

ELÓI MARTINS SENHORAS
(ORGANIZADOR)

CIÊNCIA POLÍTICA:

PERSPECTIVAS TEMÁTICAS

Atena
Editora
Ano 2021

ELÓI MARTINS SENHORAS
(ORGANIZADOR)

CIÊNCIA POLÍTICA:

PERSPECTIVAS TEMÁTICAS

Atena
Editora
Ano 2021

Editora chefe

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Editora executiva

Natalia Oliveira

Assistente editorial

Flávia Roberta Barão

Bibliotecária

Janaina Ramos

Projeto gráfico

Camila Alves de Cremona

Daphynny Pamplona

Gabriel Motomu Teshima

Luiza Alves Batista

Natália Sandrini de Azevedo

Imagens da capa

iStock

Edição de arte

Luiza Alves Batista

2021 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do texto © 2021 Os autores

Copyright da edição © 2021 Atena Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora pelos autores.

Open access publication by Atena Editora



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição-Não-Comercial-NãoDerivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

Conselho Editorial

Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Profª Drª Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa

Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais

Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília

Prof. Dr. Arnaldo Oliveira Souza Júnior – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Crisóstomo Lima do Nascimento – Universidade Federal Fluminense
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Daniel Richard Sant’Ana – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia
Profª Drª Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo
Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá
Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima
Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros
Prof. Dr. Humberto Costa – Universidade Federal do Paraná
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionale delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. José Luis Montesillo-Cedillo – Universidad Autónoma del Estado de México
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas
Profª Drª Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Miguel Rodrigues Netto – Universidade do Estado de Mato Grosso
Prof. Dr. Pablo Ricardo de Lima Falcão – Universidade de Pernambuco
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador
Prof. Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Ciência política: perspectivas temáticas

Diagramação: Gabriel Motomu Teshima
Correção: Bruno Oliveira
Indexação: Amanda Kelly da Costa Veiga
Revisão: Os autores
Organizador: Elói Martins Senhoras

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

C569 Ciência política: perspectivas temáticas / Organizador Elói Martins Senhoras. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2021.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5983-751-9

DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.519210612>

1. Ciência política. I. Senhoras, Elói Martins
(Organizador). II. Título.

CDD 320

Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

Atena Editora

Ponta Grossa – Paraná – Brasil

Telefone: +55 (42) 3323-5493

www.atenaeditora.com.br

contato@atenaeditora.com.br

DECLARAÇÃO DOS AUTORES

Os autores desta obra: 1. Atestam não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao artigo científico publicado; 2. Declaram que participaram ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certificam que os artigos científicos publicados estão completamente isentos de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirmam a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhecem terem informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autorizam a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.

DECLARAÇÃO DA EDITORA

A Atena Editora declara, para os devidos fins de direito, que: 1. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código penal e no art. 927 do Código Civil; 2. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 3. Todos os e-book são *open access, desta forma* não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de *e-commerce*, ou qualquer outro meio virtual ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 4. Todos os membros do conselho editorial são doutores e vinculados a instituições de ensino superior públicas, conforme recomendação da CAPES para obtenção do Qualis livro; 5. Não cede, comercializa ou autoriza a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.

APRESENTAÇÃO

Na evolução histórica da humanidade, a política sempre se materializou como uma ideia e uma matéria imanente ao viver e às relações de poder desde os primeiros grupos sociais descentralizados até se chegar à conformação de estruturas de poder centralizadas nas relações intra e inter-nacionais.

Como uma construção histórica das realidades sociais e como objeto de discussões que partem da Filosofia e que vão se ampliando com a evolução de teorias e debates no campo epistemológico da Ciência Política, a política e, por conseguinte, as relações de poder, passam a adquirir novas facetas temáticas e crescentes complexidades em escopo e escala.

Partindo do atual contexto de crescente complexidade em termos de oportunidades e desafios, o objetivo desta obra é ampliar os debates temáticos e com enfoque pluralístico, fundamentando-se em um trabalho coletivo de autores brasileiros e estrangeiros que valorizam a riqueza das análises empíricas e teóricas sobre a realidade desde o contexto local das subjetividades até a dimensão global de poder das relações internacionais.

O presente livro oferece uma coletânea de estudos teóricos e empíricos, os quais valorizam de modo combinado a diversidade do pensamento e a pluralidade epistemológica do campo das Ciências Políticas para a análise de distintos temas com relevância conjuntural na periodização atual.

Estruturado em 6 capítulos, este livro, traz relevantes debates ao pensamento político, por meio de discussões multitemáticas sobre o poder desde os prismas subjetivos das relações sociais até as óticas objetivas de institucionalidade, permitindo assim a apreensão de distintos paradigmas teóricos para a interpretação da realidade cada vez mais complexa e fluida.

A natureza exploratória, descritiva e explicativa dos capítulos fundamenta-se em uma abordagem qualitativa e na utilização do método dedutivo, permitindo ao seletivo grupo de pesquisadores analisar diferentes temas a partir de abordagens teórico-conceituais específicas, resultando assim em um debate plural para o campo das Ciências Políticas.

Em função das discussões temáticas apresentadas, esta obra é indicada para um amplo público leitor, composto, tanto por leigos no campo das Ciências Políticas, quanto por acadêmicos, especialistas ou atores políticos, justamente ao conciliar teoria e prática a partir de uma didática abordagem sobre fatos relevantes na atualidade.

Excelente leitura!

Elói Martins Senhoras

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	1
OPORTUNIDADES Y RETOS: ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS, MODELOS DE ACTIVISMO Y RELACIONES DE PODER DESDE LOS FEMINISMOS	
Nerea Blanco-Aramendia Andere Ormazabal Gaston	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.5192106121	
CAPÍTULO 2	14
VALORIZAÇÃO DO PROFISSIONALISMO POLICIAL DOCENTE NA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL	
Ana Luíza Almeida Andrade Conceição de Maria Cardoso Costa Renata Guilhões Barros Santos	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.5192106122	
CAPÍTULO 3	28
GOBIERNO ABIERTO: UNA OPCIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL DESARROLLO EN LOS GOBIERNOS LOCALES	
Miguel Angel Medina Romero Raúl Alberto Rodríguez Alvarado Alejandro Bustos Aguilar Rodrigo Ochoa Figueroa	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.5192106123	
CAPÍTULO 4	43
TRAMITAÇÃO E TRANSPARÊNCIA DA PRODUÇÃO LEGAL EM LEGISLATIVOS ESTADUAIS	
Ananda Ridart Ribeiro Duarte Maria Dolores Lima da Silva Raimunda Eliene Sousa Silva	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.5192106124	
CAPÍTULO 5	56
O QUE A VEJA QUER QUE VOCÊ VEJA: UMA ANÁLISE SEMIÓTICA DAS CAPAS DE BOLSONARO ENTRE A CAMPANHA ELEITORAL DE 2018 E OS PRIMEIROS 5 MESES DE MANDATO	
Felippe Pimenta Rodrigues de Oliveira	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.5192106125	
CAPÍTULO 6	73
PRINCIPAIS PERSPECTIVAS DE REGIMES INTERNACIONAIS	
Virgilius de Albuquerque	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.5192106126	
SOBRE O ORGANIZADOR	81

ÍNDICE REMISSIVO.....82

CAPÍTULO 1

OPORTUNIDADES Y RETOS: ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS, MODELOS DE ACTIVISMO Y RELACIONES DE PODER DESDE LOS FEMINISMOS

Data de aceite: 01/12/2021

Data de submissão: 10/09/2021

Nerea Blanco-Aramendia

UPV/EHU

Lizarra — Euskal Herria

Andere Ormazabal Gaston

UPV/EHU

Donostia — Euskal Herria

ORCID: 000-0002-6886-5137

OPORTUNIDADES E DESAFIOS: ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS, MODELOS DE ATIVISMO E RELAÇÕES DE PODER DOS FEMINISMOS

RESUMO: Este texto tem como objetivo aprofundar as contribuições feitas ou promovidas pelos e / ou dos feminismos para a construção de estruturas organizacionais e modelos de ativismo sustentável para os grupos e pessoas que os integram. Da mesma forma, serão expostos os desafios ou resistências que esses modelos representam para o desenvolvimento de estruturas formais que facilitem o funcionamento e distribuição democrática, transparente e horizontal do poder e da informação. Para isso, será apresentado o caso estudado do movimento feminista de Tierra Estella-Lizarralde; em que foram analisados a sua estrutura organizacional, funcionamento e processos de exclusão.

PALAVRAS-CHAVE: estrutura formal, estrutura informal, movimentos sociais, feminismos e

processos de exclusão.

OPPORTUNITIES AND CHALLENGES: ORGANIZATIONAL STRUCTURES, ACTIVISM MODELS AND POWER RELATIONS FROM THE FEMINISMS

ABSTRACT: This text aims to deepen the contributions made or promoted by and/or feminism for the construction of organizational structures and models of sustainable activism for the groups and people who are part of them. Likewise, the challenges or resistance that these models represent to the development of formal structures that facilitate the democratic, transparent and horizontal functioning and distribution of power and information will be exposed. For this, the case study of the feminist movement of Tierra Estella-Lizarralde will be presented; in which its organizational structure, functioning and exclusion processes were analyzed.

En este capítulo ahondaremos en las posibilidades, pero también en los retos encontrados desde las aportaciones feministas para la creación de movimientos sociales cuyos grupos y formas de activismo sean sostenibles en el tiempo y en sus formas, permitiendo así una transformación social encauzada hacia la sostenibilidad de la vida. Pues estamos inmersas en una crisis sistémica que es a su vez causa y consecuencia de la actual situación sanitaria que estamos atravesando. Este hecho, como bien explica Sagot (2020), “revela las profundas

crisis sociales, políticas y ecológicas a las que nos enfrentamos. Detrás de la crisis sanitaria, hay una crisis de civilización”. Por eso se considera necesario incidir en las estructuras organizativas, modelos de activismo y gestión de relaciones de poder propuestas desde los feminismos; todo ello se ha realizado mediante el análisis del movimiento feminista de Tierra Estella, merindad de la Comunidad Foral de Navarra.

Para ello, en las siguientes páginas se tratarán algunos de los objetivos definidos en la investigación. Así pues, el principal objetivo es analizar la participación y cultura política del movimiento feminista de Tierra Estella-Lizarralde profundizando en el efecto que causan sus estructuras organizativas en los procesos de exclusión, teniendo en cuenta la mirada que se ofrece desde la interseccionalidad.

En cuanto a los objetivos específicos propuestos que se tratarán a continuación, son los siguientes:

- Analizar el efecto que causan las estructuras formales e informales en el *habitus* participativo dentro del movimiento feminista de Tierra Estella-Lizarralde.
- Analizar si la asamblea integra la diversidad que caracteriza a los colectivos feministas de Estella-Lizarra e identificar desde una mirada interseccional las relaciones de poder que hay en ese proceso.

Pero antes de seguir profundizando en el tema en cuestión, se cree necesario hacer una pequeña introducción a los movimientos sociales y contextualizar el movimiento feminista en concreto. Bien es sabido que todo movimiento social tiene como objetivo último restablecer conceptos como los de igualdad, justicia y libertad. Es más, todos ellos pretenden, mediante su actividad, la transformación social (Ibarra, 2005).

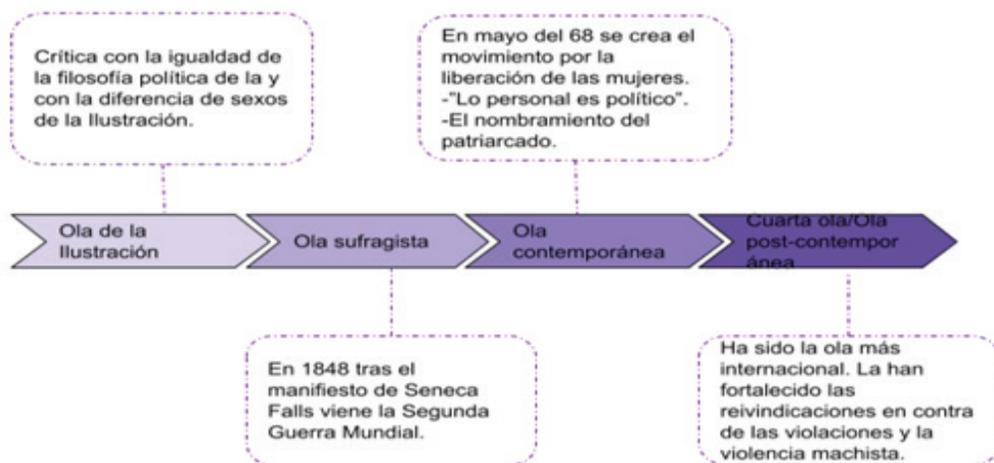
Son varias las definiciones que pretenden explicar el fenómeno de los movimientos sociales. Así es que autores como Ibarra (2005) o Binson y Diani (2004) ponen el foco en las redes informales. Además, Della Porta y Diani (2011:48-49) proponen algunas características propias de estas organizaciones, como el hecho de que los consideren “fenómenos blandos”, que el grupo comparte una “identidad colectiva” o que “están comprometidos con un conflicto político o social”. Zubiaga (2009) no quiere olvidar que al estar vinculados con el contexto sociopolítico, llevan a cabo movilizaciones de carácter político-conflictivo para transformarlo.

De este modo, los movimientos sociales podrían ser definidos como organizaciones enraizadas en relaciones tanto formales como informales, y por tanto, con carácter relacional, que trabajan en la construcción de una identidad colectiva estructurada en una organización de actores participativos que encarnan expresiones político-conflictivas con el objetivo de transformar el contexto sociopolítico al que están ligadas.

Si, como recién se ha explicado, todo movimiento social tiene el objetivo de la transformación social o su contexto sociopolítico, el movimiento feminista pretende combatir las relaciones de poder establecidas por las estructuras sociales hegemónicas (Ewig y

Ferré, 2013)

Aun así, desde el feminismo ha habido diferentes reivindicaciones según la época y contexto sociopolítico en el que se encontraba. Se habla de cuatro olas diferentes que han marcado el recorrido y el ejercicio del movimiento feminista. A continuación se hará una breve exposición de cada una de ellas mediante la siguiente imagen:



1. Imagen. Olas del movimiento feminista

Fuente: hecha por las autoras.

Es importante destacar que Mary Wollstonecraft escribiera el libro "Vindicación de los derechos de la mujer", dando así pie al surgimiento de la primera ola feminista. Al igual que también lo es destacar las oportunidades brindadas por el trabajo realizado para universalizar tanto el voto como la educación; o la fuerza que han tomado las reivindicaciones contra la violencia machista en todo el mundo. Pero respecto al propósito de este artículo ha de ser mencionado que junto a la creación del movimiento por la liberación de la mujer en mayo del 68 con la ola contemporánea del movimiento feminista, se pretende transformar las maneras organizativas y de funcionamiento de los grupos; ya que, para el movimiento, el funcionamiento jerárquico de las estructuras organizativas es parte de la sociedad patriarcal (Berbel, 1997). Así es que para hacerle frente también hay que transformar el funcionamiento de los grupos y sus estructuras, haciéndolas más horizontales y democráticas.

De esta manera, se comprende el movimiento feminista como generador de propuestas organizativas y de funcionamiento grupal. De modo que en las siguientes páginas se tratará de explicar, mediante el caso del movimiento feminista de Tierra Estrella-Lizarralde, las oportunidades, pero también los retos, que se ofrecen desde los feminismos respecto a los ámbitos recién mencionados.

1 | ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS: FORMALES E INFORMALES

Así pues, cabe destacar que desde el movimiento feminista se ha hecho hincapié en crear estructuras organizativas horizontales de tipo asamblearias y liderazgos compartidos; ya que, como se ha mencionado anteriormente, se cree que “las organizaciones basadas en estructuras jerárquicas” “son propias de la sociedad patriarcal” (Berbel, 1997:87). Por eso, una de las principales posibilidades que se ofrece desde el movimiento feminista es la centralidad que ha tomado en varias experiencias como en la de Tierra Estella el “cuidado mutuo entre activistas”, “el desarrollo de dinámicas grupales saludables” y “el desarrollo de las relaciones personales” (Luxan, Ormazabal, Txurruka y Dañobeitia, 2014:95-96).

Pero antes de adentrarse tanto en las oportunidades como en los retos que se plantean desde los feminismos, y más concretamente desde el movimiento feminista de Tierra Estella-Lizarralde, es necesario hacer una breve presentación de los grupos que hoy participan en el. Para ello, a continuación se expone una tabla con los diferentes grupos miembros del movimiento feminista, con su año de creación, número de activistas y características.

Grupo	Año de inicio	Número de activistas	Características
Grupo 1	1993	12	La mayoría de la tercera edad
Grupo 2	2003	11	Migrantes, la mayoría de Latinoamérica
Grupo 3	2014	—	Migrantes, la mayoría de Latinoamérica
Grupo 4	2014	10	Separadas, la mayoría madres solteras
Grupo 5	2015	20	Jóvenes
Grupo 6	2018	4	De la izquierda abertzale

1. Tabla. Caracterización de los grupos feministas de Estella-Lizarra

Fuente: hecha por las autoras.

Más allá de ser evidente la gran heterogeneidad que existe entre las diferentes organizaciones que conforman el movimiento, es destacable la homogeneidad que hay dentro de cada grupo. Con lo que se puede intuir que aunque dentro de la mayoría de los colectivos haya una gran diversidad ideológica, lo que ha juntado a estas mujeres en sus respectivos grupos han sido las interacciones habidas en las relaciones de poder sufridas unas por ser de edad avanzada, otras por ser migrantes, otras por ser separadas y madres solteras, otras por ser jóvenes y otras por un conflicto nacional.

Es importante ser conscientes de esto, para poder conocer las estructuras formal e informal de las que dispone el movimiento feminista de Tierra Estella-Lizarralde y las consecuencias que deservocan el funcionamiento de estas.

Como se ha explicado al inicio de este apartado, desde los feminismos se han criticado las estructuras jerárquicas, considerandolas patriarcales (Berbel, 1997) y se ha apostado por la creación de estructuras horizontales. Para ello, se ha creído conveniente basar el funcionamiento del movimiento en asambleas; prueba de ello es el movimiento feminista de la merindad navarra. Como bien explica Tarrow (1997) y se explicita en el movimiento feminista de Tierra Estella-Lizarralde, este crea estructuras formales temporales de movilización con la intención de conseguir nuevas activistas y aliadas. Así es que el movimiento funciona mediante asambleas para organizar actividades como el 8M, las jornadas feministas que se vienen realizando una vez cada dos años o el 25N.

Una de las principales oportunidades que ofrece el funcionamiento asambleario es una inclusión más diversa en el proceso de toma de decisiones. Más aún en el caso de Tierra Estella-Lizarralde, en el que ha quedado claro que hay una gran diversidad entre las diferentes organizaciones. Otra de las principales oportunidades que ofrece la asamblea es un funcionamiento más horizontal, y con ello la democratización y transparencia de la información, del poder y del proceso de la toma de decisiones. En el caso que se ha analizado, como expresan las entrevistadas, las decisiones se toman en consenso, lo que hace a todas las integrantes de la asamblea más partícipes, y por ende, a sus respectivos grupos.

Sin embargo, como muestra la investigación realizada en dicho movimiento y como explica Martínez-Hernández (2014; mencionado aquí: Amurrio y Larrinaga, 2017) frecuentemente el discurso de la *horizontalidad*, *inclusión* y *no jerarquía* oculta procesos de decisión no democráticos o excluyentes. Es lo que pasa frecuentemente, como en el caso analizado, cuando la estructura informal se encarna mediante la estructura formal, siendo la primera la que dirige a la segunda. Así explica una de las mujeres entrevistadas el funcionamiento de la asamblea, que es la mayor expresión de la estructura formal que tiene el movimiento a estudio:

“En el Movimiento Feminista nos juntamos todas pero no hay un grupo en sí mismo sino que nos juntamos grupos diferentes, pienso que cada uno tiene sus asambleas, sus presentaciones de cuentas, sus cosas, ¿no? Pero es un poco como mucha voluntad, pero no hay una estructura o un sistema que organice por así decirlo” (E4).

Pero antes de seguir con los retos que se plantean respecto a las estructuras organizativas, quizás, sea conveniente definir primero lo que se conoce como estructura formal e informal. Así pues, Escorihuela (2015:2) señala que la estructura formal “es fruto de la coordinación planificada que realiza para dotar a la organización de unos pasos y procesos eficaces”. Por el contrario, la estructura informal surge de forma fortuita “a través de las interacciones que se producen entre los miembros del grupo”, aunque estos muchas veces no son conscientes de la existencia de la estructura informal. Algunos ejemplos de esta estructura son “la cultura colectiva (conjunto de valores y normas que regulan las

posiciones de los miembros de un grupo), la atmósfera grupal o clima emocional (conjunto de emociones dominantes en un momento concreto del grupo), la estructura de roles, la estructura del estatus, la estructura de atracción, etc.”.

Por lo tanto, cuando la estructura formal no explicita quién y cómo se deben llamar las asambleas, normalmente, es la estructura informal la que lo lleva a cabo. En este caso, son esas mismas personas que forman la estructura informal las que dinamizan las asambleas y preparan el orden del día. Esto hace, que de alguna manera, estas activistas sean quienes tengan el liderazgo del movimiento. Una de las consecuencias negativas que acarrea la creación de *élites* o liderazgos motivados por el desarrollo de la estructura informal es que al no haberles dado nadie ese poder, tampoco nadie puede quitárselo (Freeman, 1988:33). Ya que, como expresa Freeman (1988:33) esta estructura informal, sobre todo en grupos donde esta predomina, es la que permite desarrollar una *élite*; que sería definida como el grupo de amigas que ha unido la acción política. Como se observa en el caso analizado ese grupo de amigas que forman la estructura informal es el que marca las pautas o reglas sobre cuál es el método de decisión, y solo las conocen unas pocas; favoreciendo así a quienes “pueden establecer su hegemonía indiscutible”.

Esto hace que la información no sea todo lo transparente que debiera. Ejemplo de ello es que quienes muchas veces preparan el orden del día no lo comparten con el resto de grupos que quedan fuera de la estructura informal. Por lo tanto, solo quienes están dentro de ella pueden prepararse los temas a tratar y argumentar con una idea colectiva previamente trabajada en sus respectivos grupos. Mientras, quienes no pertenecen a la estructura informal reciben la información en la misma asamblea, por lo que no tienen la legitimidad necesaria para hablar por su grupo y tampoco han tenido el tiempo suficiente para trabajar los temas. Esto, por supuesto, tiene consecuencias en el proceso de toma de decisiones, y es que como explican algunas de las entrevistadas, las ideas que se desarrollan son las propuestas por los grupos que conforman la estructura informal:

“[Sonriendo] sí, sí, ellas sí, ellas son más fuertes. [...] Sí, sí, ellas ganan [riendo]. [...] El consenso lo ganan ellas, ser joven es más fácil. Teniendo la edad es más fácil para tener acción con la gente. Con la edad la gente cierra más y cuesta más “(E2).

Esto, a su vez, fortalece la estructura informal, es decir, el propio funcionamiento de la estructura informal es el que la fortalece. De tal manera que incluso los discursos y las expresiones públicas del movimiento feminista se han ido acercando a la familia ideológica con la que se define la estructura informal. El hecho de que la estructura informal tenga tal fuerza hace que en el proceso organizativo de las asambleas se generen y/o reproduzcan varias exclusiones: no haciendo una gestión suficientemente transparente de la información, la estructura informal logra tener mayor peso -tanto cuantitativo- como cualitativo-. en el proceso decisorio y cumple sus objetivos a través del movimiento. O sea, la estructura informal aprovecha los recursos del movimiento para satisfacer los objetivos más próximos

a sus ideas, ya que son ellas quienes tienen el acta y conocen los temas a tratar.

Por lo que el principal reto podría decirse que es el reparto o la democratización del poder. Pues si este está en el grupo, se entiende que la horizontalidad está estrechamente relacionada con la democratización del poder. Así es que, como explican desde la Fundación Joxemi Zumalabe (2014:63) “el grado de distribución de la capacidad de influencia en la vida interna indica cuál es el grado de horizontalidad de un colectivo. Es decir, si la capacidad de influencia (poder) está repartida entre muchos miembros de este colectivo, diríamos que tiene una estructura y funcionamiento horizontal. Y si está centralizada entre pocos miembros, sin embargo, la estructura y el funcionamiento será vertical “.

Se ha podido observar como discursivamente el movimiento feminista de Tierra Estella-Lizarralde hace una apuesta firme por un funcionamiento horizontal, democrático y participativo. Pero entonces será necesario que todas las integrantes conozcan el funcionamiento. “Por eso hay que cuidar mucho que esas normas y códigos de funcionamiento los conozcamos todos y que sean cuestionables o modificables. Pero para ello deberíamos hacer evidentes las normas de funcionamiento y, probablemente, recogerlas en algún sitio” (Fundación Joxemi Zumalabe, 2014:92).

Por tanto y a fin de cuentas, el principal reto con el que cuenta el movimiento feminista de la merindad navarra es el de crear una estructura formal y dotarla de recursos y herramientas para sobreponerse a la estructura informal -necesaria también para entablar relaciones personales y favorecer la efectividad grupal-. Para ello, según Escorihuela (2015), al igual que todo movimiento social, deberá preguntarse quién, qué y cómo decide dentro de la asamblea y en caso de que quieran que las decisiones se tomen mediante un proceso colectivo, deberán preguntarse cómo será ese proceso y cómo debe ser para que consiga el mayor consenso posible. A fin de cuentas, una estructura capaz de adaptarse a procesos de cambio y diversidades en pos de la sostenibilidad del grupo.

