants: young individuals (25-45 years), especially women, who grew up in a post-materialist, highly educated, politically informed sphere, and willing to participate in new social movements, such as the ecologist. The communication approaches that have impacted the electoral results are related to the use of democratic tools to mobilize society and the strong presence in online social networks, both critical aspects that PAN used to overcome its main difficulties: very little or no media attention by the traditional press and small financial resources. The use of petitions that, with a vast online support network, quickly gain visibility, participation in marches and protests, and joining other collective movements. These solutions allowed the party to associate with the claims of an unhappy youth with the lack of solutions by traditional parties, but highly mobilized and motivated to

change the *status quo* (Silveira & Nina, 2019, pp. 93-95), and ready to launch candidates unknown in the Portuguese political landscape.

9. Conclusion

PAN's case study represents a way of looking at how the conceptual framework for intentional positioning in public relations may be used for the observation of civic dynamics and ideological positioning. The results and analysis allow contextualization on the strategic communication approaches that were relevant for the emergence and development of the so-called movement parties at the boundary of institutional and non-institutional politics.

Focused on the legitimation process of certain adopted position, public relations positioning was a useful communication framework to analyze the path of PAN from a grassroots movement to a party with parliamentary representation. The original narratives and positions were the basis for their achievement of legitimacy in the public sphere. This legitimacy was confirmed at the polls, by the party's results at different election times, with a significant increase in national representation and in the European Parliament.

Within the framework of this case study activists appear as producers of strategic communication for social change. This confirms the findings of Ciszek (2017), that activism and public relations are not antagonistic but occupy a fluid space influenced by cultural and economic forces. Nevertheless, further research is needed, not only regarding positioning in public relations, but on the broader role of public relations and strategic communication in society, and in fostering social capital, civic engagement, and democracy.

References

- Adi, A. (2015). Occupy PR: An analysis of online media communications of Occupy Wall Street and Occupy London. *Public Relations Review*, 41, 508-514.
- Ali, H. M., Boddy, J., O'Leary, P., & Ewart, J. A. (2016). Exploring the use of public relations in organising activism: Implications for addressing gender-based violence in the developing world. *Asia Pacific Public Relations Journal*, 17(2), pp. 46-61.
- Alvesson, M., & Spicer, A. (2016). *The stupidity paradox: The power and pitfalls of functional stupidity at work*. London, UK: Profile Books.
- Baines, P. R., Harris, P., & Lewis, B. R. (2002). The political marketing planning process: improving image and message in strategic target areas. *Marketing Intelligence & Planning* 20(1), 6-14.
- Batliwala, S. (2002). Grassroots movements as transnational actors: Implications for global civil society. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 13, 393-409.

- Bauman, Z. (2000). *Liquid modernity*. Cambridge, UK: Polity Press; Malden, MA: Blackwell.
- Berger, B. (1999). The Halcion affair: Public relations and the construction of ideological world view. *Journal of Public Relations Research*, 11, 185-203.
- Berger, B. K. (2005). Power Over, Power With, and Power to Relations: Critical Reflections on Public Relations, the Dominant Coalition, and Activism. *Journal of Public Relations Research*, 17(1), 5-28.
- Botan, C. H., & Taylor, M. (2004). Public relations: State of the field. *Journal of Communication*, 54, 645-661.
- Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. In J. G. Richardson (Ed.), *Handbook of theory and research for the sociology of education* (pp. 241-258). New York: Greenwood.
- Butler, P., & Collins, N. (1996). Strategic analysis in political markets. *European Journal of Marketing*, 30(10/11), pp. 25-36.
- Carreira, A. (2019). Alternativas para a reforma da lei eleitoral da Assembleia da República. In D'Almeida, André Corrêa. *Reforma do sistema parlamentar em Portugal – Análises e instrumentos para um diálogo urgente*, Lisboa, Portugal: Principia.
- Ciszek, E. L. (2017). Activist strategic communication for social change: A transnational case study of lesbian, gay, bisexual, and transgender Activism. *Journal of Communication*, 67.
- Coombs, T., & Holladay, S. (2012a). Fringe public relations: How activism moves critical PR toward the mainstream. *Public Relations Review*, 38(5), 880-887.
- Coombs, T. W., & Holladay, S. J. (2012b). Privileging an activist vs. a corporate view of public relations history in the US. *Public Relations Review*, 38, 347-353.
- Curtin, P. A., Gaither, T. K., & Ciszek, E. (2016). Articulating public relations practice and critical/cultural theory through a cultural-economic lens. In J. L'Etang, D. McKie, & N. Snow (Eds.), *The Routledge handbook of critical public relations* (pp. 41-53). London: Routledge.
- Curtin, Patricia A. (2016). Exploring articulation in internal activism and public relations theory: A case study. *Journal of Public Relations Research*, 28(1), 19-34.
- Cutlip, S. M., Broom, G. M., & Center, A. H. (1999). *Effective public relations* (8th ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Daphi, P. (2017). *Becoming a movement – Identity, narrative, and memory in the European Global Justice Movement*. London: Rowman & Littlefield International Ltd.
- Demetrious, K. (2013). *Public relations, activism, and social change: Speaking up*. New York, NY: Routledge.
- Denoyelles, A., & Reyes-Foster, B. (2015). Using word clouds in online discussions to support critical thinking and engagement. *Online Learning*, 19(4).
- Depaolo, C. A., & Wilkinson, K. (2013). Get your head into the clouds: Using word clouds for analyzing qualitative assessment data. *TechTrends*, 58(3) May/June 2014.
- Egan, J. (2007). *Marketing communications*. London: Cengage Learning EMEA.
- Ehrlich, T. (2000). *Civic responsibility and higher education*. Westport, CT: Oryx Press.
- Ferreira, G. B., Correia, J. C., & Espírito Santo, P. do (2010). *Conceitos de comunicação política*. Covilhã: LabCom Books.

- Gill, D., & Griffin, A. (2010). Good medical practice: What are we trying to say? Textual analysis using tag clouds. *Medical Education*, 44, 316-322.
- Harré, R., & van Langenhove, L. (1999). The dynamics of social episodes. In R. T. Harré, & L. van Langenhove (Eds.), *Positioning theory. Moral contexts of intentional action* (pp. 1-13). Oxford Blackwell.
- Hartelius, E. J., & Browning, L. D. (2008). The application of rhetorical theory in managerial research. A literature review. *Management Communication Quarterly*, 22(1), 13-39.
- Heath, R. L. (2001). Shifting foundations: Public relations as relationship building. In R. L. Heath (Ed.), *Handbook of public relations* (pp. 1-9). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Heath, R. L., & Frandsen, F. (2008). Rhetorical perspective and public relations: Meaning Matters. In A. Zerfass, B. van Ruler, & K. Sriramesh (Eds.), *Public relations research* (pp. 349-364). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Heath, R. L., & Waymer, D. (2009). Activist public relations and the paradox of the positive. In R. L. Heath, E. L. Toth, & D. Waymer (Eds.), *Rhetorical and critical approaches to public relations II* (pp.195-215). New York: Routledge.
- Holtzhausen, D. R. (2000). Postmodernism values in public relations. *Journal of Public Relations Research*, 12, 93-114.
- Holtzhausen, D. R., & Zerfass, A. (2014). *The Routledge handbook of strategic communication*. New York and Oxon: Routledge.
- Holtzhausen, D. R. (2012). *Public relations as activism: Postmodern approaches to theory & practice*. New York: Routledge.
- Ihlen, Ø. (2005). The power of social capital: Adapting Bourdieu to the study of public relations. *Public Relations Review*, 31(4), 492-496.
- Ihlen, Ø. (2007). Building on Bourdieu: A sociological grasp of public relations. *Public Relations Review*, 33(4), 269-274.
- Ihlen, Ø., van Ruler, B., & Fredriksson, M. (Eds.) (2009). *Public relations and social theory: Key figures and concepts* (1st edition). New York: Routledge.
- James, M. (2010). The use of intentional positioning techniques in government agencies' communication campaigns. *Proceedings of the 17th International Public Relations Research Symposium BledCom*.
- James, M. (2011). A provisional conceptual framework for intentional positioning in public relations. *Journal of Public Relations Research*, 23(1), 93-118.
- James, M. (2014). *Positioning theory and strategic communications: A new approach to public relations research and practice*. New York: Routledge.
- Karlsson, M., Clerwall, C., & Buskvist, U. (2013). Political public relations on the Net: A relationship management perspective. *Public Relations Journal*, 7(4).
- Kitschelt, H. (2006). Movement parties. *Handbook of party politics* (pp. 278-290). Sage Publishing.
- Krugman, Paul (2020). American Democracy may be Dying. *New York Times*, online version, on April 10th.
- Kunsch, M. (2018). A comunicação estratégica nas organizações contemporâneas. *Comunicação Estratégica Institucional e Organizacional, Media & Jornalismo*, 18(33).