2 I MODELOS DE ACTIVISMO Y FUNCIONAMIENTO DEL GRUPO

Dicha estructura formal recién mencionada, si posibilita el buen funcionamiento de un sistema asambleario horizontal, participativo, democrático y transparente facilitará el cuidado del grupo y sus integrantes; interviniendo así en la reproducción de las relaciones de poder y procesos de exclusión que permite el libre funcionamiento de la estructura informal. Es cierto, que desde los feminismos se ha hecho hincapié en poner en el centro los cuidados de las personas y del grupo. Por eso, como ya han anunciado autoras como Luxan, Ormazabal, Txurruka y Dañoibeitia (2014:95-96) y hemos señalado anteriormente en este capítulo, los modelos de activismo están cambiando; desde los feminismos están tomando centralidad el “cuidado mutuo entre activistas”, “el desarrollo de dinámicas grupales saludables” y “el desarrollo de las relaciones personales”. En este ámbito el movimiento feminista de Tierra Estella-Lizarralde también ha hecho sus aportaciones.

“A la hora de dar la palabra a chicas más jóvenes, o intentando que el Movimiento Feminista sea más inclusivo y empoderando a la gente para que todas tomen la palabra, etc. Pero en entornos no mixtos yo creo que siempre habla la misma gente, que no se hace mucho esfuerzo para que el otro tome la palabra, o sólo se hace en la misma medida. Luego también que los sentimientos se centralizan mucho más en el movimiento feminista. Por ejemplo nosotras decíamos al principio de la asamblea [en Grupo 6] cómo estábamos”(E3).

Así es que podría decirse que es una gran oportunidad para la propia sostenibilidad del grupo y sus activistas. Ya que, de lo contrario, es muy posible que se creen malestares entre las personas que no forman parte de la estructura informal y ello podría poner en juego la sostenibilidad grupal. Al respecto, Escorihuela (2015) señala que la reproducción de las relaciones de poder, y por tanto, el fortalecimiento de estas, suele generar daños en las personas que se encuentran en la periferia o fuera de la llamada *élite*. Además, esas mismas relaciones de poder son generadoras de procesos de exclusión que no permiten a algunas activistas adquirir ciertas responsabilidades o capacidades decisorias; ya que las hacen desconocedoras de las reglas para llegar a ellas.

Esto es, lo que en cierta medida, está ocurriendo en el caso de Tierra Estella-Lizarralde. Pues aunque es cierto que, sobre todo, desde algunos colectivos más jóvenes se impulsan otros modelos de activismo y ellas los realicen en sus grupos; el hecho de que la estructura informal sea la que dirija el funcionamiento de la estructura formal encarnándose mediante la asamblea hace que dichas relaciones de poder, y por ende, dichos procesos de exclusión se desarrollen y sean generadores de malestar entre participantes que no ocupan el espacio de la estructura informal. Así explica una de ellas su malestar:

“Es un tema más de inclusión, que el resto de colectivos tengan capacidad de entender otras culturas. A veces no se entiende que somos culturalmente diferentes y necesitamos que entiendan que necesitamos ser entendidas y que se nos reconozca un espacio”(E2).

Para poder intervenir de una manera adecuada en dichos procesos de exclusión y facilitar una distribución democrática de la información y del poder, desde la Fundación Joxemi Zumalabe (2014) se cree necesario acordar los roles que tendrán lugar dentro de la asamblea. Esta es una gran oportunidad que se ofrece desde la voluntad de un buen funcionamiento de lo horizontal. En toda asamblea suele haber una persona que dinamiza y otra que recoge el acta; se podrían considerar como los dos roles más conocidos. Aún así, en el caso de la merindad de Tierra Estella-Lizarralde, no existe el rol o la responsabilidad de recoger el acta; lo que puede poner en duda el desarrollo efectivo del grupo, ya que puede generar dudas sobre cuáles fueron las decisiones acordadas etc.

Además, suele haber otros roles que son implícitos, y a su vez, legitimados por el grupo; así se explica que la palabra de algunas personas tome más peso que la de otras. En el caso de Tierra Estella-Lizarralde también ocurre, mediante la reproducción de

ciertas relaciones de poder, frecuentemente, que la palabra de mujeres en edad avanzada no es igual considerada que aquella que viene de una integrante de la estructura informal: mujer joven, blanca, de clase media, heterosexual y próxima a la familia ideológica a la que pertenece dicha estructura.

Del mismo modo, al no haber una estructura formal que se haga cargo de hacer explícito quién debe convocar las asambleas, es otro de los roles implícitos que funcionan dentro del movimiento feminista de la merindad navarra. Esto hace que sea la estructura informal, la misma que dinamiza y prepara el orden del día, la que convoque la asamblea. De esta manera, ellas son las que establecen un horario, que a su vez, se consulta en la siguiente asamblea con las personas que han acudido; de tal manera que hay ciertas activistas que por su realidad sociopolítica y su ciclo vital no pueden participar en las asambleas. Además, cabe destacar, que muchas veces se trata de la única persona que puede acudir en representación de alguno de los grupos que se sitúan fuera de la estructura informal. Estas participantes suelen ser o bien las mujeres migrantes o bien las madres solteras. Más todavía en el caso de mujeres migrantes jóvenes o madres solteras migrantes, quienes no tienen representatividad en la asamblea. Esto, unido a que al ser la estructura informal la que convoca asamblea, la que dinamiza y la que redacta el orden del día que no comparte con los colectivos que no forman parte de la estructura informal, hace que su influencia sea notablemente superior en los procesos de toma de decisiones. Así, de esta situación se puede observar una clara exclusión: aquellas que ostentan el liderazgo son las que definen las acciones que se llevarán a cabo en el movimiento. Así, según Della Porta y Diani (2015), las relaciones de poder de carácter relacional que operan hacen que la diversidad que se ensalza en los discursos, mientras no choque con los parámetros de la estructura informal, sea aceptable. Por ello, podemos decir que hemos observado que la asamblea no incluye por completo la diversidad inherente al movimiento, sobre todo en los casos en los que dicha diversidad sea generadora de conflictos.

Por eso, una vez más, es necesario destacar que el principal reto que tiene el movimiento feminista de Tierra Estella-Lizarralde es el desarrollo de una estructura formal dotada con todas las herramientas posibles para intentar garantizar un funcionamiento lo más democrático, transparente y horizontal posible. Uno que ponga límites a la estructura informal y que posibilite el acceso a los espacios decisorios a personas que no conforman la estructura informal. Pues para desarticular esas relaciones de poder es necesario rehacer tanto las estructuras como las prácticas. Tanto es así, que la creación de una estructura formal consistente se cree la manera más adecuada para intentar incidir de alguna manera en la reproducción de todos esos procesos de exclusión que han sido relatados anteriormente.

Además, como se ha explicado anteriormente, estos procesos de exclusión generan malestar entre las activistas que no forman parte de la estructura informal y se quedan fuera de los espacios decisorios. Según Escorihuela (2015) las relaciones que se crean

entre las activistas condicionan tanto el proyecto como los resultados. Por eso, además de ser necesaria una estructura formal también será necesaria una informal saludable que proporcione espacios de creación de redes y lazos entre las integrantes. Ya que, aunque las compañeras que conforman la estructura informal, las que se quedan fuera de ella no lo sienten así, y algunas de ellas reclaman más espacios donde hacer lazos.

Pues es sabido que las personas además de unirse a los grupos para conseguir objetivos que no pueden conseguir por sí solas, los grupos también satisfacen otras necesidades personales como la creación de una identidad colectiva. Para lograr cumplir con estos dos ámbitos, en todo grupo se crea un tercer factor: el proceso grupal. Ya que para lograr los resultados que espera el grupo y satisfacer los intereses personales el grupo debe perdurar y ser sostenible en el tiempo (Arrow et al, 2000). Unido a eso, Escorihuela (2015) presenta la siguiente imagnoragen mediante la interacción entre las activistas, el proceso y los resultados; es decir, con la intención de expresar cuales son las pautas para conseguir la efectividad grupal:



2. Imagen. Modelo de efectividad grupal

Fuente: Jose Luis Escorihuela (2015). Editado por las autoras.

Lo que la imagen pretende expresar es que tanto el proceso, como los resultados y las personas deben ser tenidos en cuenta para lograr una efectividad grupal; ya que son tres factores que interactúan entre sí. Así es que en pos de la sostenibilidad del grupo y la efectividad de este, es necesario buscar un equilibrio entre el cumplimiento de los objetivos o los resultados, responder a las necesidades e intereses personales de las activistas y el cuidado del proceso. De lo contrario, un grupo que solo se centre en conseguir resultados ignorará las necesidades e intereses de las personas que conforman la organización; es decir, ignorará el proceso para conseguir los objetivos. Estaría incrementando las posibilidades de generar un conflicto y poner en riesgo la propia sostenibilidad del grupo; lo que, sin duda alguna, también tendría consecuencias en la obtención de los resultados. De la misma manera, el grupo que únicamente está mirando a las necesidades de las activistas, si excluye los procesos ocurridos en las interacciones grupales o ignora la

obtención de resultados, creará una gran frustración por no haber logrado resultados; y por tanto, tendrá grandes dificultades para satisfacer las necesidades personales de las integrantes (Escorihuela, 2015).

En el caso de Tierra Estella-Lizarraldeia ocurre que el propio funcionamiento está diseñado únicamente para centrarse en los resultados. La única expresión que tiene la estructura formal es la asamblea que se reúne para desarrollar actos de diferente tipo en fechas señaladas como el 8M o el 25N. Esto, en gran medida, explica porque aun discursivamente defendiendo un funcionamiento horizontal y centrado en los cuidados de las activistas, realmente no existe un espacio de cuidado del proceso. Esto, como ya se ha explicado, supone un gran riesgo para la sostenibilidad y la efectividad grupal. Por eso, otro de los principales retos que muestra el movimiento feminista de Tierra Estella-Lizarraldeia es precisamente este; el de encontrar un equilibrio entre la atención que se pone al logro de los objetivos, con el cuidado del proceso y las personas.

3 | CONCLUSIONES

Una de las principales conclusiones que podemos sacar de esta investigación es que la estructura informal, como se ha visto, provoca que las asimetrías de poder aumenten. Estas se han encarnado a su vez a través de *élites* que surgen de un modo informal. En cuanto al horario de las asambleas o al choque entre los objetivos que ha tomado el movimiento y los grupos más periféricos, se observa, por ejemplo, que se ha profundizado en esas asimetrías de poder. Así, las decisiones -objetivos y horarios- están en manos de aquellas que establecen los límites del ámbito de poder.

De modo que, también podemos concluir que al trasladar discursivamente la idea de horizontalidad al movimiento, se indica una estructura informal oculta que da la impresión de un marco sin jerarquía. Ligado a ello, por supuesto, el rechazo a la sobreestructuración ha dejado consecuencias en la estructura organizativa del movimiento feminista de Tierra Estella-Lizarraldeia. Como se ha observado, el movimiento ha creado no sólo un discurso a favor de la horizontalidad y la no jerarquía, sino también, supuestamente, estructuras organizativas, tratando de superar las asimetrías de poder. Pero como se ha visto, éstos son instrumentos para profundizar en las recién mencionadas asimetrías.

En este sentido, se puede decir que las exclusiones que se han ocultado tras el espacio informal han hecho disminuir la diversidad del movimiento. Como se ha puesto de manifiesto anteriormente, los grupos que conforman el movimiento son muy diversos entre sí, pero dentro del grupo, a pesar de su diversidad ideológica, etc., son homogéneos por haberse agrupado en base a las exclusiones que sufren. Esto se valora positivamente, por un lado, porque puede ser una forma de posibilitar el liderazgo de la lucha contra las exclusiones que atraviesan sus grupos; y, por otro, porque evitan ciertas exclusiones dentro del grupo -blancas por encima de las racializadas, jóvenes por encima de las mayores

o adultas por encima de las jóvenes-. Por el contrario, como hemos observado en el apartado empírico, también trae consigo un efecto negativo. Al no aflorar las relaciones de poder dentro del movimiento, agruparse en función de las exclusiones que sufren, ha hecho que algunos grupos estén excluidos en su totalidad. Es decir, hay dos grupos de mujeres racializadas, uno de los cuales no participa en la actualidad, y una única mujer en representación del otro. Sin embargo, al mismo tiempo, se cree que esto debería hacer más evidente la exclusión. O sea, si fueran grupos más heterogéneos, el grupo no sería excluido, sino un miembro racializado. De esta manera, todo el grupo es excluido, haciendo que la exclusión sea más evidente y, por tanto, en principio, más visible para su gestión colectiva.

De modo que la conclusión final es que el movimiento feminista de Tierra Estella-Lizarralde necesita una estructura formal sólida para ser eficaz. Asimismo, se concluye que el espacio informal no es democrático; porque la gestión tanto de la información como del poder tampoco lo es; pues no hace una redistribución adecuada de estos. Ello hace que la sostenibilidad del grupo corra peligro; por un lado, porque no tiene en cuenta los diferentes ciclos vitales ni contexto sociopolítico de las participantes, y por ende, los modelos de activismo no se adaptan a las vidas de las personas. Por otro lado, porque todo esto genera que el funcionamiento del grupo se tambalee bien por malestares diversos o bien porque no se está haciendo un cálculo real de los recursos que se tienen.

REFERENCIAS

Arrow, Holly, Joseph McGrath y Jennifer Berdahl (2000). *Small Groups as Complex Systems. Formation, Coordination, Development, and Adaptation*. Sage Publications.

Amurrio, Mila y Ane Larrinaga (2017). "Movimientos sociales, participación y dominación", Martínez-Palacios, Jone (coord.). *Participar desde los feminismos. Ausencias, expulsiones y resistencias*. Barcelona: Icaria.

Berbel, Sara (1997). *Relaciones de influencia entre grupos de mujeres: un análisis evolutivo de los discursos*. Tesis doctoral. Barcelona: Universitat de Barcelona. [On-line] Disponible en web: <https://www.tdx.cat/handle/10803/2673#page=97> [Consulta: 5 de mayo de 2020].

Binson, Ivano y Mario Diani (2004). "Organizations, coalitions and movements". *Theory and Society*, 33, 281-309.

Della Porta, Donatella y Mario Diani (2015). *Los Movimientos Sociales*. Madrid: Universidad Complutense.

Escorihuela, Jose Luis (2015). "Modelo de efectividad grupal". *Ulises*

Ewig, Christina y Myra M. Ferree (2013). "A history of Global Feminist Organizing", Ewig, Christina eta Ferree, Myra Marx, *Feminist Organizing: What's old, What's new? History, trends and issues*. Madison: University of Wisconsin.

Fundación Joxemi Zumalabe (2014). ***Dabilen harriari goroldiorik ez***. San Sebastián: Fundación Joxemi Zumalabe. [On-line]. Disponible en la web: <http://joxemizumalabe.eus/liburuak/DHGE-1.pdf> [Consulta: 12 de abril de 2020].

Freeman, Jo (1988). ***La tiranía de la falta de estructura***. Madrid: Forum de Política Feminista.

Ibarra, Pedro (2005). ***Manual de sociedad civil y movimientos sociales***. Madrid: Síntesis.

Luxan, Marta et al. (2014). “**Metamilitantzia. Herri mugimenduen baitatik gogoeta**”. *Jakin*, 203, 94-107.

Sagot, Monserrat (2020). Online seminar “**Coronavirus y disputas por lo público y lo común en América Latina**”, CLACSO, ALAS y ISA.

Tarrow, Sidney (1997). ***El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la actividad colectiva y política***. Madrid: Alianza Editorial.

Zubiaga, Mario (2009). ***Boteretik eraginera. Mekanismoak eta prozesuak Leitzarango eta Urbina-Maltzagako liskarretan***. Tesis doctoral. Leioa: EHU.

VALORIZAÇÃO DO PROFISSIONALISMO POLICIAL DOCENTE NA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL

Data de aceite: 01/12/2021

Data de submissão: 03/09/2021

Ana Luíza Almeida Andrade

Polícia Civil do Distrito Federal

Conceição de Maria Cardoso Costa

Instituto Federal de Brasília

Renata Guilhões Barros Santos

Escola Superior de Polícia Civil

RESUMO: Este artigo propõe-se a refletir sobre as principais questões relacionadas ao exercício da docência no âmbito policial, a partir da ótica do profissionalismo. Foi estabelecido o seguinte problema: Como os preceitos do profissionalismo, um dos elementos de caracterização da Polícia Moderna, pode auxiliar na prática da docência do ensino policial? A fim de nortear essa pesquisa, foi traçado o objetivo de analisar os preceitos do profissionalismo como fundamento de uma prática docente eficiente no ensino policial na Escola Superior de Polícia Civil do Distrito Federal – ESPC. Adotou-se a pesquisa bibliográfica como metodologia de pesquisa para refletir sobre as práticas desenvolvidas nos Cursos de Progressão Funcional e de Formação Continuada, sendo que as pesquisas sobre textos, a priori remontam a publicações acadêmicas exíguas, coadunando com livros na área policial sobre conceitos gerais de Polícia Moderna, relacionando a textos que envolvam saberes docentes, para promoção de um saber docente policial. Identifica-se debate

na relação constituída entre os saberes docentes e os saberes profissionais no âmbito da Polícia Judiciária, tendo em vista a inserção gradual de Metodologias Ativas de Ensino- Aprendizagem Baseada em Problemas na ESPC. Algumas diretrizes educacionais, bem como alguns marcos normativos são destacados com a finalidade de valorizar o exercício da docência no âmbito da Polícia Civil do Distrito Federal, dentre os quais a Instrução Normativa nº 172/16, atualizada pela IN nº 195/2019, que regulamentou a remuneração aos policiais que atuam como professores e o processo de seleção de docentes com critérios baseados em competência técnica. Tais inovações apresentam uma perspectiva de mudança no ambiente educacional da PCDF. Nas considerações finais, constatou-se a tímida produção científica sobre o tema, o que sugere a necessidade aprofundamento de estudos referentes às contribuições do profissionalismo para o exercício da docência policial, para ao final produzir-se um conceito inicial do saber docente policial. São apresentados, ainda, alguns apontamentos para a otimização das práticas educacionais da Escola Superior de Polícia Civil do Distrito Federal.

PALAVRAS-CHAVE: Docente. Profissionalização. Saberes Docentes. Ensino. Policial.

VALORIZATION OF POLICE TEACHING PROFESSIONALISM IN THE CIVILIAN POLICE OF THE FEDERAL DISTRICT

ABSTRACT: This article proposes to reflect on the main issues related to the practice of teaching in the police sphere, from the point of

view of professionalism. The following problem was established: How can the precepts of professionalism, one of the characterization elements of the Modern Police, help in the practice of teaching police education? In order to guide this research, the objective was to analyze the precepts of professionalism as the foundation of an effective teaching practice in police teaching at the Superior School of Civil Police of the Federal District (ESPC). We adopted the bibliographical research as a research methodology to reflect on the practices developed in the Courses of Functional Progression and Continuing Education, and the research on texts, a priori, goes back to limited academic publications, in line with books in the police area on general concepts of Modern Police, relating to texts that involve teaching knowledge, to promote a police teaching knowledge. It identifies a debate in the relationship between the teaching knowledge and the professional knowledge within the scope of the Judiciary Police, in view of the gradual insertion of Active Teaching-Problem-Based Learning Methodologies in ESPC. Some educational guidelines, as well as some normative frameworks, are highlighted with the purpose of enhancing the practice of teaching in the scope of the Civil Police of the Federal District, among which Normative Instruction 172/16, updated by IN nº 195/2019, which regulated to the police who act as teachers and the process of selection of teachers with criteria based on technical competence. Such innovations present a perspective of change in the educational environment of PCDF. In the final considerations, it was noticed the timid scientific production on the subject, which suggests the need to deepen studies regarding the contributions of professionalism to the exercise of police teaching, in order to produce an initial concept of police teaching knowledge. Also presented are some notes for the optimization of educational practices of the School of Civil Police of the Federal District.

KEYWORDS: Teacher. Professionalism. Teacher Knowledge. Police. Officer.

1 | INTRODUÇÃO

A busca pelo conhecimento pode levar a locais nunca antes conhecidos. No caso em questão, a uma discussão sobre como valorizar o policial docente, preservando e fortalecendo o profissionalismo. Na Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF) um dos pontos importante foi a promoção do curso de pós-graduação Lato Sensu em Segurança Pública, com ênfase na formação de tutores, preceptores e em pesquisa, para o Distrito Federal e Entorno, oferecido pela Escola Superior de Polícia Civil (ESPC-DF) em parceria com o Instituto Federal de Brasília (IFB) – Campus Ceilândia e a Fundação da Universidade Aberta de Brasília – FUNAB, iniciado no segundo semestre de 2018. Ressalte-se que a Academia de Polícia Civil, atualmente Escola Superior de Polícia Civil, sempre promove cursos de formação e qualificação de docentes em diversas áreas: Técnicas de Imobilização Policial (TIP), Técnicas Operacionais na Atividade Policial (TOAP), Tutoria e Curso de Formação de Docente em Aprendizagem Baseada em Problemas – 2014. Nesta perspectiva, e após a leitura do Projeto Pedagógico do Curso dos objetivos de cada um dos módulos e do edital de seleção de discentes, pode-se extrair que a ESPC/PCDF tem como uma de suas metas, ao promover o curso de pós graduação em Segurança Pública, que os policiais formados possam exercer com profissionalismo o papel de tutores, preceptores e pesquisadores.

Aliando-se a promoção de vários cursos voltados à formação do policial docente, a ESPC iniciou algumas ações no sentido da valorização da docência, destacando-se o pagamento de hora aula aos policiais. No ano de 2016, foi publicada Instrução Normativa nº 172/2016-PCDF, que, em síntese, regulamenta o processo de credenciamento para o exercício de encargos em cursos ou concursos da Escola Superior de Polícia Civil, que dispõe sobre o pagamento da gratificação conforme disposto no artigo 76-A, da Lei nº. 8.112/90, no âmbito da Polícia Civil do Distrito Federal, e dá outras providências. Essa regulamentação demonstra indubitavelmente que a instituição percebeu a necessidade proeminente em gratificar os seus docentes policiais.

Faz-se necessário entender o que é profissionalismo policial e onde surgiu o termo. Remonta-se ao entendimento do que seja o conceito de “polícia moderna”, trazido à baila por Bayley (2006) no seu livro Padrões de Policiamento: Uma Análise Internacional Comparativa. A caracterização da polícia moderna é estabelecida como aquela que possui um corpo profissional, especializado e de caráter público. Abarcando o conceito de profissionalização, afirma-se que a realização de funções exclusivas da atividade policial é uma preparação explícita da profissionalização (Bayley, 2006). Para o autor o tema passou a indicar um tipo de condição desejada, e não o alcance de atributos comportamentais. Uma racionalização no sentido de uma autoadministração consciente. A profissionalização leva em conta o recrutamento meritocrático, formalização do treinamento, evolução estruturada da carreira, a sistematização da disciplina e o trabalho em tempo integral.

No tocante ao corpo profissional, amplia-se o conceito visto que a profissionalização tem como um dos pontos a formalização do treinamento e como deve ser proporcionado àquele que ingressa nas fileiras de uma corporação com características tão peculiares. Daí, o porquê de falar-se em policial docente profissional. A compreensão de que o policial quando exerce a docência pode influenciar a formação inicial e continuada dos futuros policiais está correta, evidentemente quando aliado às propostas pedagógica e institucional, coadunando com as percepções da sociedade brasileira na melhoria da segurança pública, tornando uma formação profissional policial adequada.

As propostas institucionais de valorização docente, especificamente no tocante ao profissionalismo policial na ESPC, devem ser concatenadas com as melhores condições para que o ambiente educacional tenha sempre evolução e não regressão e para que seja estabelecido um modelo profissional na formação docente policial, tendo em vista que esses profissionais imbuídos na atividade fim podem aprender sobre a docência para que se estabeleça um saber docente policial.

Desta forma, essa pesquisa tem por objetivo analisar os preceitos do profissionalismo como fundamento de uma prática docente eficiente no ensino policial na Escola Superior de Polícia Civil do Distrito Federal – ESPC, buscando responder a seguinte questão: Como os preceitos do profissionalismo, um dos elementos de caracterização da Polícia Moderna, pode auxiliar na prática docente do ensino policial?

2 I PROFISSIONALISMO DO POLICIAL DOCENTE

A atual formação do policial, salvo algumas exceções, tem a conotação de moldar e não promover uma formação que garanta a interação com a sociedade civil estabelecida. Trata-se de policial formado com forte foco na reação e com pouco senso crítico.

A elaboração de currículos para formação inicial e continuada dos policiais necessita indubitavelmente de policiais docentes devidamente qualificados. Mas qual seriam as qualidades de ser um policial docente? Esse tema envolve uma grande quantidade de opiniões, na atual sociedade contemporânea.

A leitura da doutrina pátria sobre a formação docente, de acordo com Libâneo (2011) e Pimenta (2000) remetem à questão da articulação dos saberes docentes. Nesse diapasão, Libâneo (2011) afirma que a disciplina Didática é indispensável na formação do professor, pois desta forma articula os saberes específicos, da experiência e os pedagógicos. Nos cursos de Pós Graduação na área Educacional, notadamente na Docência do Ensino, constata-se que a Didática é disciplina presente, demonstrando que a formação do professor dialoga melhor com os saberes específicos, da experiência e pedagógicos. Explicam-se os saberes como alicerces, para promoção de entre teoria e prática, ou seja, teorias vinculadas aos problemas reais apresentados pela experiência cotidiana e a ação prática orientada.

Ser docente envolve saberes: específicos, experienciais, pedagógicos. Os saberes ditos específicos são os que o docente adquire na atividade no processo de formação, como os da formação policial em técnicas de imobilização policial, sendo que tais saberes são adquiridos com estudo, aprendizagem e pesquisa, conhecendo as técnicas de imobilização e a legislação pertinente. Aliam-se aos saberes específicos, têm-se também os pedagógicos e didáticos. Explicam-se os primeiros, momentos construídos em sala de aula no processo de aprendizagem, nos currículos e até na avaliação. Para Pimenta (2000) os saberes pedagógicos podem colaborar com a prática docente, quando forem mobilizados contextualizando com os problemas e com a prática.