- Ledingham, J. A., & Bruning, S. D. (Eds.) (2000). *Public relations as relationship management: A relational approach to the study and practice of public relations*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.
- L'Etang, J. (2008). Public relations, persuasion and propaganda: Truth, knowledge, spirituality and mystique. In A. Zerfass, B. van Ruler, & K. Sriramesh (Eds.), *Public relations research* (pp. 251-269). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. New York: Crown.
- Lilleker, D. G. (2014). Strategic political communication. In D. G. Lilleker, *Political Communication and Cognition*. Political Campaigning and Communication. London: Palgrave Macmillan.
- Lin, N. (2002). *Social capital: A theory of social structure and action*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Lucardie, P. (2000). Prophets, purifiers and prolocutors – Towards a Theory on the Emergence of New Parties. *Party Politics*, 6(2), 175-185.
- Mandarano, L., Meenar, M., & Steins, C. (2010). Building social capital in the digital age of civic engagement. *Journal of Planning Literature*, 25(2), 123-135.
- Melé, J. A. (2018). La dignidad humana, fundamento de una nueva economía. *Economía Humana*, 01/08/2018.
- Roper, J. (2005). Organisational identities, identification and positioning: Learning from political fields. *Public Relations Review*, 31(1), 139-148.
- Silveira, P., & Nina, R. S. (2019). Pessoas Animais Natureza (PAN). In V. Ribeiro & J. S. Pereira (Coord.), *Breve história do Partido Ecológico Os Verdes e do Pessoas-Animais-Natureza*. Coleção Representar os Portugueses. Lisboa: 100 Folhas.
- Putnam, R. D. (1995). Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy*, 6, 65-78.
- Smith, B. G. (2013). The internal forces on communication integration: Co-created meaning, interaction, and postmodernism in strategic integrated communication. *International Journal of Strategic Communication*, 7(1), 65-79.
- Solito, L., & Sorrentino, C. (2018). Political communication and social change. Political communication and challenges in the digital age, *Icono 14*, 16(1), 22-41.
- Sommerfeldt, E. J., Kent, M. L., & Taylor, M. (2012). Activist practitioner perspectives of website public relations: Why aren't activist websites fulfilling the dialogic promise. *Public Relations Review*, 38, 303-312.
- Spínola, S. de C. (2014). As relações públicas estratégicas como construtoras da realidade. In T. Ruão, R. Freias, P. Ribeiro, & P. Salgado (Eds.), *Comunicação organizacional e relações públicas: Horizontes e perspectivas*, Relatório de debate Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Universidade do Minho.
- Stokes, A., & Rubin, D. (2010). Activism and the limits of symmetry: The public relations battle between Colorado GASP and Philip Morris. *Journal of Public Relations Research*, 22(1), 26-48.
- Suleiman, K., & Salim, A. A. (2014). Wordling my writing practices and perceptions. In R. Neves-Silva, G.A. Tshirntzis, & V. Uskov (2014). *Smart Digital Futures 2014*. IOS Press.

- Taylor, M. (2009). "Civil society as a rhetorical public relations process." In R. Heath, E.L. Toth, & D. Waymer (Eds.), *Rhetorical and critical approaches to public relations II* (pp. 76-91). Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Taylor, M. (2010). Public relations in the enactment of civil society. In R. Heath (Ed.), *The SAGE handbook of public relations* (pp. 5-15). Los Angeles, CA: Sage.
- Teixeira, C. P., (2018). *Qualidade da democracia em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Tossutti, L. S. (1996). From communitarian protest towards institutionalization the evolution of hybrid parties in Canada and Italy. *Party Politics*, 2(4), 435-454.
- Tyma, A. W. (2008). Public relations through a new lens – Critical praxis via the "Excellence Theory." *International Journal of Communication*, 2, 193-205.
- Weaver, C. K. (2018). The slow conflation of public relations and activism – Understanding trajectories in public relations theorizing. In A. Adi (Ed.), *Protest public relations: Communicating dissent and activism*. London: Routledge.
- Zhang, W., & Seltzer, T. (2010). Another piece of the puzzle: Advancing social capital theory by examining the effect of political party relationship quality on political and civic participation. *International Journal of Strategic Communication*, 4(3), 155-170.
- Zhang, W., & Abitbol, A. (2014). The role of public relations in social capital and civic engagement. *Communication Faculty Publications*, 45.

Other Sources

Report of the Varieties of Democracy 2020 (V-Dem) Project.

PAN Website – Manifesto of the civic movement that originated PAN.

Portuguese Economic Journal, 18 December, 2018. Available at: <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/redes-sociais-se-os-likes-do-facebook-contassem-o-pan-era-governo-2-390325>



INFORMATION FOR AUTHORS

EDITORIAL POLICY

Papers submitted for publication go through a double-blind peer review, limiting possible bias in the process. The journal has reviewers specialized in its many areas of publication. Editors have the final decision on the publication of each paper, based on the reviewers' judgment.

The articles submitted to *Public Sciences and Policies* must be unpublished in Portugal and in foreign countries and cannot be under evaluation for publication in any other publication vehicle. Remove any identification/mention to the authors of the article in the submitted file, ensuring, therefore, the Blind Peer Evaluation.

All papers must be submitted through the ScholarOne platform system of submission.

DOUBLE BLIND REVIEW EVALUATION

The submitted papers will be reviewed in a double-blind peer review process, and the Editorial Board reserves the right not to publish the articles received when this decision is supported by the evaluation of the reviewers.

The process is divided into three stages:

- Stage 1: Initial assessment in desk review by the Editorial Board, who will decide on the advancement of submitted articles to the peer-review stage.
- Stage 2: Detailed evaluation of the selected articles by reviewers in a double-blind process. Reviewers may suggest changes to authors. This phase aims to stimulate a constructive dialogue between reviewers and authors, aiming to improve the quality of the text until its final version for publication. The number of times a text returns to authors does not mean low quality but rather a stimulus to its improvement.
- Stage 3: The Editorial Board has the final decision over the publication of the selected articles, supported by the evaluations from reviewers.

MANUSCRIPT STRUCTURE

- Title in Portuguese and English.
- Abstract in Portuguese and English with a maximum of 500 words. The abstract must indicate, clearly, the aim of the work, the methodology adopted relevance to scientific community, results archived and principal conclusions.

- Three to five keywords in Portuguese and English.
- Introduction with proper framework, problem stated, aim of investigation, relevance, and contribution to the field in study.
- Theoretical framework.
- Methodological approach used to fulfil the study.
- Discussion of results, with interpretation and implications.
- Conclusion, mentioned limitations and future lines for the investigation.
- References, following the American Psychological Association (sixth edition).