De acordo com Tardif (2013), o saber do professor é um saber social que está em permanente reconstrução, incluindo um saber próprio para realizar o processo educativo das novas gerações e que precisam estar integrados à vivência individual e coletiva. Os professores reconstróem esses saberes no seu contexto de atuação com os educandos e mobilizam outros saberes incorporados, modificados e adaptados ao longo da sua história pessoal e profissional. Partindo desse entendimento, podemos adaptar conceito de saberes para a área policial, e principalmente no que concerne a investigação de polícia judiciária, como bem descreve Jacinto (2015, p. 55):

Os saberes que informam a atividade policial investigativa seguem dinâmica de raiz científica, nos mesmos moldes de outros ramos dos saberes científicos, cujos primórdios remontam a investigação criminal inaugurada por Hans Gross em 1893, identificado como o conjunto de teorias que se referem ao

Desta forma, concatenamos conceitos docentes, delimitando na área de Segurança Pública, promovendo um conceito aproximado dos operadores de segurança, aliando teoria e prática, mas com o escopo de produzir docentes com saberes policiais, e que no caso da Escola Superior de Polícia, trabalhando a atividade fim, que seja, atividade policial investigativa.

Quando temos um saber docente ligado à área do profissional a ser motivado, aproximamos a teoria da prática. Tornamos as qualificações educacionais atrativas e com maior eficiência, buscando o profissionalismo. No caso do policial, é preciso promover uma contextualização adequada para que o exercício da sua atividade seja o mais proveitoso e eficaz possível.

Surge então, nas pesquisas de docência policial o termo “profissionalismo policial” que vai além das condições de modelo tradicional de formação. Poncioni (2007) comenta que a falta de profissionalização provoca notoriamente a existência de estrutura burocrático-militar, levando a um famoso jargão policial, de que a atuação da polícia apenas “enxuga gelo”.

No conceito trazido à baila por De Luiz (1995) apud Poncioni (2007), contextualiza a questão profissional no campo privado, adaptando-se às concepções da segurança pública:

Os elementos das novas práticas de gestão que configuram o modelo da competência no mundo do trabalho são a valorização dos altos níveis de escolaridade nas normas de contratação; a valorização da mobilidade e do acompanhamento individualizado da carreira; novos critérios de avaliação que valorizam as competências relativas à mobilização do trabalhador e seu compromisso com a empresa; a instigação à formação contínua; e a desvalorização de antigos sistemas de hierarquização e classificação, ligando a carreira ao desempenho e à formação.

A profissionalização policial pode ser conceituada, aproveitando-se conceitos de Poncioni (2007) e Bayley(2007) como sendo:

A formação qualificada dos policiais, com incremento dos recursos humanos e materiais e a organização da formação profissional, como uma preparação explícita para realizar funções exclusivas da atividade policial, tornando-a instituição policial eficiente, responsável e efetiva na condução da ordem e segurança pública.

Consta-se que, a exigência de escolaridade para acesso aos cargos nos concursos públicos, passando de ensino médio para ensino superior, promoveu uma melhor qualificação acadêmica dos policiais e, por conseguinte dos docentes que atuarão nas escolas policiais. Fato este já adotado pela Polícia Federal e seguido por outras polícias civis estaduais. Nesse ponto, cabe uma indagação a ser feita: foi realizado algum estudo sobre a alteração de escolaridade na polícia? E o que proporcionaria no ambiente docente policial?

A imposição social quanto à melhoria do diploma acadêmico alcançou maior

relevância justamente a partir do ano 2003, quando o Brasil experimentou um aumento significativo no número de instituições de ensino superior, conforme demonstra o sistema de credenciamento no Ministério da Educação, apresentando indicadores superiores a qualquer outro período anterior. Percebe-se também aumento das instituições particulares, cabendo a seguinte reflexão, segundo Sampaio (2005) para que a IES privadas mantenham sua posição no mercado foi imprescindível implantar políticas para a qualificação do pessoal docente e melhorias na estrutura didática e pedagógica, o que demonstra que o docente no nível superior deve sempre estar devidamente qualificado. Alia-se, também que a tecnologia e sua atualização acelerada também provocaram a necessidade de adequações e a exigência de novos perfis de contratação para empresas e órgãos públicos, não sendo diferente da atividade policial.

Retornando ao ponto central do profissionalismo policial docente, e que vai além do tradicional modelo implantado nas escolas policiais, Poncioni (2007), indica pontos para melhorar a compreensão sobre o tema:

Acrescente-se, também, que tanto a Polícia Militar quanto a Polícia Civil no Brasil não possuem um corpo de docentes inteiramente dedicados ao ensino. Os professores dos cursos de formação profissional básica, oferecidos por ambas as organizações são, majoritariamente, policiais advindos da própria Corporação, os quais, além de acumularem a atividade docente com outras atividades próprias ao cargo prioritariamente exercido na corporação, não possuem necessariamente uma formação pedagógica adaptada à função.

A análise desses pontos demonstra as concepções vivenciadas no ambiente educacional da Polícia Civil do Distrito Federal, com base na legislação institucional produzida, ou seja, instruções normativas resumem-se ao regime escolar da ESPC e ao pagamento de encargo de curso e concurso na instituição.

Os policiais que se dedicam à atividade docente na Polícia Civil do DF, o fazem na maioria das vezes, por dedicação própria, pois não há incentivo da organização em promover a qualificação profissional, salvo quando autorizam licença capacitação para cursos que são custeados pelo próprio servidor. Quando custeados pelo erário (exceção) o servidor assina termo de compromisso prevendo repasse dos conhecimentos adquiridos como forma de compensar o investimento.

Como ponto comparativo, pode-se indicar que a profissionalização do docente policial da Polícia Civil poderia contar com cursos de especialização voltados especificamente a docência. Nesta seara, apenas como indicados, podemos citar que na Polícia Militar do Distrito Federal e seu Instituto de Ciências Policiais, por exemplo, ofertam no seu portfólio de cursos a “Docência do Ensino Superior” na modalidade presencial, com 400 h/a, e que pretende especializar profissionais de todas as áreas do conhecimento, objetivando a docência, especificamente a superior:

Especificamente, objetiva credenciar graduados dos diversos cursos superiores para o exercício da docência na Educação Superior, oferecendo

uma cuidadosa preparação pedagógica para uma atuação de melhor qualidade no mercado, procura construir coletivamente conhecimentos que possibilitem o desenvolvimento de valores, competências, habilidades e capacidades que promovam um exercício profissional crítico-reflexivo, além de proporcionar o aprofundamento dos conhecimentos relativos a instrumentos teórico-metodológicos para o exercício de atividades organizacionais e gerenciais do processo educativo. (Fonte site ICSP/PMDf acesso em 10.06.2019)

O ponto final apresentado destaca a discussão sobre pagamento aos policiais que exercem a docência na instituição. No contexto histórico, até o ano de 2016, na Polícia Civil do Distrito Federal, o docente era remunerado apenas no Curso de Formação Inicial, tendo em vista tratar-se de uma das fases do curso, sendo custeado totalmente pela empresa responsável pelo concurso público. Tal situação gerava um ponto bastante controverso, tendo em vista que alguns policiais ministravam aula no horário de trabalho, recebendo do erário e de uma empresa privada. Foi nesse contexto que surgiu a IN nº 172/2016, atualizada pela IN 195/2019, para normatizar o pagamento pelo Poder Público e estabelecer regras de credenciamento para o exercício da atividade docente e correlata na PCDF.

3 I SELEÇÃO DOCENTE NO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO NA ESPC 2018

A Escola Superior da Polícia Civil do Distrito Federal está reformulando sua metodologia tradicional de ensino, com a inserção gradual de Metodologias Ativas de Ensino como a Aprendizagem Baseada em Problemas (ABP). Um exemplo dessa mudança é a oferta do Curso de Especialização *Lato Sensu* em Segurança Pública com ênfase em Formação de Tutores e Preceptores e Pesquisa para o Distrito Federal e Entorno.

O curso de pós-graduação *lato sensu* foi concebido em 05(cinco) módulos, sendo que o primeiro módulo “Metodologias de Ensino e Pesquisa para a Segurança Pública” tem como proposta geral de:

Entendimento de que a tarefa de discutir formação policial implica na reflexão sobre princípios basilares da educação, sobre processos de ensino e aprendizagem, sobre o desenvolvimento de competências, sobre os fundamentos da ação docente, sobre processos e objetivos da avaliação educacional, bem como sobre metodologias e técnicas de ensino apropriadas à sua atividade finalística. (PPC, 2018 p. 07).

Preliminarmente, o curso torna-se um diferencial na formação qualificada dos policiais civis do distrito federal, mas não é algo inédito, no sentido da oferta de curso de pós- graduação. Alguns cursos de progressão funcional e formação inicial para carreira policial civil tiveram o nível de especialização, mas sempre de forma inexpressiva, diante do quantitativo dos servidores da Polícia Civil do DF.

Ainda com a preocupação de analisar a seleção de docentes baseada em critérios técnicos de qualificação profissional, bem como de avaliar o profissionalismo docente, buscou-se localizar o edital de seleção de professores para o 1º Curso de Pós Graduação

em Segurança Pública.

Por tratar-se da primeira turma de especialização utilizando metodologia ABP, e da necessidade proeminente em estabelecer agilidade na elaboração do currículo, organizado através de um grupo de trabalho, com o escopo da realização do curso em tempo hábil, a seleção dos policiais docentes ocorreu por convite e não por edital.

Lançado no início de 2019, o 2º Curso de Especialização lato sensu inovou por trazer edital de seleção para o corpo docente. Foram apresentados critérios para o encargo de tutoria, quais sejam:

O presente processo seletivo é destinado aos servidores da ativa da PCDF, de qualquer de suas carreiras, portadores de curso de nível superior, bem como que seja especialista lato sensu, ou mestre, ou doutor, com titulações reconhecidas no Brasil, e que tenham habilitação em metodologia de Aprendizado Baseado em Problemas-ABP, em curso ministrado pela/na APC-DF/ESPC-DF nos anos de 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, ou no de 2019 que está em curso (Projeto nº 10/2019-ESPC). Também será tido como habilitado em metodologia ativa de ABP aquele que comprovar ser aluno da 1ª Pós-Graduação 2018. Condiicionado, à conclusão com êxito do curso em 2019, antes do início do eventual Encargo na 2ª Pós-Graduação, na hipótese de ser aluno da 1ª Pós ou do curso de ABP de 2019. O processo seletivo visa à seleção de profissionais para o exercício dos encargos de Professor/Tutor em ABP, Professor em Planejamento e Designer do Programa de Pós-Graduação. Ao Encargo de Designer, será escolhido o mesmo profissional para os 5 (cinco) módulos, de forma a manter a harmonia estética-didática-pedagógica dos materiais didáticos produzidos. Nos Encargos de tutor/professor de planejamento, serão escolhidos profissionais para serem tutores especialistas do tema, pela sua experiência profissional, acadêmica e técnica com o assunto, e profissionais com experiência acadêmica, e/ou andragógica/pedagógica, com alguma experiência técnica e profissional no assunto do módulo, que eventualmente atuará como cotutor, dando suporte de raciocínio acadêmico-científico, e/ou andragógico-pedagógico, às dinâmicas tutoriais. (Edital de Credenciamento ESPC nº 01/2019, publicado em 15.02.2019)

O profissionalismo policial docente se estabelece onde há critérios objetivos e justos para que um policial com anos de dedicação exclusiva à atividade fim da instituição policial, aliada à uma formação qualificada, ou seja, com as competências necessárias (conhecimento, habilidades e atitudes) coadunadas às vivências e experiências estejam aptos ao processo de seleção.

A Escola Superior de Polícia Civil do DF adotando a metodologia ativa, da Aprendizagem Baseada em Problemas, focando numa ação motivacional ao policial, aliando teoria a prática, pode promover, por exemplo, a inserção dos policiais aposentados, contudo devido à instrução de pagamento não permitir a presença de aposentados, data vênua poderá ser realizada contratação direta pela Lei 8666/93, caso a instituição programe-se com antecedência para elaboração dos termos pertinentes.

Outras instituições, como a Escola de Governo/DF e a Escola Nacional de Administração Pública promovem seleções com critérios objetivos claros e obviamente

possuem restrições em cursos específicos.

4 I SELEÇÃO DE DOCENTES NO CURSO DE PROGRESSÃO FUNCIONAL

Desde a publicação da Instrução Normativa 172 pela Polícia Civil do Distrito Federal, a seleção de docentes e o pagamento foram instituídos, promovendo-se um novo patamar na profissionalização docente no âmbito da PCDF. Interessante é que há toda uma história sobre o recebimento da gratificação de encargo de curso e concurso na Polícia Civil e que se inicia com solicitação dos docentes da área operacional da polícia, denominados como instrutores de técnicas operacionais. Tais profissionais demonstrando alto grau de organização e com o intuito de melhorar o ambiente institucional apresentaram, através de um conselho de instrutores, a necessidade de elaboração de normativo no sentido de estabelecer critérios para recebimento de gratificação pelas aulas ministradas na Polícia Civil. Após estudos da ESPC foi elaborado o Edital de Credenciamento, bem como o Edital do Processo Seletivo do Curso de Progressão Funcional. Considerando esse último normativo ponderam-se alguns pontos:

1. A gratificação para o Exercício de Encargos nos Cursos promovidos cabe apenas aos servidores policiais civis na ativa, aos demais participantes cabe o processo de inexistência prevista na Lei 8666/93, demandando tempo.
2. Nos encargos de docência/tutoria, no que concerne aos requisitos necessários apresenta-se em primeiro lugar: Ser Policial Civil do Distrito Federal ou Delegado de Polícia do Distrito Federal; e outros específicos em relação a disciplina a ser exercida.

Contudo, não se vislumbra qualquer referência à questão de antiguidade (tempo de serviço na atividade policial), tampouco à formação acadêmica, que poderiam ser pontuadas aos docentes/tutores credenciados, tendo em vista que, um dos saberes docentes, envolvem os saberes da experiência. Entendem-se tais saberes a partir de perspectivas, que sejam: o acúmulo de conhecimentos e, como a intensidade e significado de vivências experimentadas por um indivíduo. Por isso no ambiente policial, por analogia, entende-se que o policial com vivência, experimentado com anos de trabalho, podem estar associados aos demais saberes, e serem mais eficientes no ensino policial. Nesse sentido, a formação de um docente policial é um processo que inclui as concepções pessoais e profissionais. O conhecimento das competências para o processo de ensino/aprendizagem, aliadas ao perfil profissiográfico dos cargos da carreira policial civil promoveriam, um arcabouço educacional com maior eficácia, segundo os preceitos educacionais modernos vigentes.

Desta forma, o edital de seleção apresentado pela ESPC não privilegia o policial que possui vivência e experiência, tampouco o conhecimento específico.

A Matriz Curricular Nacional para Ações Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública (SENASP, 2014) tem grande referência no conceito de competência

que segundo o documento é a capacidade de mobilizar saberes para agir em diferentes situações da prática profissional, em que as reflexões antes, durante e após a ação estimulem a autonomia intelectual.

Assim no âmbito da segurança pública trabalha-se com três conjuntos de competências, segundo a Matriz Curricular (SENASP,2008, p. 08):

- Cognitivas: requerem desenvolvimento do pensamento por meio da investigação e organização do conhecimento;
- Operativas: preveem a aplicação do conhecimento teórico em prática responsável, refletida e consciente e,
- Atitudinais: Visam estimular a percepção da realidade, por meio do conhecimento e do desenvolvimento das potencialidades individuais.



Figura 1 - Processo de Competências

Fonte (produzida pela autora)

Ressalte-se que a divisão referente à competência possui cunho didático, para ser um facilitador no processo de ensino e aprendizagem, sendo que a área da segurança pública possui várias inferências nos campos legais, éticos, além do didático-pedagógico. As competências cognitivas e operativas podem ser objetivamente definidas na Segurança Pública em suas ações formativas. No entanto, as competências atitudinais relacionadas a temas como moral e ética precisam ser inseridas nas ações de formação, tendo em vista que as forças policiais apresentam características que as distinguem: estrutura, emprego da força, reputação, poder e composição social e que se relacionam diretamente na formação policial, como balizadores do que seja correto e adequado nas atividades desempenhadas pelo policial.

Pois bem, a partir dos conceitos apresentados entende-se como a colação das competências pode influenciar os currículos e quiçá a seleção dos docentes, que na Escola Superior de Polícia Civil do Distrito Federal também são escolhidos por sorteio, nos curso de progressão funcional e alguns dos cursos de formação continuada. Como entender um tutor/docente com apenas 03(três) anos de atividade policial, isso se estiver na atividade fim, exercer a atividade de ministrar aulas a policiais que necessitam acima de tudo, de pessoas com expertise acadêmica e vivencial?

Segundo pesquisa coordenada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, consubstanciada no Estudo Profissiográfico e Mapeamento de Competências – Perfil dos cargos das instituições estaduais de segurança pública (SENASP, 2012), são indicadas pelos agentes de polícia civil as suas atividades, segundo grau de importância:

“As três consideradas mais difíceis, dificuldade média a alta, foram “Comparecer e preservar o local de crime”; “Escortar presos” e “Participar de reconstituições de crimes”. Tais tarefas foram classificadas como de média a alta importância, porém não são realizadas frequentemente. Quanto à importância, os participantes apontaram como mais relevantes “Participar de cursos de capacitação e especialização”, “Zelar pelos bens, equipamentos e instalações”. Outras sete tarefas alcançaram a segunda maior média em termos de importância, destacando-se aqui as três consideradas, além de muito importantes, as mais difíceis: “Comparecer e preservar o local de crime”; “Realizar Campanas” e “Entrevistar partes envolvidas, bem como presos”. Destaca-se que essas três tarefas fazem parte de uma tarefa maior que consiste na investigação. Em termos de frequência, destacam-se como tarefas mais executadas: “Zelar pelos bens, equipamentos e instalações”; “Cumprir ordens de serviço/missão” e “Dirigir viaturas”. (Perfil Profissiográfico SENASP, 2012)

Desta forma, na concepção de instituição de ensino superior, não se separa conhecimento acadêmico das experiências e vivências do tutor na elaboração de currículos de formação inicial e continuada. Principalmente, diante das concepções atuais, que demandam continuamente a buscar por uma devida qualificação profissional, produzindo como efeito cascata, a melhoria da imagem institucional. Em outras palavras, conhecer sua profissão e exercê-la com maestria deve ser um dos requisitos para atuação como tutor em cursos de formação policial.

5 | METODOLOGIA

Esse trabalho adotou como metodologia de pesquisa a revisão bibliográfica que revela explicitamente o universo de contribuições científicas de autores sobre um tema específico. (SANTOS e CANDELORO, 2006, p. 43).

Lakatos (2007 p. 185) conceitua pesquisa bibliográfica ou de fontes secundárias, aquela que abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema em estudo, sendo sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo que foi escrito,

dito ou filmado. Igualmente, a construção do conhecimento com base bibliográfica, segundo Manzo (1971, p 32 apud Lakatos 2007, p 185) oferece meios para definir e resolver, não somente problemas já conhecidos como também explorar novas áreas onde os problemas não se cristalizaram suficientemente.

Escolheu-se a metodologia de revisão bibliográfica com o escopo de promover uma visão geral e atual sobre um tema, no caso profissionalismo policial no tocante a treinamento qualificado por policial docente.

O eixo de análise referente à profissionalização do policial docente teve como fonte de pesquisa a de natureza bibliográfica, ou de fontes secundárias como os artigos científicos que apresentaram e forneceram conceito sobre o tema em tela. Nesse diapasão, a pesquisa esbarra em enormes problemas, tendo em vista que não há em abundância material sobre o tema que normalmente não é disponibilizado em bibliotecas. Como resultado da pequena produção no tocante ao tema profissionalismo, verificou-se baixa produção acadêmica, o que reflete a necessidade de elaboração de documentos, textos, artigos referente ao tema.

Ademais, além dos artigos científicos foram pesquisados documentos oficiais como as instruções normativas e editais de seleção da Polícia Civil do Distrito Federal, propiciando o exame do tema com maior amplitude, conseguindo desta forma, conclusões inovadoras.

6 | RESULTADOS E DISCUSSÃO

Constatou-se que os documentos oficiais (edital de seleção, instruções normativas) aliados à concepção para o estabelecimento de uma docência qualificada e profissional além dos pontos apresentados e sob a perspectiva da adoção da Metodologia Ativa de Ensino em ABP (aprendizagem baseada em problemas) pela ESPC, indicam que a participação de policiais com maior vivência e experiência, poderá promover melhorias na implantação de novas metodologias de ensino na formação policial, ressalte-se que tal situação por si só não torna o ensino eficiente, mas pode aproximar teoria e prática policial.

A Escola Superior de Polícia Civil tem a necessidade proeminente uma Política Pedagógica Institucional aliada a projetos pedagógicos de curso coerentes com a metodologia a ser adotada. Destaca-se ainda que, não há na ESPC um Projeto Pedagógico Institucional – PPI, documento filosófico, teórico-metodológico que define as políticas para a organização administrativa e pedagógica da instituição, norteando suas ações, sua missão e seus objetivos. A ausência deste documento do ponto de vista de gestão educacional é preocupante tendo em vista que os currículos de formação necessitam de um pilar institucional para sua construção e também para sua reformulação, quando necessário.

O pagamento das horas-aula conjuntamente ao oferecimento continuado de formação adequada academicamente aos policiais docentes é algo a ser mantido como uma política educacional perene a ser seguida constantemente pelos gestores da instituição. Sugere-se que o responsável pela Escola Superior de Polícia Civil do Distrito Federal, tenha além de

formação jurídica, a formação educacional e em gestão pública para uma condução com governança e responsabilidade gerencial.

Ademais, as questões apresentadas, em relação à instituição de ensino da ESPC do DF, apontam uma nova realidade na área de formação em Segurança Pública, demandando por mudanças. Mas quais seriam as novas perspectivas, visto que os currículos disciplinares das instituições de ensino policial não são totalmente conhecidos? Urge a necessidade em se promover um estudo amplo sobre a educação profissional dos operadores de Segurança Pública, para melhor constatação da eficiência na atividade policial, pois policiais bem treinados e com estrutura adequada, melhoram a percepção da sensação de segurança da sociedade.

O tema não foi totalmente exaurido, mas certamente com o material poderá ter início uma discussão teórica ser ou não aceita institucionalmente. Espera-se produzir, mesmo que em pequenas doses uma mudança de postura com vistas à busca da melhoria da Segurança Pública, que além de um planejamento estratégico, necessita de quebra de paradigmas.

Busca-se a elaboração de um saber policial investigativo, com conhecimento científico, aliando teoria com a prática, data vênica com os procedimentos reconhecidamente válidos, ou seja, legitimados por meio de construção racional. Desta forma, a qualificação adequada dos policiais docentes, produziria uma ciência policial com seu próprio saber e sempre em constante evolução.

REFERÊNCIAS

BAYLEY, D. H.. (2006). **Padrões de Policiamento: Uma Análise Internacional Comparativa**. (R. A. Belmonte, Trad.). São Paulo: EDUSP, 2006.

BRASIL, Polícia Civil do Distrito Federal. **Edital de Credenciamento nº 01/2019-ESPC** publicado em 15.02.2019

BRASIL, Polícia Civil do Distrito Federal. **Edital nº 02/2018-ESPC** de 13.11.2018.

BRASIL, Polícia Civil do Distrito Federal. **Instrução Normativa nº 172/2016** publicado em Boletim de Serviço em 01.03.2016.

BRASIL. **Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior**. Disponível em <http://emec.mec.gov.br/>. Data do acesso 10 abr. 2019.

BRASIL. Polícia Civil do Distrito Federal. **Edital de Credenciamento nº 01/2016** publicado em 09.11.2016

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**, 2008.

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Estudo Profissiográfico e Mapeamento de Competências – perfil dos cargos das instituições estaduais de segurança pública**, Brasília. 2012.

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Matriz Curricular Nacional para Ações Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública**. Brasília, 2014.

DELUIZ, N. **O modelo das competências profissionais no mundo do trabalho e na educação: implicações para o currículo**. Rio de Janeiro: Ed. Shape, 1995.

LAKATOS, E M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 6º edição. São Paulo: Atlas 2007.

LIBÂNEO, J C. **Didática**. São Paulo. Editora Cortez. 2011

LOPES, A C. **Políticas de Integração Curricular**. Rio de Janeiro. Editora da UERJ. 2008

MOREIRA, A. F. B., et al. **Currículo: políticas e práticas**. São Paulo: Papyrus, 2000

PENAFORTE, S. **A gestão para a inclusão: uma pesquisa-ação colaborativa no meio escolar**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2009.

PIMENTA, S G. **Saberes Pedagógicos e atividade docente**. 2ª edição. São Paulo. Editora Cortez. 2000

PONCIONI, P. **O modelo policial profissional e a formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do estado do Rio de Janeiro**. Sociedade e Estado, Brasília, v. 20, n. 03, p. 585-610, set/dez 2005.

PONCIONI, P. **Tendências e desafios na formação policial no Brasil**. Sociedade e Estado, Brasília, Ano 1, Edição 1, 2007

SANTOS, C J dos. **Aspectos sobre os saberes policiais investigativos: a superação de alguns desafios**. Revista Brasileira de Segurança Pública. São Paulo v 9, n I, 50-61, fev/mar 2015.

SANTOS, V. D.; CANDELORO, R. J. **Trabalhos Acadêmicos: Uma orientação para a pesquisa e normas técnicas**. Porto Alegre/RS: AGE Ltda, 2006. 149 p.