MANUSCRIPT LAYOUT

- Paper: A4 (29.7 x 21 cm).
- Margins: Upper and left 3cm, lower and right 2cm.
- Font: Times New Roman, size 12 for title, abstract, content and references and size 10 for tables, figures and footnotes.
- Spacing: Simple (between characters, words and lines), and indentation (1.25cm) at the beginning of paragraphs.
- Alignment: text justify.
- Size of the article: The article should contain between 5,000 and 8,000 words, including title, abstract, content itself, tables, figures, notes and bibliographical references.
- Details: **Bold** should only be used for titles and subtitles; *Italic* should only be used for words in a foreign language; "Double quotes" should be used for direct quotes and sentences of interviewees; and [Brackets] should be used within double-quote text to isolate material that in the original font was enclosed in quotation marks.
- References: American Psychological Association (sixth edition).
- Any table, graphic or figure must be send in its original version and in editable files, when not produced in Word.

MANUSCRIPT SUBMISSION

All papers must be submitted through the ScholarOne platform system of submission, by accessing the following link: https://mco4.manuscriptcentral.com/pscp_capp.

INFORMAÇÃO AOS AUTORES

POLÍTICA EDITORIAL

A *Ciências e Políticas Públicas* é uma revista científica publicada pelo Centro de Administração e Políticas Públicas do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa. A revista aceita artigos em todos os campos das Ciências Sociais. Os textos submetidos para publicação são apreciados em regime de revisão por pares em duplo anonimato, de modo a assegurar a isenção no processo de revisão. A revista conta com uma bolsa de revisores, especialistas nas várias áreas em que publica. Os editores tomam a decisão final sobre a publicação dos artigos, fundamentada pelos pareceres dos revisores.

Os textos submetidos à *Ciências e Políticas Públicas* devem ser originais e inéditos, em Portugal e no exterior, e não devem encontrar-se sob outro processo de avaliação para publicação em outro veículo de divulgação de conhecimento científico.

Todos os trabalhos devem ser submetidos através do sistema de submissão da plataforma ScholarOne.

REVISÃO POR PARES

A publicações submetidas são apreciadas num regime de revisão por pares em duplo anonimato, reservando-se o Conselho Editorial a não publicar os artigos recebidos quando esta decisão se encontre apoiada pelo parecer dos revisores. O processo é dividido em três etapas:

- 1.ª Etapa: Apreciação inicial dos artigos em *desk review* pelo corpo editorial. É decidido a passagem de artigos à fase de revisão.
- 2.ª Etapa: Apreciação pormenorizada dos artigos selecionados num sistema de revisão por pares em duplo anonimato. Os revisores poderão sugerir aos autores alterações nos artigos propostos. Esta fase estimula a comunicação construtiva entre revisores e autores com o intuito de melhorar a qualidade do texto, até à sua versão final para publicação. A necessidade de várias revisões não significa baixa qualidade, mas sim um incentivo à melhoria.
- 3.ª Etapa: O Editor-chefe e/ou os Editores Convidados terão a palavra final sobre a publicação dos artigos mediante os pareceres produzidos pelos revisores.

ESTRUTURA PARA PUBLICAÇÃO

A revista aceita a submissão de artigos para publicação em todas as áreas das Ciências Sociais, devendo as submissões estar de acordo com as seguintes normas:

- Título do artigo em português e em inglês.
- Resumo em português e em inglês com, no máximo, 500 palavras. O *abstract* deverá indicar, de

forma clara e sucinta o objetivo do trabalho, a metodologia utilizada para a realização do estudo, a relevância para a comunidade científica, os resultados e as conclusões alcançadas.