TARDIF, M. **Saberes Docentes e Formação Profissional**, 15, ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

CAPÍTULO 3

GOBIERNO ABIERTO: UNA OPCIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL DESARROLLO EN LOS GOBIERNOS LOCALES

Data de aceite: 01/12/2021

Data de submissão: 08/10/2021

Miguel Angel Medina Romero

Profesor e Investigador Titular en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y en el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
Morelia-México
<https://orcid.org/0000-0003-4067-2816>

Raúl Alberto Rodríguez Alvarado

Profesor e Investigador de la Universidad de Colima.
Morelia-México
<https://orcid.org/0000-0002-2791-0050>

Alejandro Bustos Aguilar

Rector de la Universidad Virtual del Estado de Michoacán
Morelia-México
<https://orcid.org/0000-0002-0415-5195>

Rodrigo Ochoa Figueroa

Profesor e Investigador Titular en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
Morelia-México
<https://orcid.org/0000-0003-1957-8147>

RESUMEN: En el presente documento se realiza una breve revisión conceptual del gobierno abierto, sus principios, así como su organización global y su fórmula institucionalizada. Se

aborda, además, la instauración en México de este paradigma que involucra transparencia, participación ciudadana, colaboración y rendición de cuentas. Así, brevemente planteamos un conjunto de consideraciones para alcanzar el desarrollo desde los gobiernos locales, a partir de la concepción y la instauración de política pública del gobierno abierto en el nivel local, opción en la que la corresponsabilidad en una gobernanza participativa ocupa un destacado nivel de importancia.

PALABRAS CLAVE: Gobierno abierto, política pública, desarrollo, gobierno local, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana.

OPEN GOVERNMENT: A PUBLIC POLICY OPTION FOR DEVELOPMENT IN LOCAL GOVERNMENTS

ABSTRACT: The following document will carry out a brief conceptual review of the open government, its principles, its global organization, and its institutionalized formula. Establishment of this paradigm in Mexico is also covered, which involved transparency, citizen participation, collaboration and accountable billing. Thus, we briefly pose a group of considerations to reach this development from local governments by conceiving and establishing open government public policies at a local level, an option where the co-responsibility of participative government has an important place.

KEYWORDS: Open government, public policy, development, local government, transparency, accountable billing, citizen participation.

GOVERNO ABERTO: UMA OPÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO DOS GOVERNOS LOCAIS

RESUMO: Este artigo fornece uma breve revisão conceitual do governo aberto, seus princípios, bem como sua organização geral e formulação institucionalizada. Também aborda o estabelecimento deste paradigma no México, que envolve transparência, participação cidadã, colaboração e prestação de contas. Assim, propomos brevemente um conjunto de considerações para alcançar o desenvolvimento a partir dos governos locais, com base na concepção e estabelecimento de políticas públicas de governo aberto no nível local, uma opção na qual a corresponsabilidade na governança participativa ocupa um nível proeminente de importância.

PALAVRAS-CHAVE: Governo aberto, políticas públicas, desenvolvimento, governo local, transparência, prestação de contas, participação cidadã.

1 | INTRODUCCIÓN

El desarrollo de las sociedades contemporáneas, principalmente las occidentales, se ha verificado en el contexto de la nueva arquitectura económica, social y urbana que la globalización ha edificado a partir de los acuerdos de Bretton Woods de 1944, y que ha brindado ganancias a sus economías asociadas, permitiendo el desempeño de áreas y disciplinas promovidas por los organismos internacionales liderados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), así como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

De esta dinámica colectiva, principalmente desde la ONU, ha evolucionado un esfuerzo intelectual de los comités de hombres y mujeres que lo conforman para desarrollar la idea universal de los derechos humanos, definiéndolos y promoviendo su defensa, de manera casi utópica, permeando en el desarrollo de casi todos los aspectos humanos. Y, aunque dicho esfuerzo ha sido acogido por organismos de cooperación internacional regionales y gobiernos nacionales alrededor del mundo incluyéndolos en sus legislaciones, ha sido en su instrumentación donde se ha abierto la brecha promovida por la desigualdad.

El Gobierno Abierto (GA), es uno de estos intelectuales y profundos esfuerzos para el diseño y construcción de un puente que permita unir los utópicos objetivos del desarrollo integral con nuestra heterogeneidad y polarizada realidad. El GA supone una construcción, primero teórica, de un modelo de gobierno que, con el uso de las herramientas de las tecnologías de la información -en la revolución 4.0- gestiona y promueve el desarrollo en transparencia de recursos, procesos y decisiones, incorporando la participación ciudadana

para discutir los temas, fijar los objetivos y llevarlos a la ejecución, aplicando métodos estadísticos que permitan medir la eficacia y eficiencia de los recursos empleados y sus impactos en la realidad. La intención del presente trabajo consiste en plantear un conjunto de consideraciones para alcanzar el desarrollo desde los gobiernos locales, a partir de la concepción y la instauración de política pública del gobierno abierto en el nivel local, considerando los casos de México -en el nivel nacional- y del Estado de Colima -en el nivel local-.

2 | DISEÑO CONCEPTUAL DEL GOBIERNO ABIERTO COMO PROMOTOR DEL DESARROLLO

Desde finales del siglo XX, numerosos países vienen realizando esfuerzos para promover el Gobierno Abierto, con el aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), para impulsar una administración más eficiente, eficaz y transparente. Mediante el ofrecimiento en línea de información a los ciudadanos, mecanismos de control de gestión, servicios, trámites y contratación estatal de bienes y servicios a través de las redes digitales, esta iniciativa avanza en el contexto de una economía mundial basada en la gestión del conocimiento.

El mejoramiento del desempeño del sector público, a través de la oferta de servicios en línea para la ciudadanía y el fortalecimiento de los elementos participativos, han impulsado la formulación de estrategias para lograr una administración con políticas públicas y programas gubernamentales eficientes que entreguen buenos resultados y sean más transparentes, eficaces y democráticos en su gestión. Así, basados en indicadores de gestión acordes con los objetivos estratégicos de cada institución, se fortalecen los modelos de gestión que privilegien los resultados sobre los procedimientos, como la integración de sistemas multisectoriales, transversales y sinérgicos para lograr la ejecución, monitoreo y evaluación de los procesos de cumplimiento de programas, proyectos y políticas públicas (Naser y Ramírez, 2014: 5).

Esta evolución gubernamental surgió de la capacidad y recursos limitados de los Estados, así como de una ciudadanía informada, exigente y con necesidades cambiantes que busca sean atendidas, promotora de la apertura de los gobiernos, y que toma partido en las decisiones y acciones que le involucran, canalizando esa intención hacia la construcción de gobiernos donde la colaboración, la participación y la transparencia son los ejes centrales en la elaboración de las políticas públicas. Las iniciativas de GA implican un cambio de paradigma en la gestión gubernamental que involucra la generación de canales de comunicación para trabajar con la sociedad y los individuos en vías de co-crear valor público, fusiona la utilización intensiva de las TIC, con modalidades de gestión, planificación y administración y en donde el sistema tradicional de gobernar se ve sustentado a partir de tres pilares fundamentales: (i) la transparencia en la acción, procesos y datos del gobierno,

(ii) la colaboración al interior del gobierno y con las personas que permita generar nuevas ideas para resolver problemas sociales y la (iii) participación que busca implicar de forma activa y real a los ciudadanos en la formulación y ejecución de políticas (Naser y Ramírez, 2014: 6).

Aunque no existe una definición convencional del concepto de GA, hay cierto consenso en que se desarrolla como un nuevo enfoque relacional entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad (Ramírez-Alujas, 2011b), cuyo alcance tiende a ser global, orientadas a transformar al sector público, su aparato administrativo, sus productos y las formas de interactuar con la sociedad a la que sirve con efectos de impacto global: (a) incremento de la conectividad, el advenimiento de la Web 2.0 y el empoderamiento ciudadano de plataformas tecnológicas de comunicación, (b) presiones ciudadanas por una mayor transparencia y rendición de cuentas, mejores espacios de participación y la emergencia de los nuevos movimientos sociales (c) consolidación de gobiernos relacionales y de la gobernanza entendidas como formas de conducción sociopolítica (Mayntz, 1998) ya no emergente, sino predominante de coordinación y gestión de los asuntos públicos y rendición de cuentas (Aguilar, 2006).

El *gobierno abierto*, de acuerdo con Cruz-Rubio (2015), se vincula con una filosofía político administrativa de interacción sociopolítica, democrática más agregativo, para conformar un gobierno accesible, transparente y receptivo. El gobierno americano, en el “Transparency and Open Government” (U.S. Government, 2009) define a un *gobierno abierto* como un sistema de transparencia (opinión pública), de participación del público (formulación de políticas) y de colaboración (gobierno, organizaciones y empresas). La Open Government Partnership, pide cuatro valores al gobierno abierto: (1) transparencia: información abierta con estándares básicos de datos abiertos; (2) participación ciudadana: debate público que contribuyan al desarrollo de una gobernanza más responsable, innovadora y efectiva; (3) rendición de cuentas: regulaciones y leyes en caso de las faltas de cumplimiento; y (4) tecnología e innovación: fomento de la innovación y la capacidad de los ciudadanos para usar las tecnologías.

El paradigma relacional-modo de gobernanza del *gobierno abierto*, según Lathrop y Ruma (2010), es la co-innovación con los ciudadanos con recursos transparentes para una organización integrada y que trabaja en red. Para Ramírez-Alujas (2011a), el GA es un modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad: transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos. Igualmente, según Gutiérrez-Rubí (2011), el GA es una cultura comunicación, un modelo organizativo y la liberación del talento creativo con una tecnología social y relacional que impulsa y estimula una cultura de cambio en la concepción, gestión y prestación del servicio público. Además, según Ortiz de Zárate (2014), el GA es interacción sociopolítica, basado en la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración más dialogante, con mayor equilibrio corresponsable entre el poder de los gobiernos y de los gobernados.

En términos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, 2006), son tres las características de una administración abierta: (1) transparencia: acciones e individuos responsables bajo el escrutinio público; (2) accesibilidad: que los servicios públicos y la información sobre los mismos sean fácilmente accesibles por los ciudadanos; y (3) receptividad: que sea capaz de responder a nuevas demandas, ideas y necesidades. En el mismo tenor, Noveck (2011) define el GA como una estrategia innovadora. El mismo término, para Calderón y Lorenzo (2010), constituye una conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, para tomar decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, lo que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios se prestan, que comunica todo lo que deciden y hacen de forma abierta y transparente. Y, en la visión de Cabo (2013), un GA garantiza que el gobierno y los servicios públicos son administrados y operados eficazmente y al escrutinio público y a la supervisión de la sociedad (transparencia). Ello debe ir acompañado de la progresiva expansión de espacios de diálogo, participación y deliberación en conjunto con la ciudadanía, aprovechando el potencial y energías disponibles en vastos sectores de la sociedad y en el mercado.

A partir de la revisión conceptual del GA aquí efectuada, se puede concluir que el GA es una filosofía político- administrativa, un conjunto de doctrinas con justificaciones relativamente coherentes acerca de quiénes, qué y cómo administrativos (Hood y Jackson, 1997), es decir, acerca de qué debe hacerse, y de quiénes y cómo deben hacerlo, a fin de atender a unos valores o principios determinados. Es una profunda reflexión colegiada, sobre cómo el diseño de un gobierno participativo puede promover el desarrollo a partir de 3 herramientas fundamentales que idealmente eliminan la corrupción: la transparencia de recursos, la participación ciudadana y la rendición de cuentas, que culmine en implantar sólidos marcos jurídicos, institucionales y políticos que rijan el acceso a la información, la consulta y la participación pública en la materia que contribuye a mejorar la política pública, a luchar contra la corrupción y a incrementar la confianza de la sociedad en la administración (OECD, 2003).

Finalmente, la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) constituyó un esfuerzo global para ampliar la frontera en la mejora del desempeño y de la calidad de los gobiernos, promoviendo su proclividad a ser más transparentes, efectivos y que rindan cuentas. De este modo, esta iniciativa multilateral comenzada en septiembre de 2011 y formalizada en Naciones Unidas (Mendoza, 2013), se orientó a propiciar compromisos concretos desde los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en el debate y en la decisión de los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza democrática y la calidad de los servicios públicos. Actualmente, 75 países en el mundo forman parte de la AGA; 16 de ellos pertenecen a Latinoamérica; y 15 países de la agrupación ya cuentan con planes de

acción y compromisos asumidos¹ (Ramírez-Alujas y Dassen, 2012: 49).

3 | EL GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO: RESEÑA DE LA ADOPCIÓN DE UN NUEVO PARADIGMA DE GOBIERNO

Los orígenes del GA se pueden rastrear tanto en la “libertad de información” (freedom of information) como en los principios de gobierno abierto (Sandoval-Almazán, 2015). La idea cobra nueva fuerza con un decreto de 2009 del expresidente americano Barack Obama, a partir del cual se dan por sentadas las bases de un cambio de paradigma en las administraciones públicas del orbe (McDermott, 2010). En México, desde el 2002 comenzó una serie de transformaciones hacia la adopción del gobierno digital y de algunas prácticas del GA, como la transparencia gubernamental, actualizándose sus marcos teóricos e implementando cambios en la administración pública (Luna-Reyes, Gil-García y Sandoval-Almazán, 2015; y Sandoval-Almazán, 2013). Sin embargo, los esfuerzos terminaron enfocándose más en la transparencia gubernamental que en la construcción de mecanismos para impulsar prácticas de gobierno abierto (Sandoval, 2015).

Así, en el año 2002 comenzó la actualización del marco legal para implementar políticas de transparencia en México, cuando el gobierno federal publicó el *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia 2001-2006* (Diario Oficial de la Federación, 2002), creando el Acuerdo de la Secretaría de Gobernación y la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (LFTAIPG). Esta normatividad estableció que las dependencias y entidades debían crear y mantener actualizado un sitio electrónico que integra información referida a las características esenciales de las dependencias, perfilando así lo que Quintanilla (2012) denomina e-transparencia. Esta ley ha sido el origen de los portales gubernamentales de transparencia en México.

El concepto de *gobierno abierto* adquiere relevancia en México en 2011, a raíz de la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto. Como se apuntó con antelación, se trató de una iniciativa multilateral, cuyo objetivo era crear gobiernos más eficaces y eficientes que respondan mejor a las necesidades de los ciudadanos y a los problemas públicos que enfrentan por medio de la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la innovación (Naser, Ramírez-Alujas y Rosales, 2017). México fue uno de los 8 países fundadores de este esfuerzo conformado por naciones y organizaciones de la sociedad civil,².

1 Los países de América Latina y el Caribe que cuentan actualmente con planes de acción en el marco de la AGA son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, y Uruguay. Solamente Jamaica se encuentra todavía en el proceso de formulación y posterior formalización de su plan de acción nacional.

2 Cada país miembro se compromete a diseñar e implementar, junto con la sociedad civil, un plan de acción nacional integrado por proyectos concretos que promuevan los principios de gobierno abierto durante un período de dos años. Véase [en línea] <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de>.

En el caso de México, el Primer Plan de Acción (2011-2012) surgió a partir de un plan de acción original y un plan de acción ampliado, donde se incluyeron las iniciativas del gobierno federal, a las que se adicionaron 36 propuestas de organizaciones de la sociedad civil para integrar el plan de acción ampliado. En este último se destaca la necesidad de fortalecer la coordinación entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil para determinar acciones concretas y herramientas que hicieran posible su medición, con el objetivo de contribuir al cumplimiento transparente y total de los planes de acción³. El Segundo Plan de Acción (2013-2015) contiene 17 compromisos que, sumados a los 9 proyectos presentados por el gobierno de la República, buscaron atender 5 temas centrales: i) gobernanza de recursos naturales, ii) empoderamiento y participación ciudadana, iii) datos abiertos para el desarrollo, iv) presupuesto abierto y participativo y v) gobierno centrado en la ciudadanía.⁴

Así, en materia de GA, México se convirtió en el primer país en cumplir al 100% las metas establecidas. A partir de esta experiencia, en noviembre de 2015, se inició la elaboración del Tercer Plan de Acción, en el que se incluyeron: i) derechos humanos y fortalecimiento del Estado de derecho, ii) equidad de género, iii) Sistema Nacional Anticorrupción, iv) gobernanza de recursos naturales y cambio climático, v) pobreza y desigualdad y vi) servicios públicos (Naser, Ramírez-Alujas y Rosales, 2017: 115). Además, México asumió la presidencia de la AGA en el marco del sexagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 2014. Con ello, México asumió el liderazgo de esta iniciativa por un período de un año, junto con un copresidente de la sociedad civil.

De igual manera, se consideró que, en las entidades federativas de México, un federalismo cooperativo es necesario si se pretende ingresar la iniciativa del GA en el plano subnacional y local, en términos de una viabilidad sustentable y exitosa. La evolución de un GA viene con la formación y ejecución de un federalismo cooperativo donde deviene imprescindible instrumentar e integrar de forma estratégica los modelos relacionales (Wright, 1997), los mecanismos de control de dinámicas entre gobiernos (Parrado, 2010), y los instrumentos colaborativos entre los mismos (Radin, 2007). Transitar de un federalismo centralizado hacia un federalismo más cooperativo, obliga el abordaje desde los tres modelos de Wright (1997) que sugieren que el federalismo cooperativo ideal para un GA que reconoce un modelo de autoridad superpuesta e interdependiente en la atención de los asuntos públicos. Esto termina por vincular a los órdenes de gobierno frente a escenarios de alta dosis de negociación, en contextos de reciprocidad e intercambio, para aplicar instrumentos colaborativos de corte intergubernamental.

En la Cumbre de la Alianza por un Gobierno Abierto de 2012, México presentó un

3 Para conocer el informe completo del Primer Plan de Acción, véase [en línea] <http://aga.ifai.mx/SitePages/EstamosHaciendo.aspx>.

4 Véase [en línea] <http://gobabiertomx.org/alianza-mexico/>.

documento que avala la intención de los gobernadores de sus entidades federativas por suscribir los términos que hagan posible reproducir esta iniciativa internacional en los estados y municipios de México en aras de articular un conjunto de instrumentos colaborativos, que aumenten las posibilidades de relacionarse exitosamente en los tres niveles de gobierno hacia una concepción federal más cooperativa, con agendas de asuntos públicos, donde la colaboración toma relevancia y significancia.

En 2014, se proveyó de autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI), hoy Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), constituyéndose en un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, estableciéndose, así, una nueva etapa en el sistema de evolución de transparencia y acceso a la información en el país.

4 | EL GOBIERNO ABIERTO EN COLIMA (MÉXICO): UNA EXPERIENCIA DE SU IMPLEMENTACIÓN

El concepto del gobierno abierto es susceptible, también, de incorporarse al ámbito de la gestión pública del desarrollo local. En consideración de ello, el objetivo del presente apartado de esta participación consiste en abordar la instauración de política pública del GA en el nivel local, a partir de la exposición de la experiencia del estado de Colima en México.

De acuerdo con la revisión de la literatura, el nivel local -respecto a la dimensión nacional- es el que más retraso muestra respecto a la materialización del concepto del GA. Y, particularmente, el municipio —expresión de la dimensión local- es el que más rezagos presenta en la aplicación de tecnología, así como posee los más bajos niveles de transparencia, colaboración y participación ciudadana. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía (INEGI, 2015), de 2,441 municipios solo 366 cuentan con algún ordenamiento sobre participación ciudadana. Las reglamentaciones son exiguas en los municipios; únicamente 531 han regulado la transparencia, 143 el combate a la corrupción y 366 la participación ciudadana. Estos datos manifiestan el contrasentido de trabajar el GA únicamente a nivel federal, puesto que se requiere de un esfuerzo unificado en los tres órdenes de gobierno para disminuir los altos niveles de corrupción que aquejan al país (Meléndez y Vázquez, 2017). Según la revista *Política Digital*, en el año 2010, solo 1,204 municipios cuentan con portal electrónico, es decir, un 45% del total; el 36% de los municipios evaluados incumplen con la transparencia; y el 39% de los portales revisados carecen de al menos un elemento de retroalimentación o participación ciudadana. Por tanto, es fundamental dotar a los municipios de sitios electrónicos informativos, interactivos

y transaccionales, que incluyan elementos de participación y transparencia, es decir sitios verdaderamente 2.0. Estudios más recientes tienen como característica no haber considerado al total de municipios con portal electrónico (Meléndez y Vázquez, 2017).

A nivel local, el estado de Colima se encuentra ubicado en la vertiente del Océano Pacífico, en la parte media y al extremo oeste de la República Mexicana. La población total es de 711,235 de los cuales 360,444 son mujeres y 350,791 son hombres. La importancia de los servicios va de la mano con el papel del Puerto de Manzanillo, en la economía estatal: es el mayor puerto de México y el cuarto más grande de América Latina. El sector servicios agrupa 26,244 unidades económicas, lo que representa 89.7% del total. Estas generan una producción bruta de 23,738 millones de pesos (mdp), corresponde al 58.1% del total y ocupa a 111,315 personas que producen el 70.4% del valor actual de costos variables (VACV) del Estado, equivalente a 13,293 mdp. El dinamismo en el comercio, el transporte, la logística, el almacenamiento, los servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes inmuebles e intangibles, constituyen el 61.5% del Producto Interno Bruto (PIB) de este sector, por lo que la logística tiene una gran relevancia en este proceso y genera un efecto de atracción del desarrollo del sector privado y del crecimiento en el resto de los actores económicos de la región (Gobierno del Estado de Colima, 2016).

El modelo colimense de *gobierno abierto*, transitó por el gobierno electrónico y tiene sus orígenes en la voluntad modernizadora que se gestó desde 1983 en la Universidad de Colima (UC) con la creación del sistema de administración bibliotecaria, donde la estrategia fue que todo el acervo bibliográfico debía procesarse automáticamente y, para ello, se creó el Sistema Integral Automatizado de Bibliotecas de la Universidad de Colima (SIABUC). De la misma manera, se fueron incorporando otras acciones como el programa de microfilmación, la creación de bases de datos en micro-isis, el desarrollo de sucesivas versiones mejoradas de SIABUC y la creación de un disco compacto (Hernández, 2006).

Para 1989, el primer disco compacto de la UC se produjo en la Biblioteca Regional de Medicina (BIROME) de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), ubicada en Brasil. En 1990 se creó el Centro Nacional Editor de Discos Compactos (CENEDIC) para dotar a Colima de la infraestructura necesaria para editarlos en la UC. Así, durante 1993 se editaron discos compactos para una gran variedad de instituciones o empresas (Hernández, 2006). En noviembre de 1996, el rector de la UC y promotor de la modernización tecnológica en la entidad, Fernando Moreno Peña es electo gobernador constitucional de Colima, cargo del que tomó posesión en octubre de 1997 y el 28 de abril de 1998 expidió el decreto que aprueba el Plan Estatal de Desarrollo 1998-2003, donde el capítulo VII se intitula *Nueva Cultura de la Gestión Pública*, manifestando la influencia de Crozier, señalando que: “La administración pública moderna, no quiere más poder sino pasar el poder a los ciudadanos, no estandariza al público sino que se vuelva hacia servicios especializados, no le interesa el secreto, sino la transparencia en el ejercicio de sus funciones, no favorece los equilibrios sino la dinámica; le interesa sobre todo los resultados más que los procedimientos y acepta

la evaluación oportuna como parte de esa nueva ética y cultura”. Así, desde el gobierno estatal se adoptó la necesidad de construir una nueva cultura de la gestión pública en donde la participación ciudadana con el gobierno sea práctica permanente en la definición, desarrollo y evaluación de la gestión pública, y en el Plan Estatal de Desarrollo se reconoció que los recursos humanos son el capital fundamental para desarrollar una nueva cultura de la gestión pública; y el capital humano y la voluntad política del gobierno del Estado son los elementos principales para modernizar el funcionamiento administrativo y de servicios de la estructura gubernamental. En el Plan Estatal de Desarrollo 1998-2003, aparece el binomio conceptual de “La nueva cultura de la gestión pública” con “modernización”. La combinación de ambos conceptos daría una nueva fisonomía administrativa y pública al gobierno estatal.

En el Colima contemporáneo, con fecha 13 de diciembre de 2018, el gobierno del Estado firmó un convenio con la Alianza para el Gobierno Abierto y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; el INAI, organizaciones de la sociedad civil, instituciones de distintos órdenes de gobierno y el organismo garante del Estado de Colima. El documento reconoce un convencimiento mutuo para contribuir a la construcción de un nuevo modelo de gobernanza que consolide a la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la co-creación gubernamental como catalizadores de otros de otros derechos; del combate a la corrupción, del empoderamiento ciudadano y de la mejora en la gestión gubernamental. Que los actores de las entidades federativas y municipios por su cercanía con la población pueden influir con mayor oportunidad en el incremento de su calidad de vida, por lo que el tránsito a un GA debe gestarse desde la base del Estado, y debe constituirse como el puente de diálogo y un espacio de construcción de concesos entre a sociedad y el gobierno para dar salida conjunta a los retos y desafíos de las democracias contemporáneas. Que la transparencia y la rendición de cuentas deben constituirse como ejes fundamentales de las prácticas cotidianas de todos los poderes, órdenes y niveles de gobierno; y que las TIC son el medio innovador para la instrumentación de las iniciativas gubernamentales democráticas que se socializan en los medios adecuados para que conocimiento de la población.