- Lista de três a cinco palavras-chave em português e em inglês.
- Introdução com o enquadramento adequado, exposição do problema, objetivo da investigação, relevância e contribuição para a área em estudo.
- Enquadramento teórico.
- Metodologia utilizada para a concretização do estudo.
- Resultados e discussão de resultados, com interpretação e implicações.
- Conclusão, mencionando limitações e proposta de futuros passos da investigação.
- Referências bibliográficas devem seguir a norma da American Psychological Association (sexta edição).

FORMATAÇÃO PARA PUBLICAÇÃO

- Artigo: A4 (21 cm x 29,7 cm).
- Margens: superior e esquerda 3,0 cm, inferior e direita 2,0 cm.
- Fonte: Times New Roman, tamanho 12 para título, resumo, conteúdo e referências bibliográficas e tamanho 10 para tabelas, figuras e notas de rodapé.
- Espaçamento: 1,5 entre linhas e recuar (1.25 cm) no início dos parágrafos.
- Alinhamento: texto justificado.
- Tamanho: o artigo deve conter entre 5 000 e 8 000 palavras, incluindo título, resumo, conteúdo, tabelas, figuras, notas e referências bibliográficas.
- Destaques: **Negrito** deve ser usado apenas para títulos e subtítulos; *Itálico* deve ser usado apenas para palavras em língua estrangeira; “Aspas duplas” devem ser utilizadas para citações diretas e frases de entrevistados; e [Parênteses] devem ser utilizados no texto com aspas duplas com o intuito de isolar o material que na fonte original foi colocado em aspas.
- Referências bibliográficas: American Psychological Association (sexta edição).
- Qualquer tabela, gráfico ou figura deverá também ser enviada na sua versão original e em ficheiros editáveis, quando não produzidos diretamente no Word.

ENVIO DE SUBMISSÕES

Todos os trabalhos devem ser submetidos através do sistema de submissão da plataforma ScholarOne, no link https://mco4.manuscriptcentral.com/pscp_capp.

COLEÇÃO **MANUAIS PEDAGÓGICOS**

1. Representação Política, Eleições e Sistemas Eleitorais
Manuel Meirinho
2. A União Europeia como Actor Global
Carla Costa, Andreia Soares, Marcos Ferreira & Maria João Pereira
3. Economia do Desenvolvimento
António Rebelo de Sousa
4. Economia Pública
José Albano Santos
5. Comunicação Estratégica: As Relações Públicas
Sónia Sebastião
6. Introdução ao Serviço Social
Maria José Silveira Nuncio
7. Os Conflitos Étnicos e Interculturais
Marina Pignatelli
8. Gestão Financeira
António Rebelo de Sousa
9. Cidadania e Participação Política
Manuel Meirinho Martins
10. Temas de Relações Económicas Internacionais
Carla Costa
11. Instituições e Políticas de Regulação
Eduardo Lopes Rodrigues
12. Sociologia do Consumo – Aplicada ao Marketing e à Comunicação
Raquel Barbosa Ribeiro
13. Sociedade e Cultura na Área Islâmica
Teresa de Almeida e Silva
14. Ciência Política – Estudo da Ordem e da Subversão (6.ª edição)
António de Sousa Lara
15. Subversão e Guerra Fria
António de Sousa Lara
16. Sociologia Política e Eleitoral (2.ª edição)
Paula do Espírito Santo
17. Princípios de Economia
Carla Costa (Org.), Armando Cruz, Elvira Pereira, José Dantas Saraiva & Jorge Rio Cardoso
18. www.CulturasDigitais.com
Cláudia Vaz (Coord.)
19. Teoria da Política Social
Hermano Carmo
20. Sociologia da Comunicação
Maria João Cunha Silvestre