Posteriormente, el 28 de febrero, 2020, se llevó a cabo la instalación del Secretariado Técnico Local del Ejercicio de Gobierno Abierto en el Estado de Colima, conformado por el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del Estado de Colima (INFOCOL), entes públicos y el Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental (OSAFIG) y la organización no gubernamental (ONG) “¿Cómo Vamos?”, así como en el marco de las asociaciones civiles, junto con los representantes de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) -filial Colima-, la Federación de Colegios, Barras y Asociaciones de Abogados del Estado de Colima, como representantes de las sociedades civiles. En el informe de labores 2019 del INFOCOL se informó que durante el 2018 se recibieron 3,787 solicitudes de acceso a la información

pública; mientras que en el 2019 se registró un total de 5,213, esto significa que la cifra de solicitudes se incrementó en 27.3%. El 85% de las solicitudes recibidas se contestaron en sentido positivo, mientras que solo un 3%, se respondieron de manera negativa, y el 12% restante fueron desechadas por motivos diversos, toda vez que por su propia naturaleza, no podían considerarse como solicitudes de información, como en el ejercicio de derecho de petición, una consulta, o en su caso se marcó incompetencia sugiriendo al solicitante dirigirla al sujeto obligado que posiblemente genere, posea o resguarde información, de conformidad a las funciones que realiza.

Durante el 2018, se registraron 8'554,519 visitas a los portales de transparencia que conforman el padrón de sujetos obligados, mientras que, en 2019, el número disminuyó a 3'634,015 visitas; es decir, 42% respecto a 2018. De los organismos que rindieron cuentas, solo el 17% cumplió con la totalidad de sus obligaciones en materia de transparencia; el 24%, si bien no cumplió con el 100%, si solventó algunas observaciones que le permitieron elevar el porcentaje inicial; sin embargo, el 59% de los sujetos obligados evaluados, no cumplió en una primera etapa con el porcentaje máximo y, además no solventó las observaciones realizadas, en el término otorgado para ello.

5 | CONSIDERACIONES FINALES

La formulación teórica del concepto de *gobierno abierto* ha permitido guiar su conformación institucionalizada en el desarrollo de un movimiento global, que nos llega desde una agencia de cooperación internacional, con poder coadyuvante y vinculante, es decir, con la capacidad de incidir en la realidad por medio de la firma de tratados internacionales, que implican compromisos que surten jurisdicción en México, volviendo imperativa su implementación. Este esfuerzo busca blindar al gobierno de ineficacias, al transformarlo en un organismo vivo, que convive con la ciudadanía en un diálogo franco y permanente, transparente y fructificante, que genera políticas públicas que buscan resolver los problemas nodales de la sociedad.

Esta iniciativa multilateral arribó a México y, progresivamente, se disemina por sus entidades federativas y, así, llegó a Colima, en un primer plano del nivel local, y se orienta a transformar las leyes, buscando el resguardo de los derechos humanos en la política gubernamental, principalmente la ejecutiva. En México -en el plano federal-, la experiencia ha sido positiva en tanto se ha efectuado la adecuación y el cumplimiento de las normas de manera ortodoxa; y en el caso del estado de Colima, el movimiento comenzó desde 1983 en el contexto de la vinculación universidad-gobierno para modernizar a la sociedad, a partir de la promoción de la transparencia, la participación y los mecanismos de rendición de cuentas. En la actualidad, la asimilación del GA en Colima se ha concretado en la materialización de un complejo institucional, de leyes y reglamentos que dan vida al cambio de paradigma en la dinámica local en torno al *gobierno abierto*.

Sin embargo, en la práctica sigue existiendo una barrera, no por menos visible y menos infranqueable, ya que los gobiernos aún carecen, y tal vez de manera agudizada, de un diálogo permanente que abone a la resolución de los grandes temas del desarrollo local vinculados con la seguridad, la justicia social y la economía; o, incluso, los medianamente complicados como los relacionados con la competitividad e internacionalización. Así, ante estas circunstancias, la sociedad reduce su nivel de confianza en las instituciones y en sus gobiernos. Por ello, resulta imperativo, más que nunca, continuar fomentando y fortaleciendo la promoción de la transparencia, la participación, la colaboración y la rendición de cuentas en la dinámica de la acción gubernamental que, lejos de ser elementos que desorienten el camino, son elementos en los que hace falta trabajar y poner énfasis para su deseable funcionamiento en beneficio de las sociedades. El GA, por tanto, se encuentra con utilidad vigente y, en tanto enfoque de decisiones de política pública, resulta pertinente y deseable para la hora actual.

REFERENCIAS

AGUILAR, L.F. **Gobernanza y Gestión Pública**. Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

CABO, C. Gobierno abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica. En: HOFFMAN, A.; RAMÍREZ, A.; BOJÓRQUEZ, J.A. (Coordinadores). **La promesa del gobierno abierto.**, 2013. Disponible en: <http://goo.gl/50KMMa>

CALDERÓN, C.; LORENZO, E. **Open Government: Gobierno Abierto**. España: Algón Editores, 2010.

CRUZ-RUBIO, C. N. ¿Qué es (y qué no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. **EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad**, No. 8. Marzo-agosto, pp. 37-53, 2015.

Gobierno del Estado de Colima. **Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021**. Gobierno del Estado de Colima: México, 2016.

GUTIÉRREZ-RUBÍ, A. Open Government y crisis económica. **Diario Cinco Días**, 25 de enero. México, 2011.

HERNÁNDEZ, G. **La modernización de la administración pública: el gobierno electrónico del estado de Colima (2001-2004)**. Tesis de maestría. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2006. Disponible en: <http://hdl.handle.net/11651/1558>

HOOD, C.C.; JACKSON, M. **La argumentación administrativa**. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. **Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 2016**. México: INEGI, 2017. Disponible en: <http://tinyurl.com/yba3n4vp>.

LATHROP, D.; RUMA, L. **Open government: collaboration, transparency and participation in practice**. Sebastopol, CA: O'Reilly Editors, 2010.

LUNA-REYES, L. F.; GIL-GARCÍA, J. R.; SANDOVAL-ALMAZÁN, R. **Avances y retos del Gobierno Digital en México**. Toluca: IAPEM-UAEM. Disponible en: <http://iapem.mx/Libros/Avances-y-Retos-del-Gobierno-Digital-en-Mexico.pdf>

MAYNTZ, R. New challenges to governance theory. **Jean Monet Chair Papers**, N° 50, Florencia, 1998.

MCDERMOTT, P. Building open government. **Government Information Quarterly**, 27(4), pp. 401–413, 2010. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.07.002>.

MELÉNDEZ, C. C.; VÁZQUEZ, A. Z. Municipios y gobierno abierto, más allá del gobierno electrónico. **Revista Opera**, No. 21, pp. 55-77, 2017.

MENDOZA, R. E. V. El federalismo cooperativo como factor catalizador de un Gobierno Abierto. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, 58 (219), pp. 19-44, 2013.

MÉXICO. [Decreto, (2002b)]. **Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006**. México: Diario Oficial de la Federación, 22 de abril, 2002.

MÉXICO. [Ley, (1976)]. **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2019. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_22012_0.pdf

MÉXICO. [Ley, (2002)]. **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2021. Disponible en: <http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/LFTAIPG.pdf>

MÉXICO. [Ley, (2002a)]. **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**. México: Diario Oficial de la Federación, 11 de junio, 2002.

MÉXICO. [Ley, (2010)]. **Ley Federal de Protección de Daos Personales en Posesión de los Particulares**. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2020. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPDPPP.pdf>

MÉXICO. [Ley, (2015)]. **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2020. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_130820.pdf

MÉXICO. [Ley, (2016a)]. **Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación**. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2020. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRFC.pdf>

MÉXICO. [Ley, (2016b)]. **Ley General de Responsabilidades Administrativas**. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2020. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_130420.pdf

MÉXICO. [Ley, (2016c)]. **Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción**. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2020. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>

MÉXICO. [Ley, (2017)]. **Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados**. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2020.

NASER, A.; RAMÍREZ-ALUJAS, Á. **Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región**. Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2017.

NOVECK, B. S. **Wiki Government. How Technology can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful**. U.S.A.: Brookings Institution, 2009.

NOVECK, B. **What's in a Name? Open Gov and Good Gov.**, U.S.A., 2011. Disponible en: <http://goo.gl/5uxMjN>.

OBAMA, B. (2009). **Memorandum on Transparency and Open Government**. U.S.A.: The Executive Office of the President of United States of America. Disponible en: http://whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment

Organization for Economic Cooperation and Development. **Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society**. Francia: OECD, 2003.

Organization for Economic Cooperation and Development. **La modernización del Estado: el camino a seguir**. Madrid: OECD e Instituto Nacional de Administración Pública, 2006.

ORTIZ DE ZÁRATE, A. (2014). **Debate ¿Cómo definimos Gobierno abierto?** España: Fundación NovaGob, 2003. Disponible en: <http://goo.gl/sklRmC>

PARRADO, S. The role of Spanish Central Government in a Multi-Level State. **International Review of Administrative Sciences**, pp. 469–488, 2010.

QUINTANILLA-MENDOZA, G. E-transparencia y e-rendición de cuentas en los sitios web mexicanos. **Espacios Públicos**, 15(34), pp. 95-119, 2012.

RADIN, B. The Instruments of Intergovernmental Management. En: PETERS, B. G.: P., Jon (Eds.), **Handbook of Public Administration**, pp. 365-376, SAGE, 2007.

RAMÍREZ-ALUJAS, A.V. Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. **Revista Enfoques**, Vol. IX. Núm. 15., pp. 99-125, 2011a.

RAMÍREZ-ALUJAS, A.V. **Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital: Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica**. España: Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Disponible, 2011b. Disponible en: <http://goo.gl/CWsn3r>

RAMÍREZ-ALUJAS, A.V.; DASSEN, N. **Gobierno abierto: La ruta hacia una nueva agenda de reformas del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe. Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe.** Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, 2012.

RAMÍREZ-ALUJAS, A.V.; DASSEN, N. **Vientos de cambio: El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe.** U.S.A.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2014. Disponible en: <http://goo.gl/xucHm6>

SANDOVAL-ALMAZÁN, R. Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual. **Convergencia. Revista de Ciencias Sociales**, 22(68), pp. 203-227, 2015. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/105/10536227008.pdf>

SANDOVAL-ALMAZÁN, R. **La larga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, medición y futuro.** Ciudad de México: INAP, 2013.

U.S. Government. **Transparency and Open Government: Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies.** U.S. Government: 2009. Disponible en: <http://goo.gl/ilauWr>

WRIGHT, D. S. **Para entender las relaciones intergubernamentales.** México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

TRAMITAÇÃO E TRANSPARÊNCIA DA PRODUÇÃO LEGAL EM LEGISLATIVOS ESTADUAIS

Data de aceite: 01/12/2021

Data de submissão: 06/09/2021

Ananda Ridart Ribeiro Duarte

Universidade Federal do Pará
Belém – Pará

<http://lattes.cnpq.br/2603533033473121>

Maria Dolores Lima da Silva

Universidade Federal do Pará
Belém – Pará

<http://lattes.cnpq.br/7277148176512169>

Raimunda Eliene Sousa Silva

Universidade Federal do Pará
Belém – Pará

<http://lattes.cnpq.br/3236422272253313>

RESUMO: O artigo propõe analisar o processo de tramitação e transparência dos projetos de lei nos legislativos estaduais, focando na capacidade institucional das casas em disponibilizar informações relevantes ao público externo. O objetivo é compreender as dificuldades de acesso à informação detalhadas a respeito das ações dos deputados voltadas para a produção legislativa. A pesquisa abrange dez Casas Legislativas abarcando mais de um terço dos estados brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Legislativos estaduais; Tramitação; Transparência.

TRAMITATION AND TRANSPARENCY OF LEGAL PRODUCTION IN STATE LEGISLATIVES

ABSTRACT: The article proposes to analyze the process of processing and transparency of bills in state legislatures, focusing on the institutional capacity of houses in providing relevant information to the external public. The objective is to understand the difficulties of access to detailed information regarding the shares of Members aimed at legislative production. The survey covers ten legislative houses by covering more than a third of the Brazilian states.

KEYWORDS: state legislatures; Processing; Transparency.

1 | INTRODUÇÃO

As instituições têm o poder de moldar os comportamentos dos indivíduos, seja através de constrangimentos ou restrições, fornecendo um conjunto de informações que implicam nas ações dos atores. Portanto, elas interferem nas relações humanas e funcionam como estruturas estáveis, capazes de reduzir as incertezas. Por outro lado, a ineficiência de incentivos informacionais internos aumenta a incerteza entre os atores políticos e, de certo modo, dificulta a criação de informação para o público externo. Pode-se assumir que a divulgação das atuações dos representantes eleitos funciona como um processo importante para a construção de *Accountability*, onde o cidadão torna-se um agente capaz de acompanhar e

cobrar as ações políticas dos governantes, em outros termos entende-se que as atividades dos representantes eleitos têm como elemento fundamental a produção de informações para os cidadãos.

Pode-se assumir, a priori, que qualquer projeto de lei, se aprovado, pode gerar impacto sobre a vida coletiva em diferentes modos, seja positivo ou negativo, o que, por conseguinte, justifica a defesa de transparência para o encaminhamento institucional das mesmas. A partir dos princípios normativos da representação, pressupomos que os encaminhamentos de demandas de interesse dos cidadãos, através de seus representantes eleitos nas escolhas democráticas, devem ser de fácil acesso, a fim de que os políticos sejam avaliados pelos eleitores.

Entende-se que no contexto democrático atual, a dimensão da *Accountability* apresentada pela utilização dos “websites parlamentares” tem a finalidade de fortalecer as instituições democráticas e, principalmente, tornar mais visível o processo decisório das políticas públicas de interesse coletivo. No que diz respeito à comunicação com o público externo à instituição, a informação tem caráter democrático e é um aspecto relevante para construção da transparência. Esta, por sua vez, apresenta condições de confiança entre governos e governados mediante as transparências das suas ações governamentais.

O objetivo deste trabalho é compreender as dificuldades de acesso à informação nos legislativos estaduais, focando na capacidade institucionalizada das Casas em disponibilizar informações detalhadas a respeito das ações dos deputados voltadas para a produção legislativa. A hipótese é que a disponibilidade e transparência de registros da tramitação das propostas dos deputados estaduais nas Assembleias estão correlacionadas com o desenvolvimento socioeconômico dos Estados. Outras variáveis como capacidade institucional e de natureza contextual também podem impactar, contudo, não podemos oferecer afirmações conclusivas a respeito do poder explicativo das mesmas. Esta pesquisa compreende dez Casas Legislativas estaduais brasileiras (Pará, Amapá, Roraima, Rondônia, Acre, Amazonas, Minas Gerais, Maranhão, Pernambuco e São Paulo), foram analisados informações sobre projetos de lei, projetos de emenda constitucional, projeto de lei complementar, documentos e tramitação das mesmas, informações sobre deputados estaduais e agenda parlamentar dentro do período de 2003 a 2014.

Os estudos sobre transparência legislativa não se aprofundaram ainda nas atividades que ocorrem em âmbito local, apesar de Minas Gerais ser uma referência diante dos legislativos estaduais do país, já que as estratégias trazidas pela Assembleia Legislativa mineira para melhorar a imagem, como as inovações institucionais que ocorreram a partir da década de 90, associadas ao um grande esforço de manter uma comunicação política, mudaram não apenas a mudança na imagem pública da assembleia mas também o comportamento dos atores políticos (FUKS & FIALHO, 2009).

A metodologia adotada para pesquisa é quali-quantitativa, os dados coletados em sites das assembleias legislativas foram classificados em planilhas e transformados em

gráficos e quadros para o estudo comparativo. Este trabalho está fragmentado em três capítulos: um teórico, os resultados e a conclusão. A pesquisa pretende contribuir para o acúmulo de conhecimento sobre os legislativos estaduais que vêm se avolumando nos últimos anos. Soma-se a reflexão sobre responsabilização dos mandatos parlamentares, servindo a avaliação das funcionalidades do sistema político estadual e potencialmente para o aperfeiçoamento do mesmo.

2 | A VISIBILIDADE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA NAS ASSEMBLEIAS ESTADUAIS

A discussão a respeito do papel desempenhado pelas instituições apresenta um processo fundamental para compreender como agem os indivíduos em determinadas circunstâncias. Entender as instituições como regras formais e informais que interferem no comportamento dos atores, é interessante para verificar as relações entre os agentes políticos e sociais e como as regras condicionam os indivíduos a agirem de acordo as estruturas criadas. Nessa lógica, é importante pensar as instituições como conjunto de regras e valores normativos que influencia os indivíduos institucionais, (PETERS, 2003). Desse modo, elas oferecem um conjunto de normas que possibilita interação entre os atores. Para os neo-institucionalistas, as instituições são fatores de constrangimento ou restrição que moldam e estruturam as ações dos indivíduos. Além disso, elas agem exteriormente aos indivíduos provocando uma interiorização e possibilitando o conhecimento das instituições (PERES, 2008). Nessa perspectiva, os comportamentos políticos são explicados pelas regras institucionais.

De acordo com North (1990), as regras institucionais limitam as ações dos indivíduos mediante processos formais e informais, uma vez que as estruturas informacionais são incompletas e os indivíduos não conseguem processar, organizar e utilizar informações de forma eficiente. Contudo, a existência das instituições diminui as incertezas inerentes da interação humana, uma vez que as incertezas surgem como decorrência da complexidade dos problemas (NORTH, 1990). Não obstante, as estratégias formuladas pelas instituições direcionam os indivíduos a um conjunto de procedimentos que concorrem para diminuição das incertezas, na medida em que as rotinas próprias das instituições adquirem maiores significados e permite o aumento do grau de institucionalização das estruturas internas (PETERS, 2003). Tendo em vista que as instituições afetam o comportamento dos indivíduos, a premissa básica dos neo-institucionalistas enfatiza que as instituições podem fornecer um conjunto de informação que implica nas ações dos atores (HALL & TAYLOR, 2003).

Contudo, a literatura aponta que as ausências de elementos informacionais nas instituições políticas afetam a relação com os agentes públicos e contribui para manutenção da incerteza no sistema político. A partir da perspectiva informacional, é importante discutir

como agem os atores políticos na falta desses elementos no interior do legislativo. A presença de ferramentas de informação dentro do legislativo apresenta a direção para o entendimento das relações entre os atores políticos e do próprio funcionamento do sistema legislativo brasileiro.

Conforme Nunes (2003), não se pode assumir que por serem menores, as decisões políticas em legislativos estaduais sejam menos complexas, considerando o multipartidarismo, a natureza das coligações e todo o processo que antecede a decisão final. A compreensão de *accountability* abrange a ideia de que os cidadãos são agentes autorizados para cobrar as ações dos atores políticos, através de eleições livres e justas, os eleitores podem punir ou premiar os representantes, bem como devem ter autonomia para opinar e ter acesso à fonte de informações que sirva como ferramenta de articulações e reivindicações para denunciar ações corruptas dos governantes, (O'DONNEL, 1998). Além de apresentar condições de confiança entre governos e governados mediante as transparências das ações governamentais. Tendo em vista esses elementos, Santos e Almeida (2005) mostram que o sistema legislativo brasileiro apresenta um problema informacional que interfere nas ações dos legisladores individuais devido ao grau de incertezas sobre as políticas públicas, contudo, a diminuição da incerteza pode ser alcançada a partir de instrumentos informacionais que tornariam as instituições mais eficientes através de conhecimentos especializados.

Com o pressuposto da incerteza, pretende-se entender como a informação é gerada para o público externo, visto que, com o processo de redemocratização, as instituições políticas passaram a desempenhar papéis mais específicos, como, por exemplo, visibilidade institucional, interação com o público e transparência de suas ações (BARROS; BERNARDES; RODRIGUES, 2012). Essas dimensões constituem elementos imprescindíveis para o fortalecimento da esfera pública e a ampliação da democracia. A utilização da internet pelas instituições possibilita maior interação com a sociedade.

A tendência é que os parlamentos utilizem a internet como forma de suprir lacunas de transparência e responsabilização e de, com isso, buscar legitimidade perante a opinião pública. (BARROS & SANTOS, 2017, p. 364).

A institucionalização do sistema de comunicação fundamenta-se no princípio constitucional de que os cidadãos têm o direito de ser informados sobre as atividades legislativas (BARROS, 2012). Nesse sentido, num contexto de informatização dos órgãos legislativos, Raupp (2011) informa que o Senado Federal Brasileiro, em parceria com o “Banco Interamericano de desenvolvimento (BID)”, criou o programa “Interlegis” com intuito de modernizar, integrar o Poder Legislativo em todos os âmbitos de poder e promover transparência e interação entre estado e sociedade. Conforme Fuks e Fialho (2009), mudanças institucionais podem construir a uma imagem positiva do legislativo perante a população.

Conforme Luiz Junior (2005), o sistema atualmente integra o Senado Federal,

Câmara dos Deputados, o Tribunal de Contas da União e as Assembleias Legislativas. Essa ferramenta possibilita tanto o debate, como disponibiliza às instituições legislativas a instalação de equipamento e treinamento presencial para os funcionários da instituição gratuitamente. Através desse instrumento, as Instituições legislativas estaduais e municipais podem solicitar o serviço em que o Senado Federal envia um técnico com os equipamentos necessários para instalação do sistema.

O programa Interlegis tem como objetivo apoiar o processo de modernização do poder legislativo Brasileiro, em todas suas instâncias, buscando melhorar a comunicação e o fluxo de informação entre os legisladores, aumentar a eficiência, a transparência e a competência das Casas Legislativas, e promover a participação cidadã no processo político. A modernização do poder legislativo no Brasil envolve a criação de uma rede de comunicação e informação legislativa incluindo as casas legislativas nas esferas federal, estadual e municipal, com o objetivo de promover a sua integração e fortalecimento, buscando criar maior integração do poder legislativo por meio do uso mais intensivo da tecnologia da informação, da internet e do conceito de comunidade virtual como forma de melhorar o desempenho das casas legislativas e dos legisladores. (BRASIL, 2003 apud LUÍS JUNIOR, 2005 p. 32).

No entanto, verifica-se nem todos os Legislativos Estaduais têm solicitando o serviço que pode ser utilizado como ferramenta para modernizar e disponibilizar ao público informações referentes às atividades dos parlamentares. Esse aspecto deixa margem para inferir que determinadas instituições também não estão interessadas em cumprir as regras estabelecidas pela lei de acesso a informação. Nesse sentido, Batista (2012) entende que a dimensão da informação está atrelada à ideia de transparência, isto é, informações criadas em contraste ao domínio privado e secreto. A lei de acesso à informação (lei 12.527), que teve como marco inicial a dificuldade de acesso a documentos importantes como a guerrilha do Araguaia, expressa a luta pelo direito ao acesso à informação pública que ainda é violado pela maioria dos órgãos públicos. Ressalta-se que a falta de organização, como espaços e recursos informacionais para divulgação de documentos, também se configura como uma negação ao direito de acesso a documentos públicos. A lei mencionada abrange os três órgãos de governo e estabelece regras para divulgação de informações importantes para a sociedade.

3 | METODOLOGIA

A análise focou na disponibilidade de dados sobre produção legislativa em seis estados da região norte – PA, AP, AM, RR, RD, AC – dois da região nordeste – MA, PE – e dois da região sudeste – MG, SP, abarcando mais de um terço dos estados brasileiros, no período 2003-2014. A produção legislativa foi observada a partir das etapas institucionais que devem seguir na tramitação até a tomada de decisão final, especificadas nos Regimentos Internos dos Legislativos estudados. Observamos os detalhes de tramitação,

tais como datas de procedimentos realizados, comissões onde tramitaram, tempo de tramitação, documentos e pareceres anexados em cada proposição, assim como o local de arquivamento. A observação foi feita através dos sites das Assembleias e, por fim, correlacionamos a qualidade dos registros encontrados com o nível sócio econômico dos estados estudados.

O ponto central focado na pesquisa para a análise dos dados foi a verificação de informações básicas disponíveis nos sites das Assembleias Legislativas Estaduais, como informações sobre os deputados que ocupam e ocuparam as cadeiras legislativas da Casa, a agenda do plenário, as comissões permanentes e especiais, os projetos de lei ordinário, complementar e emenda constitucional que tramitaram pela casa, o texto original dos projetos de lei e projetos de emenda constitucional, os documentos e pareceres das comissões por onde o projeto de lei transitou, a tramitação detalhada e a situação final do projeto de lei.

4 | ANÁLISE DOS DADOS

Durante a análise dos dados, usamos como norteadora a Assembleia Legislativa de Minas Gerais, pois percebemos que é a casa legislativa melhor institucionalizada dentre as estudadas. No quadro abaixo, verificamos as casas legislativas estaduais que possuem informações básicas sobre leis estaduais, projetos de lei, agenda, deputados e comissões.

ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS ESTADUAIS	LEIS	PROJETOS DE LEI	DEPUTADOS	AGENDA	COMISSÕES
Acre	Sim	não	Sim	Não	Sim
Amapá	Sim	sim	Sim	Não	não
Amazonas	Sim	sim	Sim	Sim	Sim
Maranhão	Sim	não	sim	Não	Sim
Minas Gerais	Sim	sim	Sim	Sim	Sim
Pará	Sim	não	Não	Não	não
Pernambuco	Sim	sim	Sim	Sim	Sim
Rondônia	Sim	sim	Sim	Sim	Sim
Roraima	Sim	não	Sim	Não	Sim
São Paulo	Sim	sim	Sim	Sim	Sim

Quadro 1: As informações disponíveis nas casas legislativas estaduais

Fonte: Assembleias Legislativas Estaduais, 2018.

Percebe-se que todas as Assembleias Legislativas Estaduais possuem informações sobre o banco de leis estaduais, entretanto, nem todas possuem informações sobre os projetos de lei ordinária, complementar e de emenda constitucional que tramitam ou já tramitaram na casa legislativa. Dentre os dez estados, apenas o Acre, Maranhão, Pará

e Roraima não possuem tal informação. Observa-se que todos os estados possuem informações dos deputados que residem na Casa Legislativa, ou que já residiram, menos o Estado do Pará. A agenda do plenário fica disponível nos sites das Assembleias Legislativas para que a população acompanhe as atividades e as propostas discutidas pelos deputados, entretanto as Casas Legislativas dos estados do Acre, Amapá, Maranhão, Pará e Roraima não possuem informações em sites sobre a agenda do plenário, tornando difícil para a população o acesso ao calendário das propostas debatidas. As informações sobre comissões permanentes e especiais não é possível ser encontrada apenas nas assembleias legislativas do Amapá e Pará.



Gráfico 1: Informações sobre Projetos de Lei Ordinária, Complementar e Emenda Constitucional dos Estados

Fonte: Assembleias Legislativas Estaduais, 2018.

Nota-se que 40% das casas legislativas estudadas não possuem informações sobre os projetos de lei ordinários, complementares e de emenda constitucional que transitaram pela casa, nem os que ainda tramitam. Desses sites que não se obtém esta informação, mais da metade são da região amazônica, ficando apenas o Maranhão que pertence ao Nordeste.

No gráfico abaixo, verificamos que 50% das Assembleias Legislativas possuem informações sobre a agenda do plenário, novamente observa-se que quatro desses estados pertencem a região do Norte do Brasil e estado do Maranhão.

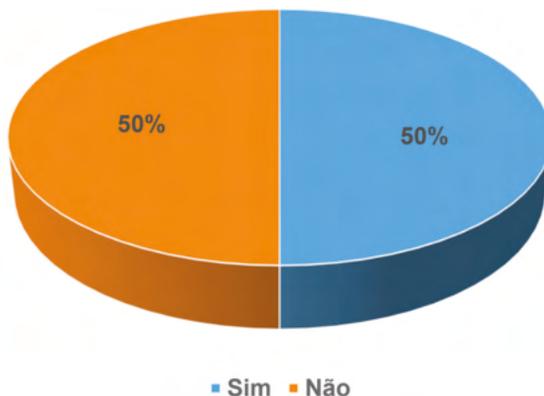


Gráfico 2: Informações sobre a Agenda do Plenário dos estados brasileiros

Fonte: Assembleias Legislativas Estaduais, 2018.

No quadro abaixo, verificamos as Assembleias Legislativas Estaduais que possuem banco de dados de projetos de lei disponíveis para o acesso da população e, neste banco, verificamos quais estados possuem informações acerca dos pareceres das comissões, tramitação detalhada e a situação final. Percebe-se que todos os estados que tem os projetos de lei possuem o texto original do projeto e a informação sobre a situação final, entretanto, apenas dois estados não possuem informações sobre a tramitação detalhada, que são Pernambuco e Amazonas. E três estados não possuem a documentação dos pareceres das comissões nos projetos, que são Amapá, Amazonas e Rondônia. Novamente, são os estados da Amazônia que tem um pequeno grau de transparência abaixo do desempenho dos estados de outras regiões.

ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS ESTADUAIS	TEXTO ORIGINAL	PARECERES	TRAMITAÇÃO DETALHADA	SITUAÇÃO FINAL
Amapá	Sim	não	sim	sim
Amazonas	Sim	não	não	sim
Minas Gerais	Sim	sim	sim	sim
Pernambuco	Sim	sim	não	sim
Rondônia	Sim	não	sim	sim
São Paulo	Sim	sim	sim	sim

Quadro 2: As informações disponíveis nas casas legislativas estaduais que possuem banco de dados de projetos de lei.

Fonte: Assembleias Legislativas Estaduais, 2018.

Nota-se que apenas 20% das casas estudadas não obtêm informações acerca das comissões permanentes e especiais, 50% das casas não obtêm sobre pareceres das

comissões e 33% não possuem informações sobre a tramitação do projeto.

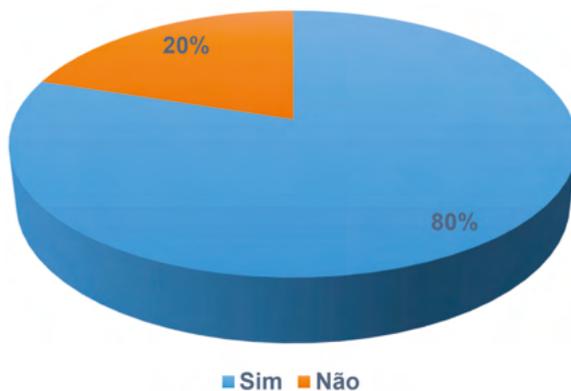


Gráfico 3: Informações sobre as Comissões Permanentes e Especiais

Fonte: Assembleias Legislativas Estaduais, 2018.

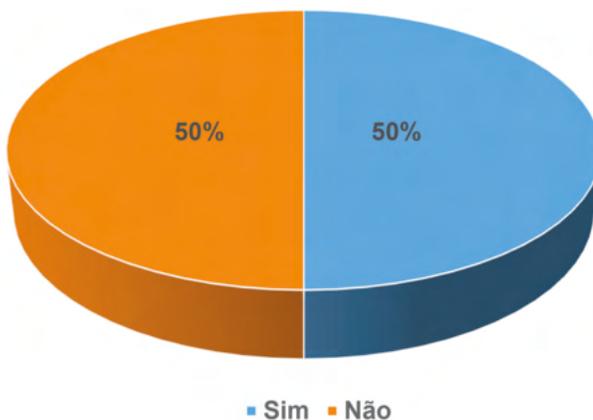


Gráfico 4 – Informações sobre pareceres das comissões

Fonte: Assembleias Legislativas Estaduais, 2018.

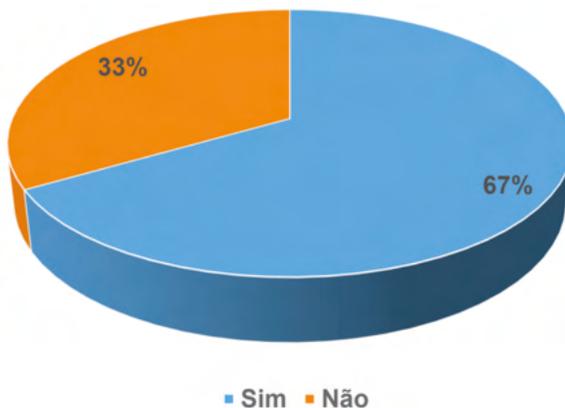


Gráfico 5 – Informações sobre a tramitação detalhada dos projetos de lei
 Fonte: Assembleias Legislativas Estaduais, 2018.

No gráfico abaixo, analisamos os indicadores de transparência das Assembleias Legislativas Estaduais. Isto foi feito somando as informações que cada Casa Legislativa possui. Podemos observar que a Casa Legislativa de Minas Gerais e São Paulo são as casas que possuem maior desempenho na transparência de suas informações, seguidos de Rondônia e Pernambuco, depois Amapá e por fim os outros estados. Percebe-se que o estado do Pará possui pontuação zero de transparência.

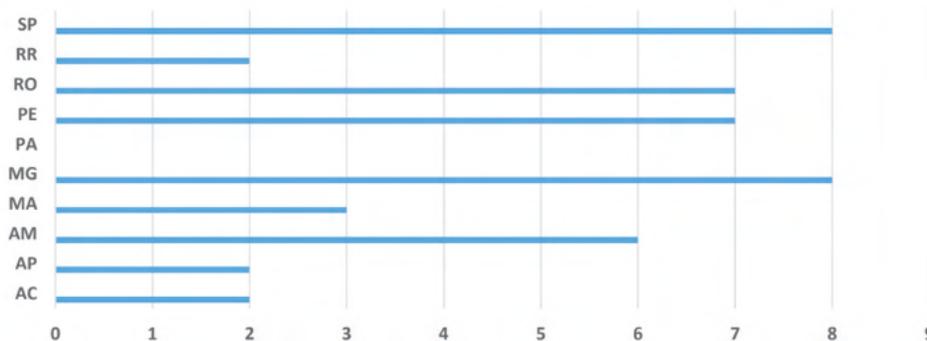


Gráfico 6: Indicativos de Transparência
 Fonte: Assembleias Legislativas Estaduais, 2018.

No ultimo gráfico, correlacionamos os indicadores de transparência com o IDH dos estados obtidos no ultimo censo do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Neste gráfico, nota-se que os estados com maiores indicadores de transparência possuem IDH elevado, enquanto que os estados com menores índices de transparência são os que possuem menor indice de desenvolvimento humano.

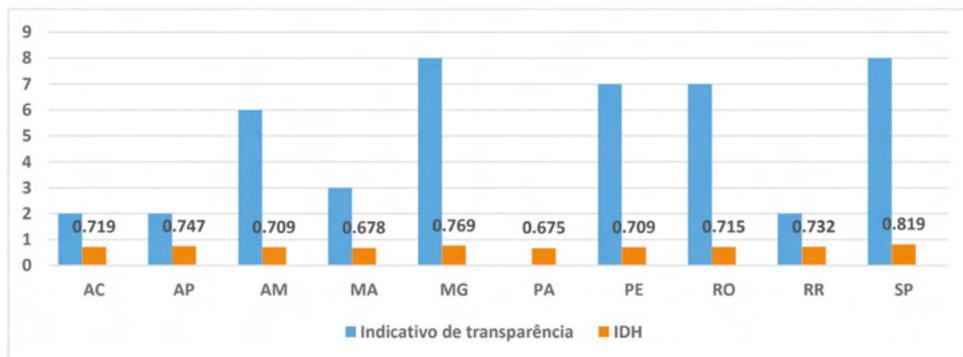


Gráfico 7: Indicativos de transparência relacionado ao IDH dos Estados

Fonte: Assembleias Legislativas Estaduais, 2018.

Notamos a falta de transparência da maioria das Assembleias Legislativas, especialmente dos estados da Amazônia, no que diz respeito ao trâmite de propostas de legislação. No site da Assembleia Legislativa do Pará existe um banco de leis online, mas não há nele informações sobre os projetos de lei, tampouco sobre trâmite das propostas aprovadas. O mesmo se repete em Roraima e Acre, onde não existem informações nos sites referentes à tramitação, apenas os projetos de lei já promulgados estão disponíveis. Já os estados do Amapá, Amazonas e Rondônia disponibilizam informações sobre os projetos, mas nem sempre de forma completa para todo o período da pesquisa.

Na região nordeste, o estado do Maranhão também não disponibiliza informações e em Pernambuco, o banco de dados é de difícil acesso, só encontramos informações mais detalhadas para o período posterior ao proposto neste trabalho.

Na região Sudeste, os estados de São Paulo e Minas Gerais disponibilizam um grande volume de informações detalhadas sobre as atividades legislativas dos deputados, no que diz respeito a produção legal.

Os resultados da pesquisa mostram uma dinâmica característica em cada estado, que não se assemelham entre si e nem reproduzem o modelo de disponibilização de informações existente na Câmara dos Deputados. Os resultados da observação espelham o contexto institucional, socioeconômico e histórico peculiar de cada estado.

5 | CONCLUSÃO

Estudar as instituições no contexto atual significa buscar compreender como funcionam as regras e as suas implicações para os comportamentos sociais e políticos. Sabe-se que as regras institucionais podem restringir e permitir a interação entre os agentes, mas elas precisam ser ajustadas, de modo a reduzir as incertezas apresentadas tanto no interior das instituições, como fora delas. No tocante, aos procedimentos criados pelas instituições, a ferramenta informacional fornece oportunidades para o aprimoramento

das decisões políticas. Nesse aspecto, uma estrutura capacitada para produzir e repassar informação apresenta um grau de institucionalização esperado para diminuir as incertezas. No entanto, a carência de elementos informativos no interior das instituições políticas brasileiras tem afetado o relacionamento entre os agentes políticos, bem como interferido na geração de conhecimento para a sociedade civil. Contudo, a criação de incentivos institucionais gera *expertise* para os atores políticos e possibilita a interação como a sociedade.

Nessa perspectiva, é interessante pensar que no contexto democrático a internet fornece elementos importantes para o aprimoramento das informações e colabora para a diminuição da “cultura do segredo” que permeia boa parte das instituições políticas. Nesse aspecto, a divulgação de informações que seja de interesse público possibilita o alcance da transparência das atividades do serviço público. Em direção oposta, instituições que absorvem informações possuem em sua estrutura a interface do sigilo, isto é, ainda mantém práticas tradicionais, cujo processo dificulta as dimensões de *Accountability*.

A criação da lei de acesso à informação dará início para o processo de transparência nos órgãos públicos. Contudo, a dificuldade de acesso à informação nas instituições legislativas estaduais ainda é muito frequente e expressa a negação do direito dos cidadãos como agentes imprescindíveis para cobrar e fiscalizar as ações dos seus representantes.

A luta pelo acesso à informação é importante para diminuir as barreiras estabelecidas entre governo e sociedade, contudo, ela só ocorrerá de fato, quando as instituições legislativas se responsabilizarem em organizar seus arquivos de forma a repassar para o espaço público informação de interesse social.

REFERÊNCIAS

BARROS, A, Teixeira; BERNADES, C, Brum; RODRIGUES, M, Rehbein. **Comunicação pública, participação social e representação política: A experiência recente da câmara dos deputados.** In: IV Encontro Nacional da ULEPICC-Brasil, Rio de Janeiro, 2012.

BARROS, A, Teixeira; SANTOS, Thais Teixeira. **Informação política e interação digital nos parlamentos dos Países lusófonos.** 2 ed. Análise Social: Lisboa, 2017.

BATISTA, Carmem Lúcia. Informação pública: **O controle do segredo e direito de acesso.** Intexto, Porto Alegre, UFRGS, n. 26, p. 204-222, jul. 2012.

BRAGA, Sérgio Soares. **Podem as novas tecnologias de informação e comunicação auxiliar na consolidação das democracias? Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul.** Opinião Pública, Campinas, v. 13, n. 1, p.1-50, jun. 2007.

FUKS, M; FIALHO, F. **Mudança institucional e atitudes políticas.** Opinião Pública, Campinas, v. 15, nº 1, p. 82-106, jun. 2009.

FULANO FILHO, Pedro. **Uso correto da citação.** Petrolina: Asa Branca, 2012.

GIORGI, Bruna Silvestre Innocenti. **E-Sic: Informação transparente e superação da cultura do segredo nos departamentos públicos**. In: XXXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 2016, São Paulo.

HALL, Petter; TAYLOR, Rosemary. **As três versões do neo-institucionalismo**. Lua Nova, n. 58, p. 193-224, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Centro de Documentação e Disseminação de Informações. **Normas de apresentação tabular**. 3. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1993.

JUNIOR, Luiz Cláudio, P, R, S, R. **Processo Legislativo e sistemas de Informação no Senado Federal**. 2005. Trabalho de Conclusão de Curso – Administração Legislativa. Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação – UNILEGIS, Brasília, 2005.

O'DONNEL, Guillermo. **Accountability horizontal e as novas Poliarquias**, Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 27-52, 1998.

PERES, Paulo Sérgio. **Comportamento ou Instituições? A evolução histórica do Neo-institucionalismo da ciência política**, RBCS, v. 23, n. 68, p. 53-71, out. 2008.

PETERS, B. Guy. **El nuevo Intitucionalismo: La teoria institucional em ciencia politica**. Gedisa: Barcelona, 2003.

RAUPP, Fabiano; PINHO, José. **Construindo accountability em portais eletrônicos de câmaras municipais: Um de caso em Santa Catarina**. CADERNOS EBAPE, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 116-138, mar. 2011.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. **Teoria informacional e a seleção de relatores na câmara dos deputados**, Dados, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693-735, 2005.

SICRANO, Heritzon. **Credibilidade das citações**. Cambuci: Ventos Novos, 2007. Disponível em <<http://www.XX12345XX.com.br>> Acesso em: 2 mar. 2018.

ZEUS, Honofre. **Estudo sobre notícias falsas**. Revista de Estudos Fake, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 5-10, jan/abr. 2011.

CAPÍTULO 5

O QUE A VEJA QUER QUE VOCÊ VEJA: UMA ANÁLISE SEMIÓTICA DAS CAPAS DE BOLSONARO ENTRE A CAMPANHA ELEITORAL DE 2018 E OS PRIMEIROS 5 MESES DE MANDATO

Data de aceite: 01/12/2021

Data de submissão: 08/10/2021

Felipe Pimenta Rodrigues de Oliveira

BOLSISTA CAPES

Universidade Paulista (UNIP)

Doutorando do Programa de Pós-Graduação
em Comunicação - São Paulo (SP)

<https://orcid.org/0000-0001-8248-9820>

RESUMO: A partir do modelo teórico e metodológico da semiótica discursiva e plástica de Greimas e da sociosemiótica de Landowski, o objetivo deste artigo é compreender qual imagem a revista *Veja* construiu de Jair Bolsonaro entre o período da campanha eleitoral e os cinco primeiros meses de mandato. Desse modo investigamos qual o efeito de sentido produzido pelas capas de revista, como foram construídos e em quais regimes de interação se fundaram. Para isso, analisamos um *corpus* de onze capas veiculadas entre setembro de 2018 e maio de 2019. A hipótese é de que Bolsonaro foi retratado a partir de três perspectivas que favoreceram uma percepção de enfraquecimento de seu governo e isso implicou em mudanças na interação estabelecida entre ele e seu eleitorado.

PALAVRAS-CHAVE: Semiótica plástica; Sociosemiótica; Revista *Veja*; Bolsonaro; Comunicação política.

WHAT VEJA WANTS YOU TO SEE: A SEMIOTIC ANALYSIS OF BOLSONARO COVERS BETWEEN THE 2018 ELECTORAL CAMPAIGN AND THE FIRST 5 MONTHS OF THE TERM

ABSTRACT: From on the theoretical and methodological model of discursive and plastic semiotics by Greimas and Landowski's sociosemiotics, the aim of this article is to understand the image that *Veja* magazine built of Jair Bolsonaro between the period of the electoral campaign and the first five months in term. In this way, we investigate what is the meaning effect produced by magazine covers, how they were built and in what interaction regimes they were based. For this, we analyzed a corpus of eleven covers published between September 2018 and May 2019. The hypothesis is that Bolsonaro was portrayed from three perspectives that favored a perception of weakening of his government and this implied changes in the interaction established between he and his constituency.

KEYWORDS: Plastic semiotics; Sociosemiotic; *Veja* magazine; Bolsonaro; Political communication.

INTRODUÇÃO

As novas tecnologias e ritualidades envolvidas no processo comunicacional têm valorizado a linguagem visual em relação à verbal, o que se nota nas redes sociais digitais, mas também nos veículos de mídia impressa. Partindo da compreensão de Landowski (2004)

de que a intermediação com o real se dá em grande parte por imagens, consideramos que a percepção do sujeito sobre a atuação dos políticos está submetida à produção imagética que, por exemplo, a imprensa faz deles. Como a semiótica visual lança um olhar para além do discurso *stricto sensu*, encontramos uma oportunidade de analisar as imagens não mais como recursos subordinados à informação (LANDOWSKI, 2004), mas como um discurso próprio. Neste caso, o interlocutor está dentro e fora da imagem e a leitura que faz do cenário político é fruto de um imaginário alimentado por diferentes gêneros discursivos, no qual o texto visual tem papel importante na construção do efeito de sentido.

Neste ensaio, buscamos explorar a partir da semiótica francesa, especialmente da semiótica plástica e figurativa (GREIMAS, 2004) e da sociosemiótica (LANDOWSKI, 2004; 2014), como se constroem os efeitos de sentido por meio das capas da revista *Veja*, em particular aquelas com referência ao presidente Jair Bolsonaro veiculadas às vésperas do primeiro turno das eleições e os primeiros meses de mandato. A discussão se concentra na análise dos processos de figurativização do sujeito político e da utilização de dispositivos plásticos do plano da expressão, assim como também se propõe a refletir sobre os regimes de interação que se estabelecem entre enunciados e enunciatários. Portanto, ao final da análise espera-se compreender que narrativa foi construída neste período, e como os leitores podem ter sentido tal imagem, já que [...] “a inteligência sensível da experiência visual sente o que lhe é mostrado e, às vezes, é até mesmo levada a vivê-lo” (OLIVEIRA, 2005, p. 113).

Nos últimos anos novas personagens se destacaram no cenário político brasileiro e se tornaram verdadeiras celebridades com presença constante em noticiários, programas de TV e nas redes sociais digitais. Jair Bolsonaro foi uma dessas, embora já fosse parlamentar por muitos anos, tornou-se nacionalmente conhecido nos anos 2010, principalmente por suas falas polêmicas em programas como “CQC”, “Superpop” e “Pânico”, se tornando um tipo de celebridade política (KAMRADT, 2017). Como presidenciável sua estratégia de campanha eleitoral se concentrou nas mídias sociais digitais, evitando o espaço das mídias tradicionais, no entanto, isso não impediu que esses veículos o retratassem. Portanto, a escolha de Bolsonaro se justifica no fato de ser um presidente que se elegeu criticando a mídia tradicional e mantendo relativa distância ao longo de toda sua campanha e ainda durante os primeiros meses de mandato.

A revista *Veja* por sua vez é um veículo tradicional no noticiário político, está no mercado editorial desde 1968 e ainda apresenta números significativos junto ao público leitor. Semanalmente circulam 800 mil exemplares, sendo a maior entre as semanais de informação do país e a segunda maior no mundo, alcançando mais de 6 milhões de leitores no impresso e no digital. Nas redes sociais também mantém a liderança em circulação sendo 27 milhões de usuários no site, 8,1 milhões de seguidores no Twitter, 7 milhões de fãs no Facebook, 980 mil seguidores no Instagram e 202 mil inscritos no *newsletter* (Dados de 2019). De um lado, estamos diante de uma personagem política que embora se

mantenha afastada da mídia tradicional, é extremamente ativa e popular nas redes sociais, e do outro uma revista tradicional que conserva sua popularidade e não hesita em cobrir a trajetória de Bolsonaro tal como fez com seus antecessores. Diante o exposto, buscamos saber qual o efeito de sentido produzido por essas capas? Qual imagem de Bolsonaro é construída entre a campanha, a vitória nas eleições e os primeiros meses de mandato? De que maneira esse efeito de sentido é construído? E como esse sentido pode influenciar a relação dos leitores, sobretudo seu eleitorado, com o governo?

A primeira hipótese é de que a revista Veja reconhece o destaque de Bolsonaro na corrida presidencial, especialmente após o ataque sofrido pelo candidato durante ato de campanha, no entanto, se apresenta tão incerta sobre o cenário quanto a população. Sendo que após a vitória do candidato, o veículo compensa o sentido de incerteza com a construção de uma imagem mais sólida e formal. Já a segunda hipótese aponta para a criação de uma imagem disfórica logo após a posse, disforia que se acentua ao longo dos primeiros meses de mandato e se caracteriza pela falta de direção e encolhimento do governo. A criação de tais efeitos de sentido seria possível a partir da figurativização assim como dos formantes plásticos do plano da expressão, que associados ao texto verbal efetivam um discurso semi-simbólico capaz de manipular a percepção e sentimento do leitor sobre a atuação do governo. Ou seja, a medida que o governo se desorienta e apequena, crescem as incertezas e se apequenam as esperanças daqueles que apostavam nele como solução para os problemas do país.

CORPUS E ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICO

Como *corpus* de análise tomamos 11 capas da revista Veja, sendo a primeira edição de 19 de setembro de 2018 e a última de 22 de maio de 2019, o período das publicações compreende as vésperas do primeiro turno das eleições e se estende até o quinto mês de mandato, a primeira capa selecionada é exatamente da semana seguinte à edição que cobriu o ataque à faca sofrido pelo presidenciável. O recorte do *corpus* a partir da edição posterior ao atentado ocorrido em 06 de setembro, é com objetivo de analisar melhor como a revista apresenta o candidato, tendo em vista que a essa altura sua vitória no primeiro turno é dada como certa e suas chances no segundo turno aumentam, sendo que após o episódio ele cresce quatro pontos percentuais na pesquisa de intenção de votos (SARDINHA, 2018). Delimitamos a análise sobre as capas, pois se contemplássemos as matérias teríamos um *corpus* demasiadamente extenso, além de que as capas como paratextos, sintetizam aquilo que se pretende apresentar no interior da obra, anunciam o que está por vir depois de maneira mais detalhada e por si só já transmitem uma relevante mensagem.

A análise do *corpus* parte do referencial teórico-metodológico da semiótica discursiva (Greimas; Courtés, 2008), da semiótica plástica e figurativa (Greimas, 2004),

da análise sobre o retrato (Landowski, 2004) e do modelo dos regimes de interação e sentido (Landowski, 2014). As imagens foram analisadas a partir das isotopias temáticas que se homologaram por meio das figuras, dos formantes plásticos e dos textos verbais. As figuras são os elementos do mundo natural que podem ser reconhecidas e nominadas, da qual o sentido tem validade somente no universo sociocultural em que se apresentam, por exemplo, os pés, o corpo humano, uma fruta, uma onda no mar e etc. (GREIMAS, 2008).

Os formantes plásticos são os traços topológicos (periférico/central, alto/baixo, frente/atrás, direita/esquerda, etc.), cromáticos (preto/branco, saturado/não saturado, claro/escuro, etc.), eidéticos (reto/curvo, redondo/quadrado, grosso/fino, etc.) e matéricos (sólido/liquido, áspero/liso, molhado/seco, etc.). Já uma isotopia temática é quando ao longo de uma narrativa há recorrência de valores semânticos específicos que garantem homogeneidade ao discurso (GREIMAS; COURTÉS, 2008). Com intuito de compreender como os efeitos de sentido criados poderiam interferir na interação dos leitores com aquilo que é retratado, no caso o governo, recorremos aos regimes de interação e sentido: a *programação*, firmada na lógica da regularidade e previsibilidade; a *manipulação*, fundada em uma intencionalidade de tipo estratégico/cognitivo, busca pela persuasão convencer alguém a agir de maneira já determinada por um destinador; o *ajustamento*, onde a interação acontece por vias estésicas, pela sensibilidade, o fazer sentir pelos corpos que se ajustam e o *acidente*, caracterizado pela imprevisibilidade, são os acontecimentos que fogem a qualquer determinação, como no caso dos cataclismos da natureza (LANDOWSKI, 2014).