21. Teorias das Relações Internacionais
Victor Marques dos Santos & Maria João M. Ferreira
22. Sociedade Civil Transnacional
Victor Marques dos Santos & Maria João M. Ferreira
23. Elementos de Análise Política Externa
Victor Marques dos Santos
24. Cultura Contemporânea
Sónia Sebastião
25. Estudos de Área: América Latina
Raquel Patrício
26. Economia Pública (2.ª edição)
José Albano Santos
27. Políticas da Família e Intervenção Social com Famílias
Maria José Silveira Núncio
28. Ciência Política – Estudo da Ordem e da Subversão (7.ª edição)
António de Sousa Lara
29. Teoria Fiscal (2.ª edição)
José Albano Santos
30. Teoria Organizacional – Estruturas e Pessoas (7.ª edição)
João Abreu de Faria Bilhim
31. Ciência da Administração – Fundamentos da Administração Pública
João Abreu de Faria Bilhim
32. Parentalidade: um contexto de mudanças
Margarida Mesquita
33. Marketing Político
Jorge de Sá
34. Fundamentos de Comunicação Integrada Organizacional e de Marketing
Sónia Sebastião
35. Intervenção Social com Grupos
Hermano do Carmo, Ana Esgaio & Carla Pinto
36. Desenvolvimento Comunitário
Hermano do Carmo, Ana Esgaio, Carla Pinto & Paula Campos Pinto
37. Parentalidade(s) nas Famílias Nucleares Contemporâneas
Margarida Mesquita
38. Introdução ao Serviço Social (2.ª edição)
Maria José Silveira Núncio
39. História da Administração Pública Portuguesa
Joaquim Croca Caeiro
40. Estado Social, Políticas Públicas e Política Social
Joaquim Croca Caeiro
41. Ciência Política – Estudo da Ordem e da Subversão (8.ª edição)
António de Sousa Lara
42. Representação Política, Eleições e Sistemas Eleitorais (2.ª edição)
Manuel Meirinho
43. Gestão Estratégica de Recursos Humanos (5.ª edição)
João Bilhim
44. A União Europeia e as Dinâmicas da Europeização
Maria João Militão Ferreira

45. História e Conjuntura nas Relações Internacionais
Nuno Canas Mendes
46. Ciência Política – Estudo da Ordem e da Subversão (9.ª edição)
António de Sousa Lara
47. Gestão de Recursos Humanos: Gestão e Economia (TOMO I)
Miguel Pereira Lopes (Coord.)
48. Gestão de Recursos Humanos: Ciências Sociais (TOMO II)
Miguel Pereira Lopes (Coord.)
49. Gestão de Recursos Humanos: Recursos Humanos (TOMO III)
Miguel Pereira Lopes (Coord.)
50. Agenda Internacional – Os Media e as Relações Internacionais
Maria João Militão Ferreira
51. Manual de Ciência Política – Teoria Geral da República
José Adelino Maltez
52. História da Administração Pública Portuguesa – Volume II: Do Liberalismo ao Estado Novo
Joaquim Croca Caeiro
53. Teoria das Relações Internacionais: uma perspetiva
Raquel de Caria Patrício
54. Sociologia Política e Eleitoral – Atitudes e Comportamento Eleitoral (3.ª edição)
Paula do Espírito Santo
55. Grandes Pensadores da Gestão
Miguel Pereira Lopes, Patrícia Jardim da Palma & Rosa Lutete Geremias (Coord.)
56. Manual de Ciência Política – Volume II: Portugal Político – uma biografia contemporânea
TOMO I – A Liberalização (1800–1889)
José Adelino Maltez
57. Manual de Ciência Política – Volume II: Portugal Político – uma biografia contemporânea
TOMO II – A Republicanização (1890–1925)
José Adelino Maltez
58. Manual de Ciência Política – Volume II: Portugal Político – uma biografia contemporânea
TOMO III – A Salazarquia (1926–1973)
José Adelino Maltez
59. Os Conflitos Étnicos e Interculturais (2.ª edição)
Marina Pignatelli
60. Administração e Políticas de Saúde em Portugal
Alexandre Morais Nunes
61. Avaliação de Políticas Públicas
Ricardo Ramos Pinto
62. Princípios de Economia (reedição)
Carla Costa (Org.), Armando Cruz, Elvira Pereira, José Dantas Saraiva & Jorge Rio Cardoso
63. Estudos de Imagem
Maria João Cunha & Célia Belim
64. Comunicação Estratégica na Relação com os Media
Sónia Pedro Sebastião
65. English II for Social Sciences
Isabel Soares & Rita Amorim
66. Ciência Política – Estudo da Ordem e da Subversão (10.ª edição)
António de Sousa Lara
67. Introdução à Política de Saúde
Alexandre Morais Nunes