INCERTEZAS E DÚVIDAS

As duas capas ilustradas a seguir foram veiculadas ainda durante o período da campanha eleitoral de 2018, a primeira edição data de 19 de setembro, ou seja, treze dias após o atentado sofrido pelo presidente Jair Bolsonaro. A edição anterior, de 12 de setembro, refere-se à cobertura do atentado e não está contemplada na análise, já que a investigação se concentra a partir do momento em que as pesquisas de intenção de voto apontam mudanças no desempenho do candidato após a facada. O crescimento, a rejeição e o cenário para o segundo turno oscilam segundo os diferentes órgãos de pesquisa, para o IBOPE, após o ataque, o aumento na intenção de voto seria de 4%, enquanto a rejeição teria caído de 44% para 41% e o empate com qualquer candidato no segundo turno era possível. Já para o Data Folha o crescimento foi de apenas 2%, com aumento da rejeição e derrota em quase todas as simulações de segundo turno (KADANUS, 2018). A incerteza em relação aos efeitos do atentado sofrido pelo candidato nas pesquisas de intenção de voto e as interrogações que surgem a partir desse momento são percebidas e também reproduzidas pelas capas da revista como veremos a seguir.



Fig. 1 – Ed. de 19/09/2018



Fig. 2 – Ed. de 17/10/2018

Fonte: VEJA, 2018.

Na figura 1, capa da edição intitulada “*Quem vai com ele*”, constrói-se a partir dos formantes plásticos assim como dos elementos verbais, o sentido de dúvida acerca do cenário político, os advérbios interrogativos; quem, qual e por quê assinalam três questões que necessitam serem respondidas. Na composição visual é importante analisar o secretismo entre texto e imagem no objetivo de compreender o efeito criado, não somente, por exemplo, pela clara disposição da figura de Bolsonaro sobre a palavra “ele”, mas pelos demais arranjos que são produzidos. “Ele”, afinal, já foi amplamente utilizado para se referir ao candidato em manifestações populares contrárias à sua candidatura, em que o grito de ordem era “ele não!” Esses trajetos de leitura são possíveis e não podem ser desconsiderados. A representação em charge dos possíveis candidatos a enfrentar Bolsonaro no segundo turno, reforça a ridicularização da política e nesse caso, talvez, das opções que se têm disponível para votar.

A charge, particularmente a charge de conteúdo e temática política, é, a nosso ver, uma forma de espetacularização da política, mas em seu sentido negativo, pois ela nunca otimiza o personagem ou o fato que pretende destacar, ela ridiculariza, torna risível e burlesco políticos, fatos e situações que, fora do espaço da charge, não seria possível ou permitido aventar. A charge desnuda a política, os políticos e suas ações, e ao desnudar deixa exposto suas “vergonhas” que nos envergonham, enquanto cidadãos, enquanto eleitores. (LIMA, 2010, p. 11).

Analisando a partir dos dispositivos topológicos do plano da expressão, notamos que a confusão, ou disputa, ilustrada pelos candidatos Marina, Alckmin, Haddad e Ciro ocupam o centro da capa e grande parte do *layout*, a medida que Bolsonaro está à periferia, quase que expremido no canto. Os formantes cromáticos da charge apresentam cores

diversas, a medida que à direita se destaca uma figura em azul quase uniforme. A disputa por um lugar no segundo turno se mescla com o sentido de confusão a partir de alguns formantes eidéticos e cromáticos, tal como a mistura de formas curvilíneas em diferentes traços e direções associadas à algumas figuras alheias ao imaginário do universo político, por exemplo, rolo de massa, chinelo e casca de banana, além da exploração de várias cores em múltiplas tonalidades: o colorido. Nessa disputa que se caracteriza pela confusão, prevalece a dúvida e a incerteza, exceto sobre Bolsonaro, que à direita e com pijama azul já tem um lugar garantido.

Nas mãos do leitor a capa ilustra Bolsonaro trajando um par de pijamas azul localizado bem à direita do *layout*, o que, talvez, remeta ao seu posicionamento político de extrema direita assim como às cores de seu partido, o PSL, sua feição e a mão levada ao queixo reforçam a ideia de dúvida, todavia, seus trajes e posicionamento diante dos demais concorrentes sugere ainda que se trata de um candidato de fora da cena tradicional, talvez um antipolítica, uma alternativa quem sabe, mas, ainda assim permanece a incerteza e dúvida como veremos na edição seguinte.

Na figura 2 temos a edição de 17 de outubro de 2018, veiculada dez dias após o primeiro turno e 11 dias antes do segundo, dois dias antes a pesquisa do Ibope (G1, 2018) anunciava os votos válidos para Bolsonaro, 59% e Haddad, 41%, no entanto, no primeiro dia do mesmo mês a pesquisa apontava empate técnico dos dois com 42% (MONNERAT; SARTORI, 2019). Nesse momento as pesquisas apontam ora empate técnico, ora a vitória de Bolsonaro, a incerteza permanece, mas a vantagem de um dos candidatos a dilui pouco a pouco. Diferentemente da edição anterior, dessa vez Bolsonaro é apresentado sozinho, ocupa o centro e domina quase todo o *layout*, inclusive sobrepondo parte do título da revista.

Topologicamente ocupa toda a capa, assim como faz na cena política do momento, a afirmação no subtítulo de que tem boa vantagem nas pesquisas e que está a um passo da presidência, se reitera em sentido pela faixa presidencial que já usa, mesmo antes do resultado final, aqui notamos, o que anteriormente chamamos de diluição da incerteza, a dúvida sobre o resultado das urnas se dissipa. Ainda no plano da expressão, analisamos o formante topológico associado ao eidético, uma vez que o candidato é representado como em uma pintura de aquarela, sendo que a nitidez dos traços é melhor no quadrante superior da imagem do que no inferior. Há uma relação de nitidez e precisão da imagem de Bolsonaro no plano do alto, o próprio rosto não é em aquarela, mas uma fotografia, no entanto, mesmo o dorso e a boina de militar tem traços mais consistentes. No plano de baixo a pintura tem traços mais difusos, chegando até a reduzir a forma à pinceladas aleatórias e com pouca tinta, quase se desfazendo em borrões, a medida que o título em caixa alta e negrito se apresenta e promove um contraste.

O alto caracterizado por traços mais nítidos representa a grande probabilidade de vitória do candidato, enquanto a parte inferior ainda sustenta borrões, imprevisibilidades,

incertezas, a essa altura talvez, não mais sobre o resultado do pleito, mas sobre a escolha de Bolsonaro como boa opção. Esse sentido se apoia no diálogo que se estabeleceu entre texto visual e verbal, especificamente na interrogativa: “*será isso mesmo?*” E no: “*precisa mostrar que é capaz*”, logo, o sentido é resultado da leitura conjunta dos componentes do texto.

SOLIDEZ E SOBRIEDADE NO RETRATO

As três capas a seguir são de edições posteriores à vitória de Bolsonaro, o tom de incerteza e os recursos plásticos que tornavam o candidato quase um personagem de *cartoon*, ficcional, dão lugar a uma imagem mais sóbria e sólida, de alguém real, um retrato mais condizente daquele que, agora, é o presidente da nação. Para essas capas, além da análise dos componentes plásticos e discursivos, recorreremos ao estudo realizado por Eric Landowski em *Flagrantes delitos e retratos* (2004), a fim de verificar como o corpo político de Bolsonaro foi retratado pela revista. “*Como Bolsonaro chegou lá*” (fig.3) é o título da edição especial veiculada três dias após a vitória do candidato nas urnas, como dissémos há pouco a estética de charge e aquarela empregadas para representá-lo é substituída por uma fotografia capaz de transmitir o sentido de oficialidade que a ocasião demanda.



Fig. 3 – Ed. de 31/10/2018



Fig. 4 – Ed. de 21/11/2018



Fig. 5 - Ed. de 09/01/2019

Fonte: VEJA, 2018; 2019.

Topologicamente seu corpo ocupa grande parte do *layout* o que se reitera nas duas próximas edições, esse dado é importante e mais adiante será tratado em outra discussão, no primeiro plano da imagem Bolsonaro aparece atrás da porta entreaberta de um veículo e sorridente acena para o público com um sinal de jóia. No segundo plano, embora com a imagem desfocada, se nota um área verde que guarda semelhanças com o padrão de camuflagem das roupas do exército, inclusive na capa, cromaticamente predominam os

tons de verde e preto. A distinção entre primeiro e segundo plano auxiliam na atribuição de importância ao candidato vencedor, daquele que chegou na frente, que chegou lá, a completude do sentido se dá pelos formantes topológicos frente e trás associados ao discurso verbal; “*chegou lá.*”

A edição de novembro de 2018 (fig.4) estampa Bolsonaro e seus três filhos que também seguem carreira na política, e o tom de sobriedade e oficialidade persiste, agora por meio de outros traços que garantirão o sentido. Dispostos lado a lado, os quatro se tocam pelos ombros, formando quase uma linha reta que se posiciona paralelamente à caixa de texto do título e subtítulo. Estamos nos referindo aos formantes eidéticos que junto ao cromático criam o efeito de sentido a qual nos referimos, as linhas retas estão na modelagem dos ternos, especialmente nas pernas e nos ombros, o próprio traje social figurativiza esse valor de estar alinhado. O preto e branco do traje, do fundo e da tipografia auxiliam na delimitação e acentuação das formas lineares. A linearidade das formas associa-se ao sentido de alinhamento, que pode se relacionar à ordem, organização, racionalidade, regulação, mas nesse caso também à união e ajustamento entre os Bolsonaros, a conformidade de ideias e a união de forças durante o governo.

Intitulada “*Agora é para valer*” (fig. 5) a edição refere-se à cobertura do dia da posse e apresenta Bolsonaro e a primeira dama Michelle durante desfile em carro aberto, o foco da imagem está no primeiro plano e no quadrante central. No plano inferior está o carro e seus condutores, assim como o título e intertítulos. Ainda nessa capa persiste uma construção de sentido similar às anteriores, em que as linhas do terno e agora do vestido retilíneo de Michelle paralelo ao para-brisa e ao título, conferem formalidade. O frente e trás novamente surge pelo foco e desfoco da fotografia e cria tanto um sentido de importância ao sujeito do primeiro plano, quanto associada à figura do veículo e ao título, expressa a ideia de que foi dada a largada; que agora é para valer.

Além das considerações acerca dos dispositivos plásticos envolvidos na construção dos sentidos, essas três edições apresentam características importantes de dois diferentes regimes iconográficos classificados por Landowski (2004), o do retrato oficial e do flagrante delito. As fotografias usadas para ilustração das capas apresentam elementos que buscam afirmar o lugar de formalidade e oficialidade como já dissemos, primeiramente tratam-se de fotos posadas ou minimamente esperadas, o que permite que o modelo se ajuste da maneira que deseja para o registro, o que vemos é a predominância de um retrato de caráter oficial, mesmo que apresente elementos de outros regimes.

Um retrato oficial não visa, essencialmente, a permitir o reconhecimento de um dado indivíduo nem a penetrar o segredo ao divulgar certas facetas que, captadas no instante, seriam mais reveladoras que outras. Em vez disso, empenha-se em fixar para a posteridade uma imagem que seja ponto a ponto conforme a uma norma sócio-estética de representação pré-definida. (LANDOWSKI, 2004, p. 46).

O outro regime é o flagrante delito que permite retratos mais esponhâneos, em ambientes e situações inesperadas, “no flagrante delito, o rol de figuras utilizáveis é muito mais aberto, e mesmo, a priori, inteiramente aberto. Nenhum esteriótipo de gênero, nenhum cenário particular se impõe de forma absoluta (LANDOWSKI, 2004, p. 49). O que notamos, portanto, é a interação dos dois regimes nas imagens retratadas pela revista, já que eles podem sofrer interferências entre si (LANDOWSKI, 2004).

MENOS BOLSONARO E MAIS PROBLEMAS



Fig. 6 – Ed. de 20/02/2019



Fig. 7 – Ed. de 13/03/2019



Fig. 8 – Ed. de 24/04/2019

Fonte: VEJA, 2019.

Nesse terceiro conjunto de capas nota-se uma mudança no modo como a revista apresenta Bolsonaro, não podemos afirmar que anteriormente ele tenha sido retratado de uma maneira totalmente positiva, mas, a partir de agora a representação do presidente tem notavelmente um valor disfórico.

“*Veneno no planalto*” (fig.6) ilustra Bolsonaro tão grande que mal cabe na capa, seu tronco preenche todo o *layout* a medida que seus braços não aparecem e sua face se oculta por trás do logotipo e intertítulos da revista. A diagramação da imagem corta, portanto, os membros superiores que podemos relacionar ao ato de fazer, escrever, modelar, apontar, delegar, direcionar, sentidos que as mãos podem transmitir pelos gestos, e que ali estão inviabilizados. A face parcialmente seccionada e colocada em segundo plano, porém com nitidez, afirma o sentido de ofuscamento, que também é reforçado pelo cromatismo preto e branco, ele está ali, mas não por inteiro e nem com a visibilidade que poderia.

O destaque está no verde e amarelo da faixa presidencial e na cobra mamba-verde-oriental que sai do bolso do paletó, interessante como nesse caso o efeito de frente e trás, primeiro e segundo plano se constituem a partir dos formantes topológicos, mas também cromáticos. O preto e branco da imagem criam uma uniformidade que atua como pano de

fundo, enquanto a faixa e o animal assumem o primeiro plano pelo contraste cromático. A leitura do texto visual e verbal indica que Carlos Bolsonaro, filho do presidente, é figurativizado pelo animal peçonhento, ou seja, o veneno está no planalto, mais próximo do que se imagina e Bolsonaro corre riscos. Trata-se como veremos a seguir, da construção imagética de um Bolsonaro cada vez mais perdido e confuso em suas ações de governo.

Do ombro a faixa presidencial escorregou e foi parar no chão, a capa da edição “*O decoro presidencial*” (fig.7) aborda o episódio em que o presidente divulgou em seu Twitter, um vídeo de jovens praticando o *golden shower* em pleno carnaval de rua (VEJA, 2019). Talvez, o conteúdo do vídeo não chocasse tanto se fosse divulgado por qualquer internauta, mas se tratando de um chefe de Estado, a falta de decoro se tornou alvo de questionamentos. O que vemos na capa é o retrato de um típico fim de carnaval, alegorias e embalagens descartáveis jogadas na via, e ao fundo um caminhão de coleta de lixo e um funcionário da limpeza urbana realizando seu trabalho. Cena comum se não fosse pela faixa presidencial jogada ao chão, com marcas de pisoteamento e em meio ao lixo, a imagem se dividiu em dois quadrantes, no superior um efeito de sombreamento, no inferior uma luz incidente que revela toda a sujeira do chão. A figurativização do decoro pela faixa junto a leitura do título, subtítulo e da relação alto e baixo, sugere que Bolsonaro está no chão, se comporta como qualquer folião (cidadão) pós-festa, esquecendo da posição que ocupa e se entregando às banalidades da vida social a medida que se afasta da responsabilidade política.

Em “*Descasca-me ou te devoro*” (fig.8) o presidente é retratado pela figura de um abacaxi com a faixa presidencial, a fruta aparece sobre um fundo negro e iluminada por luzes que acentuam sua coloração verde e amarela. No alto o intertítulo anuncia que “o supremo se afunda” e na porção mais inferior o subtítulo diz que os investidores estão apreensivos com os “rumos do governo”. Iniciando pela relação entre alto e baixo, notamos que o supremo que afunda está no cabeçalho do *layout*, à superfície, e naufraga em direção ao baixo em que se localiza o texto; rumos do governo. A escuridão do fundo negro inspira tanto desconhecimento quanto as profundas fossas marinhas, nesse sentido, não só o STF, mas todo o governo parece estar em declínio. Voltando ao abacaxi e sua relação com o título, o presidente é posto como um enigma a ser decifrado, um verdadeiro desafio para aqueles com quem trabalha e para quem apostou em sua candidatura. Bolsonaro é a fruta de casca grossa, ressequida e com farpas, que precisa ser descascada em tempo hábil, por casca entendemos a imagem que transmite, assim como sua postura, que segundo o texto deixa os investidores apreensivos. E a devoração só será impedida se o interior da fruta for acessado, ou seja, que se tenha conhecimento de suas ideias e propostas, seu verdadeiro projeto de governo.

PEQUENO, CONFUSO E INERTE



Fig. 9 – Ed. de 16/01/2019



Fig. 10 – Ed. de 10/04/2019



Fig. 11 – Ed. de 22/05/2019

Fonte: VEJA, 2019.

A edição “*Confusão na largada*” (fig.9) é veiculada quinze dias após a posse de Bolsonaro e o apresenta de corpo inteiro, em escala muito inferior comparada às capas anteriores, o fundo branco contrasta com o preto das tipografias e da própria figura humana retratada em escala de cinza como nos jornais antigos. Aliás, a imagem do presidente estabelece intertextualidade com a fotografia do ex-presidente Jânio Quadros (fig.12), a revista promove uma fotomontagem em que usa o corpo de Jânio e a cabeça de Bolsonaro. A partir dessa informação já temos um indicativo de comparação entre a atuação de ambos, Jânio ficou conhecido por ter realizado um breve governo recheado de contradições e polêmicas seguido da renúncia ao mandato. A imagem de Jânio utilizada na representação de Bolsonaro foi tirada por um fotógrafo do Jornal do Brasil em 1961, enquanto o presidente atravessava a pé a ponte que interliga Brasil e Argentina, com intuito de encontrar o presidente argentino Arturo Frondizi. Em meio a travessia um grande tumulto assustou Jânio que ficou confuso sobre em qual direção correr e nesse momento houve o registro da célebre imagem.



Fig. 12 – Presidente Jânio Quadros em 1961.

Fonte: RIBAS, 2020.

Diferentemente do cenário da fotografia original, a capa mostra um Bolsonaro confuso sobre qual direção seguir no meio do nada, o fundo infinito, para *still*, exageradamente alvo, transmite toda a impressão de vaguismo, vácuo, vazio, logo, ele está perdido em meio a coisa nenhuma. Interessante a construção do sentido pelo sincetrismo entre verbal e visual, já que o título anuncia uma confusão na largada, enquanto o subtítulo aponta para uma desordem criada pelo presidente na estréia, e a imagem valida o sentido ao mostra-lo sozinho e perdido, como se afirmasse ser ele mesmo um problema para o próprio governo.

Os formantes topológicos e cromáticos dessa imagem auxiliam na construção do sentido de um Bolsonaro que vem perdendo expressividade, força e tamanho, assim como o formante eidético por meio dos pés tortos e da *hexis* do corpo, mostra a falta de estabilidade, orientação e direção do governo. Analisando especificamente a *hexis* do presidente encontramos a expressão de múltiplos sentidos, seu corpo se movimenta basicamente em três direções, a perna, o pé direito e o tronco parecem seguir diagonalmente à esquerda, a medida que o pé esquerdo vira bruscamente à direita e a cabeça perfila à esquerda buscando um campo de visão mais central. Essa postura difícil até mesmo de descrever transmite também a dificuldade de se compreender as estratégias de movimentação de Bolsonaro no jogo político.

O corpo como um todo efetiva o sentido de desorientação e confusão, contudo, os pés por se tratarem da parte diretamente relacionada à locomoção efetivam com mais clareza esses valores. Notemos a entorse que há no tornozelo esquerdo e como esse movimento consolida no resto do corpo o efeito de desorientação, confusão e até mesmo de deformação e instabilidade, uma vez que o corpo humano não está habituado a essa motilidade, assim como o corpo político e midiático parecem incomodados com sua postura enquanto chefe de Estado.

O vazio da capa de janeiro persiste na edição de abril, sob o título “*Os 100 dias de Bolsonaro*” (fig.10), a revista apresenta os mesmos elementos visuais e com isso cria a ideia de que nada mudou no cenário, exceto pelo governo que encolheu e a situação que se tornou alarmante. O fundo infinito ainda expressa o vagoismo, mas agora, talvez, o vazio de propostas e respostas ao rápido encolhimento como aponta o subtítulo. Como vimos nas duas últimas capas, o branco pode ser usado como um recurso eufórico quando remete à inocência, limpeza, transparência e virtude, no entanto, nesse caso é empregado disforicamente na construção de um sentido de ausência, falta, vácuo. A disforia é um termo que serve para valorizar os elementos semânticos instituindo valores negativos (GREIMAS; COURTÉS, 2008).

A palidez do fundo só é quebrada pelo vibrante tom de vermelho do logotipo da revista, e a cor sobre o branco exalta o estado de emergência em que o governo se encontra. Bolsonaro novamente é representado pela montagem com o corpo de Jânio, mas agora é reduzido ao tamanho dos caracteres do título, estando quase apertado entre eles. No subtítulo, o jogo de palavras entre “tanto” e “tão pouco” reforça a velocidade com que o governo estaria encolhendo, o que igualmente se nota na relação de tamanho entre Bolsonaro e os caracteres numéricos.

O estado de emergência criado pelos formantes cromáticos se reitera em sentido quando no subtítulo a revista se propõe a dizer “o que deve fazer para melhorar”. Enquanto isso Bolsonaro continua confuso e desorientado, antes não tinha nada próximo de si, agora ele já esbarra com os números, como se nota na imagem, que podem ser os do relógio e também os dos projetos não realizados até o momento. A última capa selecionada data do fim do quinto mês de governo e tem como título “*Alerta de tsunami*” (fig.11), é notável que o espaço que Bolsonaro ocupava na diagramação das outras capas era muito maior, enquanto nessa edição uma onda ocupa todo *layout* e ele, embora ainda em destaque, se apequena diante dela. A enorme onda é praticamente traduzida pelo subtítulo que pontua quais são os desafios que o governo enfrenta, sua dimensão preenchendo toda a capa reforça a gravidade das questões e a situação de risco a que se chegou.

Embora o título sinalize alerta, a onda já arrebatou a costa, essa relação de alerta e catástrofe simultaneamente, sugere um descompasso entre a percepção do problema e a proposição de uma solução. Esse sentido se reitera pela postura de Bolsonaro diante da onda, em meio ao tubo que lhe circunda e praticamente o fecha no que parece um olho, dessa vez não do furacão, mas da torrente; e ele permanece inerte. O alerta de tsunami foi dado, ao que parece atrasado, e o que se vê é um homem imóvel diante da ameaça, ele não tem nenhuma resposta motora, um ato reflexo diante do perigo, permanece sem ação com o corpo ereto e os olhos fixados no alto, no problema, como se dissesse: não tenho o que fazer à essa altura!

DO AJUSTAMENTO AO ACIDENTE

Retomando o modelo de Landowski (2014) sobre os regimes de interação e sentido, acreditamos que as capas da revista *Veja* constroem um percurso que leva os leitores a sentirem o enfraquecimento de um governo que antes, propunha ser a solução para os problemas do país, e agora transmite insegurança e desesperança. O cenário político e as pesquisas de intenção de voto já assinalavam a predileção do candidato à presidência, seu discurso antipolítico e populista, alinhado à imagem de homem comum, consolidaram um regime de ajustamento entre ele e uma expressiva parte do eleitorado. Bolsonaro parece ter conquistado seus eleitores não por uma comunicação objetiva ou persuasiva, mas pelo contágio e envolvimento que promoveu, fazendo as pessoas sentirem, mais do que compreenderem suas propostas.

Com o ajustamento, acabamos de reconhecer esses mesmos sujeitos como dotados, ademais, de um corpo e, por isso mesmo, de uma sensibilidade. Consequentemente, a interação não mais se assentará sobre o fazer crer, mas sobre o fazer sentir - não mais sobre a persuasão, entre inteligências, mas sobre o contágio, entre sensibilidades: fazer sentir que se deseja para fazer desejar, deixar ver seu próprio medo e, por esse fato mesmo, amedrontar, causar náusea vomitando, acalmar o outro com sua própria calma, impulsionar - sem empurrar! - só por seu próprio ímpeto, etc. (LANDOWSKI, 2014, p. 50).

A lógica interacional de ajustamento estabelecida pela presença de Bolsonaro no campo político parece ser pouco a pouco desconstruída pela maneira como a *Veja* o retrata, inicialmente como vimos, embora a revista não criasse uma imagem eufórica do candidato, também não ignorava seu potencial para vencer. Isso notamos a partir dos traços plásticos que conferiam destaque à Bolsonaro nos *layouts*, realçamento que se ampliou nas edições seguintes e após sua vitória.

O Bolsonaro que ocupava grande parte da capa com expressões faciais e gestos corporais que o singularizavam e traziam traços de sua personalidade, um corpo presente e vivo capaz de promover um efeito estésico, de união, contágio e por fim de ajustamento (LANDOWSKI, 2014), agora é substituído por um corpo diminuto ou inanimado. Como pode um corpo modesto e limitado inspirar força e robustez? O regime de ajustamento, então, se dirige ao de acidente, em que o imprevisível acontece, o grande governo na qual se apostava alto, agora está encolhendo rapidamente e indo para baixo, o acidente, portanto, é a descontinuidade no curso das coisas, tal como nos cataclismos da natureza que independem de programações, manipulações e ajustamentos (LANDOWSKI, 2014).