COLEÇÃO **ESTUDOS POLÍTICOS E SOCIAIS**

1. Abecedário de Teoria Política – Pela Santa Liberdade I
José Adelino Maltez
2. Biografia do Pensamento Político – Pela Santa Liberdade II
José Adelino Maltez
3. Mecanismo de Partilha de Poder e Acomodação das Elites
Miguel Bembe
4. Colonização Moderna, Descolonização e Dependência
António de Sousa Lara
5. Secularismo Pan-Indiano vs. Fundamentalismo Hindu
Pedro Matias
6. Conceito Estratégico Nacional
Ângelo Correia
7. Guiné-Bissau: Um Caso de Democratização Difícil (1998-2008)
Álvaro Correia de Nóbrega
8. Políticas de Saúde: Fundamentação, Prioridades, Opções e Resultados
Ana Paula Harfouche
9. São Tomé e Príncipe como um Gateway Regional – Estratégia para um Desenvolvimento Sustentável
Maria das Neves de Sousa
10. Modelos do Processo Estratégico
António Silva Ribeiro
11. Concorrência – A Caminho da Sexta Geração
Eduardo Lopes Rodrigues

COLEÇÃO **EDIÇÕES DE ANIVERSÁRIO**

1. Valorizar a Tradição – Orações de Sapiência no ISCSP
2. Uma Vida ao Serviço do ISCSP – Homenagem ao Professor Óscar Soares Barata
3. Do Império por Cumprir – Volume I: Portugal e o seu d'além. Entre o ter e o estar (1820-1925)
José Adelino Maltez
4. Do Império por Cumprir – Volume II: Portugal e o regresso ao d'aquém (1926-1976)
José Adelino Maltez
5. Paz e Guerra: Contributo para o diálogo entre Direito Internacional e Relações Internacionais
– Homenagem ao Professor Luís Oliveira Fontoura

COLEÇÃO **ESTUDOS SOBRE A CPLP**

1. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: A afirmação global das culturas de expressão portuguesa
Sónia Pedro Sebastião (Coord.)
2. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa:
A afirmação global das culturas de expressão portuguesa (volume 2). Cidadania Lusófona
Sónia Pedro Sebastião (Coord.)

COLEÇÃO **ESTUDOS DE GÉNERO**

1. Violências de Género
Sofia Neves & Dália Costa (Coord.)
2. Género, Direitos Humanos e Desigualdades
Anália Torres, Paula Pinto & Cláudia Casimiro (Coord.)
3. Estudos de Género: Diversidade de Olhares num Mundo Global
Anália Torres, Dália Costa & Maria João Cunha (Org.)



COLEÇÃO **ESTUDOS DO ORIENTE**

1. Antologia Sobre a Ásia Contemporânea: Perspetivas de Investigação no Instituto do Oriente
Carlos Piteira, Nuno Canas Mendes, Irene Rodrigues & Teresa de Almeida e Silva (Coord.)

EDIÇÕES



1. Terrorismo Contemporâneo: Conferências Internacionais sobre Terrorismo Contemporâneo, 2016-2017
Teresa de Almeida e Silva (Coord.)
2. Ética em Comunicação: Reflexões sobre os atributos, os desafios e as práticas
Sónia Pedro Sebastião & Paulo Martins (Eds.)