A comparação entre a imprevisibilidade característica do regime de acidente e os movimentos imprevisíveis da natureza como apontado por Landowski (2014, p. 70) é inclusive figurativizada pelo tsunami da última edição, mas como se sente o leitor, enunciatário, diante de tal onda? O leitor enquanto eleitor pode se encontrar surpreendido pela perda de força do governo, por seu apequenamento, falta de direção e instabilidade como

figurativizado pelos pés tortos, como na entorse que costuma ser um acidente. Contudo, o acidente é capaz de romper com um cenário já instituído, programado, e permite que novas interpretações e proposições sejam feitas, é nesse momento que por meio da manipulação a revista pode estar contribuindo para a ressemantização das crenças sobre o cenário político. O regime da manipulação consiste em fazer o outro se desviar do percurso que segue, em direção a um outro que não estivesse programado (LANDOWSKI, 2014), então estaria a Veja buscando mudar a opinião dos leitores e eleitores sobre Bolsonaro? Possivelmente, mas embora não saibamos qual imagem final ela pretende criar, e também não cabendo à semiótica se ocupar dessa tarefa, compreendemos que toda manipulação constitui um passo rumo a uma re-fundação do social enquanto universo de sentido e de valores assumidos e partilhados (LANDOWSKI, 2014. p. 93).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este ensaio se propôs a investigar qual imagem a revista Veja criou de Bolsonaro entre parte do período eleitoral e os primeiros meses de mandato, e ainda explorar como esse efeito de sentido foi construído a partir de estratégias discursivas figurativas e plásticas. Nos propusemos ainda a refletir sobre quais regimes de interação e sentido se fundam esses dispositivos enunciatórios. A análise evidenciou que nesse período a revista o retratou sob três perspectivas diferentes, durante a campanha considera sua expressividade nas pesquisas de intenção de voto, mas investe no sentido de suspeição e incerteza, ora sobre quem será capaz de enfrenta-lo nas urnas, ora sobre sua própria capacidade de governar. Em um segundo momento, já com Bolsonaro vitorioso, busca retrata-lo de maneira mais cortês e solene, tendo em vista a etapa mais branda do jogo político, aquela que sucede a vitória e precede a posse, como se desse um descanso antes de retornar, agora, com intuito de avalia-lo criticamente. Já no terceiro momento cria uma imagem disfórica na tentativa de mostrar que o presidente já começou mal, causando confusão e asseverando a condição mês após mês, o que fez o governo encolher em todos os sentidos.

O possível efeito de sentido percebido pelos enunciatórios emerge dos enunciados constituídos do sincretismo entre formantes plásticos, figuras e discurso verbal. Como apontamos, essas estratégias discursivas figurativas, plásticas e de regimes de corporeidade se fundam em uma convergência entre o regime do ajustamento e da manipulação, proporcionando um tipo de manipulação por contágio, e em alguns momentos no regime do acidente. Essa postura accidental, seja a da própria *hexis* corporal ou a que se refere à conduta política profissional, instaura um clima de incerteza, instabilidade e dúvida, que se reforça pelos formantes plásticos e figurativos que consolidam o efeito de sentido de apequenamento. Contudo, essa descontinuidade característica do acidente pode ser vivida de maneira disfórica ou eufórica (LANDOWSKI, 2014), no primeiro caso, por exemplo,

quando se trata do leitor eleitor de Bolsonaro, e no segundo, caso seja um leitor opositor ao governo.

Entendemos que a investigação aqui realizada não é capaz de abarcar todos os sentidos dos enunciados das capas analisadas, nem tão pouco de propor resultados definitivos, posto que a semiótica estuda processos e não se ocupa com a verdade, mas com o parecer verdade. Buscamos, desse modo, apresentar como a semiótica, enquanto disciplina ancilar de caráter teórica e metodológica, pode contribuir para os estudos no campo da comunicação política.

REFERÊNCIAS

GREIMAS, Algirdas J. *Semiótica figurativa e semiótica plástica*. In: OLIVEIRA, Ana Claudia de (Org.). **Semiótica plástica**. São Paulo: Hacker Editores, 2004.

GREIMAS, Algirdas J.; COURTÈS, Jacques. **Dicionário de Semiótica**. Vários tradutores. 1ª ed. São Paulo: Contexto, 2008.

G1. **Ibope para presidente, votos válidos**: Bolsonaro, 59%; Haddad, 41%. 15 out. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/10/15/ibope-para-presidente-votos-validos-bolsonaro-59-haddad-41.ghtml>>. Acesso em: 01 de junho de 2019.

KADANUS, Kelli. **Efeito facada**: Bolsonaro sobe no Ibope e melhora até desempenho no 2.º turno. 11 set. 2018. Gazeta do Povo. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/politica/república/eleicoes-2018/efeito-facada-bolsonaro-sobe-no-ibope-e-melhora-ate-desempenho-no-2-turno-7c47y6qwjwoaefjjj98b34vgge/>>. Acesso em: 02 de junho de 2019.

KAMRADT, João. **Celebridades e política**: redução da democracia representativa ou novas formas de engajamento. In: 7º Compolítica, 2017, Porto Alegre. 7º Compolítica. UFRGS: Fabico, 2017. v. 1. p. 1-22. Disponível em <http://compolitica.org/novo/artigo/celebridades-e-politica-reducao-da-democracia-representativa-ou-novas-formas-de-engajamento/>. Acesso em: 14 de junho de 2019.

LANDOWSKI, Eric. **Flagrantes delitos e retratos**. Galáxia. Nº 8 – 31-69. Out/2004. Disponível em <https://revistas.pucsp.br/galaxia/article/view/1392>. Acesso em: 14 de junho de 2019.

LANDOWSKI, Eric. **Interações Arriscadas**. São Paulo: Estação das Letras e Cores, 2014.

LIMA, E. C. A.. **Humor e Política nas Charges de Lila no Jornal da Paraíba**. In: XII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Nordeste, 2010, Campina Grande - PB. Comunicação, Cultura e Juventude, 2010. p. 01-12.

MONNERAT, Alessandra; SARTORI, Caio. **Bolsonaro e Haddad voltam a empatar com 42% no 2º turno, diz Ibope**. O Estado de S. Paulo. 01 out. 2018. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,bolsonaro-e-haddad-voltam-a-empatar-com-42-no-2-turno-diz-ibope,70002528272>>. Acesso em: 04 de junho de 2019.

OLIVEIRA A. C. M. A. **Visualidade, entre significação sensível e inteligível**. Revista Educação e Realidade. 30(2):107 - 122 jul/dez 2005.

RIBAS, Mariana. **Jânio de pé torto**: a foto que captou os dias surreais de seu mandato. 14 jan. 2020. Disponível em:<<https://aventurasnahistoria.uol.com.br/noticias/galeria/janio-de-pe-torto-a-imagem-que-captou-os-dias-surreais-de-seu-mandato.shtml>>. Acesso em: 25 de março de 2020.

SARDINHA, Edson. **Bolsonaro cresce e chega a 30% após facada, mostra pesquisa BTG Pactual**. 10 set. 2018. Congresso em foco. Disponível em:<<https://congressoemfoco.uol.com.br/eleicoes/bolsonaro-cresce-e-chega-a-30-apos-facada-mostra-pesquisa-btg-pactual/>>. Acesso em: 05 de junho de 2019.

VEJA. 2018. Disponível em:<https://veja.abril.com.br/2018/?post_type=edicao>. Acesso em: 20 de maio de 2019.

VEJA. 2019. Disponível em:<https://veja.abril.com.br/2019/?post_type=edicao>. Acesso em: 20 de maio de 2019.

VEJA. **Bolsonaro posta vídeo de ato obsceno e o associa a blocos de Carnaval**. Revista Veja. 7 mar. 2019. Disponível em:<<https://veja.abril.com.br/politica/bolsonaro-posta-video-de-ato-obsceno-e-o-associa-ao-carnaval/>>. Acesso em: 10 de junho de 2019.

CAPÍTULO 6

PRINCIPAIS PERSPECTIVAS DE REGIMES INTERNACIONAIS

Data de aceite: 01/12/2021

Data de submissão: 05/10/2021

Virgilius de Albuquerque

Universidade do Estado do Rio de Janeiro
(UERJ), Faculdade de Administração e
Finanças
Rio de Janeiro – Rio de Janeiro
<http://lattes.cnpq.br/3376347651949021>

RESUMO: Este trabalho sintetiza inicialmente as perspectivas e conceituações de regimes internacionais apresentadas por Hasenclever, Mayer e Rittberger, acadêmicos germânicos, docentes da conceituada Universidade de Tübingen, portanto fora do eixo hegemônico anglo-americano que predomina nos estudos das relações internacionais. Sua principal importância reside na identificação de pontos de convergência e, por conseguinte, no esforço, pouco empreendido na literatura especializada, de diálogo entre as distintas correntes do pensamento político internacional. Com esse objetivo, são trazidos entendimentos de alguns pensadores de relações internacionais, em especial, Stephen Krasner, Robert Keohane, e Ruggie e Kratochwil.

PALAVRAS-CHAVE: regimes internacionais, realismo, neoliberalismo, cognitivismo.

MAIN PERSPECTIVES OF INTERNATIONAL REGIMES

ABSTRACT: This work synthesizes initially the perspectives and conceptualizations of international regimes presented by Hasenclever, Mayer and Rittberger, German academics, professors at the prestigious University of Tübingen, therefore outside the anglo-american hegemonic axis that predominates in international relations studies. Its main importance lies in the identification of points of convergence and, consequently, in the effort, little undertaken in the specialized literature, of dialogue between the distinct currents of international political thought. With this objective, we bring the understandings of some international relations thinkers, in particular, Stephen Krasner, Robert Keohane, and Ruggie and Kratochwil.

KEYWORDS: international regimes, realism, neoliberalism, cognitivism.

1 | INTRODUÇÃO

O tópico inicial apresenta uma síntese das três perspectivas clássicas de regimes internacionais, quais sejam, as sustentadas no (i) poder, (ii) interesse, e (iii) conhecimento, desenvolvidas por Hasenclever, Mayer e Rittberger. No tópico seguinte, é feita uma sinopse do entendimento dos autores acerca da problemática conceitual concernente a regimes internacionais. Este trabalho é, pois, desenvolvido a partir da compreensão desses dois tópicos. Por fim, serão apresentadas

algumas considerações sobre as posições trazidas por esses autores.

A grande contribuição deste trabalho reside no fato da análise ser empreendida a partir de um estudo conduzido por autores que não pertencem à academia anglo-americana, que predomina nos estudos das relações internacionais.

2 | TRÊS PERSPECTIVAS DE REGIMES INTERNACIONAIS

O estudo dos regimes internacionais pode ser empreendido, basicamente, a partir de três perspectivas teóricas, representadas pelo (i) realismo, (ii) neoliberalismo e (iii) cognitivismo, escolas do pensamento cujas variáveis explicativas residem no poder, no interesse, e no conhecimento, respectivamente. De acordo com os autores, o cognitivismo abarca, também, as dimensões da comunicação e da identidade.

Em particular, no que tange à análise de regimes internacionais, essas escolas foram adotadas academicamente pelos autores devido aos diferentes graus de institucionalização com que abordam esta temática. O nível de institucionalização pode ser aferido mediante a sua decomposição em duas variáveis conceitualmente independentes: eficácia e resiliência. A eficácia corresponde à conformação dos membros às normas e regras, assim como, à consecução dos objetivos de cooperação. Por sua vez, a resiliência ou robustez expressa uma dimensão dinâmica de uma instituição, que afere o grau de sustentação de uma instituição ante a ocorrência de ameaças externas, bem como, também, a sua característica de *path dependence*.

Nenhuma dessas perspectivas renega o instituto de regime internacional, todavia diferem no nível de aceitação de sua intensidade institucional. Evidentemente, essas diferenças provêm das premissas relativas aos atores considerados e às suas motivações. Em síntese, a teoria do regime interpretada segundo a perspectiva realista pressupõe o Estado como ator principal, cujo objetivo é a obtenção de ganhos relativos. Esta vertente realista admite o caráter cooperativo dos regimes. Neste caso, o objetivo do Estado é utilizar o seu poder relativo para a distribuição de benefícios.

Com relação à escola neoliberal, os Estados compartilham interesses comuns e estão dispostos a cooperarem entre si, instituindo regimes para a obtenção de ganhos absolutos. Nesta abordagem, as dimensões de eficácia e resiliência institucional encontram sua plenitude conceitual. Tanto a escola realista quanto à neoliberal adotam o modelo de ator racional, em que as preferências, as identidades e os interesses dos Estados são exógenos.

Por outro lado, a perspectiva cognitivista ao problematizar a racionalidade dos atores, postula que os interesses só podem ser definidos a partir da compreensão das normas sociais que norteiam o arranjo da sociedade internacional de Estados. Deste modo, esta escola ao procurar endogenizar a formação de interesses, pode ser subdividida em duas abordagens distintas. A primeira procura desenvolver uma teoria de formação

de preferências que fundamentará a identificação de interesses (cognitivismo fraco). A segunda, ao penetrar mais intensamente no tecido social, abdica da premissa racionalista e procura estudar a formação de interesses a partir da observação de práticas sociais que se transladam em identidades que, por conseguinte, se consubstanciam em interesses (cognitivismo forte). Neste caso, os Estados são atores sociais ao invés de agentes maximizadores de utilidade. Fica, portanto, explícito o gradiente de institucionalização destas três escolas: baixo para o realismo, médio para o neoliberalismo, e elevado para o cognitivismo, em particular, para o de modalidade forte.

3 I CONCEITOS DE REGIMES INTERNACIONAIS

Apresentadas as diferentes perspectivas teóricas que analisam os regimes internacionais, passa-se, agora, à definição desse instituto. Serão apresentados, essencialmente, três conceitos sobre regimes: um do eminente politólogo Stephen Krasner e dois outros do igualmente conceituado pensador Robert Keohane. Segundo Krasner, regimes são princípios (crenças e valores morais) implícitos ou explícitos, normas (padrões de comportamento), regras (regulamentos) e procedimentos de tomada de decisão (linhas de ação) que resultam na convergência das expectativas dos atores em uma determinada área. Desta definição é possível extrair duas formas de mudança de regime: (i) mudança de regime devido a modificações de princípios e normas; e (ii) mudança no regime, em decorrência de alterações nas regras e procedimentos do regime. Keohane apresentou, em 1989, uma definição mais laxativa. Definiu regime como instituições com regras explícitas sobre um conjunto particular de matérias, acordadas pelos governos.

Desta conceituação, emergem duas implicações, quais sejam, regimes internacionais são instituições internacionais, e regime internacional não equivale à organização internacional.

Em debates subsequentes, ficaram delineadas três posições distintas acerca da melhor forma de conceituar regimes: (i) comportamental, (ii) cognitiva, e (iii) formal. Oran Young, apologista da vertente comportamental, sustenta que as instituições (dentro da qual estão inseridos os regimes) correspondem a relações entre os atores sociais conformadas segundo regras e convenções. Ou seja, instituições são práticas sociais, ora definidas como padrões de comportamento governados por regras e convenções, que não são, necessariamente, estabelecidas formalmente. Ou seja, podem ser regras implícitas, segundo previstas na conceituação de Krasner.

Por sua vez, Ruggie e Kratochwil (*in* RUGGIE, 1993) esposaram a abordagem cognitiva dos regimes. Segundo estes autores, não é o grau de conformação do comportamento dos atores que explica o regime, conforme premissa comportamental. De outro modo, sustentam que são os significados intersubjetivos e os entendimentos compartilhados pelos diversos agentes sobre os seus comportamentos que melhor

explicam os regimes. Expressando esta abordagem de forma mais clara, os regimes são constituídos a partir da interpretação subjetiva das ações dos atores sociais e das ações comunicativas¹ (e.g. adesão, rejeição, justificativas, desculpas) decorrentes dessas interpretações. Percebe-se, portanto, que a *arquê* da abordagem cognitiva precede a da abordagem comportamental. Elas podem ser, assim, sintetizadas: o conjunto reiterado de interpretações idênticas de cada indivíduo, socialmente explicitadas sob a forma de ações comunicativas (abordagem cognitiva) resultará em um padrão esperado de comportamento (abordagem comportamental). Ruggie e Kratochwil reconheceram que essa abordagem demanda outra dimensão ontológica e epistemológica, além de ser menos positivista sob o ponto de vista metodológico, haja vista sua imanência intersubjetiva. Hasenclever *et al.* denotam essa perspectiva de “cognitivismo forte”.

Finalmente, Keohane, que rejeita a noção de regimes implícitos², apresenta outra definição de regime, que contempla uma abordagem essencialmente formal. Keohane aponta a falácia lógica relativa à adoção de conceitos implícitos. Caso acolhida a tese de que regimes podem ter regras implícitas baseadas em comportamento comum, alega que, inicialmente, seria necessário definir regimes para, então, definir comportamento. Assevera que regimes correspondem ao reconhecimento de regras explícitas, expressas de modo afirmativo pelos governantes, que não necessariamente as observam em termos estritos. Hasenclever *et al.*, criticam esta definição, alegando que a conceituação de regime em termos estritamente formais ignora as instituições sociais. Isto porque, regras explícitas não representam instituições. E, por definição, regimes são instituições.

Concluindo esta síntese, é possível alocar as diferentes abordagens de regimes com os três paradigmas apresentados inicialmente. A escola realista e a neoliberal se coadunam com a abordagem formal, e mesmo, comportamental, ao passo que a perspectiva cognitivista se alinha, naturalmente, com a sua abordagem congênere.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE REGIMES INTERNACIONAIS

Considerando a tradição realista do pensamento de Krasner e a perspectiva neoliberal de Keohane, pode-se observar que, malgrado as diferenças entre as variáveis explicativas do comportamento do Estado de cada uma dessas escolas – a anarquia e o poder para os realistas, e o interesse e a cooperação, para os neoliberais – há certa convergência conceitual entre esses paradigmas acerca de regimes internacionais. Tanto a escola realista como a neoliberal, cuja concepção de regime é intrínseca à sua doutrina,

1 Consoante a doutrina de Habermas, a construção de normas e instituições sociais, não se fundamentam em princípios racionais, mas sim, com base em valores éticos, onde são observados e aceitos as diferenças sociais, culturais e morais das diversas comunidades, que prescrevem - com base em sua teoria da comunicação – a constituição de novos princípios, normas e arranjos institucionais a partir de um processo consensual (BURCHILL, 1996; BLACKBURN, 1994).

2 Keohane aponta a falácia lógica relativa à adoção de conceitos implícitos. Caso acolhida a tese de que regimes podem ter regras implícitas baseadas em comportamento comum, alega que, inicialmente, seria necessário definir regimes para, então, definir comportamento.

inferem a existência de arranjos interestatais e mecanismos reguladores de interesses internacionais.

Particularmente à escola neoliberal, o estabelecimento de regimes obedece a uma lógica microeconômica e visa atenuar os problemas advindos de custos de transação elevados e assimetria de informações. Portanto, de modo a evitar a consecução de resultados abaixo da fronteira eficiente de Pareto, e objetivando assegurar resultados econômicos ótimos para os cidadãos de todos os Estados, essa escola de pensamento preceitua a implementação de instituições concebidas com o fito de promover a cooperação e, assim, evitar a ocorrência de problemas de ação coletiva.

Por sua vez, Ruggie e Kratochwil, ao introduzirem o conceito de regime internacional a partir da interação dos atores – que empreendem um contínuo processo intersubjetividade que leva à construção social de identidades, que são manifestadas em ideias, interesses e hierarquia de preferências comuns – implantaram, definitivamente as primeiras sementes do pensamento cognitivista ou construtivista nas relações internacionais.

A análise dos regimes internacionais pode ser empreendida a partir das três direções normativas percorridas pelos autores. A escola realista aborda a instituição denominada regime como sendo intencionalmente implementada pelos Estados dotados de maiores capacidades, que objetivam, mediante o exercício de poder, impor restrições estratégicas aos demais Estados e, assim, auferir consequências distributivas favoráveis, ou seja, ganhos relativos. A vertente neoliberal, a partir de um enfoque funcionalista, enfatiza o papel empreendido pelos regimes para a consecução de cooperação internacional entre os Estados, mediante a superação dos problemas de ação coletiva, dos altos custos de transações, e da assimetria de informações. A abordagem racionalista que engloba as duas doutrinas acima presume a eficácia e resiliência das funções desempenhadas pelas instituições. Por outro lado, a escola cognitivista prioriza o estudo da criação e transformação das instituições, e do significado intersubjetivo das normas sociais e as suas consequências na formação dos interesses e no comportamento dos agentes.

Teço algumas considerações sobre instituições. Keohane (1988), em um sentido *lato*, define instituição como um padrão de atividade, ou, de outra forma, um arranjo particular socialmente constituído. Exemplifica alguns padrões de comportamento, tais como, a religião, o casamento, soberania, neutralidade e reciprocidade. Ou seja, esse conceito expressa um conjunto, formal ou informal, de regras e normas persistentes e interconectadas que (i) prescrevem funções; (ii) constroem as ações; e (iii) formatam as expectativas dos agentes. No âmbito internacional, as instituições são arranjos que possibilitam que os Estados equacionem os problemas de ação coletiva, decorrentes de situações de interdependência, mediante a criação e manutenção de princípios, normas, regras e procedimentos para fomentar a coordenação e cooperação entre os Estados (KEOHANE, 1988; 1993).

Na dimensão internacional, as instituições estão manifestadas sob três formas

(KEOHANE, 1988): (i) organizações intergovernamentais formais ou não governamentais – que correspondem a organizações burocráticas com regras e funções específicas; (ii) regimes internacionais – regras específicas que formatam o comportamento dos Estados, como, por exemplo, o regime de livre comércio; e (iii) convenções – instituições informais, com regras implícitas, mas que, assim como os regimes, também, configuram as expectativas dos agentes, uma vez que facilitam os processos de coordenação de ações. A imunidade diplomática (antes de sua codificação em acordos internacionais) e a reciprocidade (expectativa de tratamento recíproco) são alguns exemplos de convenções. Ruggie (1993; 1998a) aduz as comunidades epistêmicas como outra modalidade de organização internacional e conceitua, três formas de instituições internacionais: organizações formais, regimes e ordem. O seu conceito de ordem equivale ao de convenções de Keohane, por subentender a existência de regras implícitas. A ordem econômica internacional, assim como a de segurança internacional são alguns exemplos dessa categoria institucional.

Discorro, enfim, sobre a comensurabilidade das três escolas dominantes do estudo das Relações Internacionais. A ascensão do cognitivismo como uma das principais teorias das relações internacionais, ao criticar os dois paradigmas racionalistas dominantes – realismo e neoliberalismo – promoveu as similitudes existentes entre essas duas linhas doutrinárias (RUGGIE, 1998b). Deste modo, foi possível a promoção de diálogo e o desenvolvimento de uma diretriz consensual teórica, ao invés do dissenso e sectarismo dogmático, prejudicial ao desenvolvimento desse campo de estudos. Floresce, enfim, um entendimento de complementaridade paradigmática.

Após a consolidação da teoria cognitivista, como um novo eixo de análise científica, Katzenstein, Keohane e Krasner (1998) – cada um destes autores representa uma perspectiva distinta, a saber, cognitivismo ou construtivismo, neoliberalismo e realismo – reproduzem o processo que originou a síntese racionalista conduzida, então, por Krasner e Keohane e discorrem sobre as convergências e complementaridades existentes entre ambas metateorias, o racionalismo – realismo e neoliberalismo – e o cognitivismo. A necessidade de interagir as teorias racionalista e construtivista decorre do reconhecimento de que as análises acerca do poder, interesses e práticas sociais são complementares.

O construtivismo visa explicar as variações nas preferências e a constituição de práticas e interesses dos atores sociais. Por sua vez, o racionalismo almeja explicar o comportamento (dadas as preferências), dos atores em busca de poder e consecução de seus interesses. Destarte, nenhuma dessas perspectivas é completa individualmente (KATZENSTEIN *et al.*, 1998). Há, portanto, um reconhecimento explícito de teóricos racionalistas acerca da importância do estudo científico, empreendido pelos construtivistas, das práticas sociais constitutivas das identidades e preferências dos atores, assim como, também, de uma estrutura intersubjetiva de caráter normativo, para um refinamento explicativo e preditivo dos interesses e comportamentos dos diversos agentes.

Essa simbiose pode ser denotada por uma vertente comportamental. O comportamento

humano é interpretado a partir de sua lógica de ação. Essa ação pode ser analisada, por um lado, pela *rationale* da lógica racional de antecipação das possíveis consequências que pressupõe um conjunto de preferências ou interesses pré-concebidos – *taken for granted*. Por outro lado, a ação humana pode ser induzida pela lógica da conveniência e de identidades. Nesse caso, os atores obedecem a regras associadas a identidades particulares (MARCH *et al.*, 1998). Portanto, o comportamento do agente, interpretado a partir da lógica de ação que rege a conduta do ator racionalista – que visa a maximização de seus interesses – e aquele que caracteriza o tipo-ideal do ator construtivista – que age em conformidade com as regras imanentes a um grupo com identidades análogas – não podem ser considerados excludentes. Isto porque, qualquer ação desse agente é resultante da combinação matizada dessas duas lógicas, moldadas pelo interesse racionalista (ação racional) e pelas normas (ou regras) sociais que constituem uma identidade coletiva (ação social).

A lógica imanente ao conceito de programa de pesquisa, empreendida por Lakatos (1979), reforça a compreensão conjunta dessas duas metateorias das relações internacionais para uma melhor compreensão da ordem global (Estados e atores não estatais). Isso porque, a distinção epistemológica entre elas encontra-se na heurística negativa. Enquanto as teorias racionalistas internacionais reificam a ação racional dos atores sociais, a teoria cognitivista considera que as normas sociais são *taken for granted*. Explícita ou implicitamente, todas elas têm em comum a ênfase no poder – seja sob a forma de capacidades, instituições, ideias ou estruturas sociais – como elemento constitutivo do comportamento social. O poder é a interseção epistemológica dessas teorias e de suas manifestações nas formas de regimes internacionais.

REFERÊNCIAS

BLACKBURN, Simon. **Dicionário Oxford de Filosofia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

BURCHILL, Scott. Introduction; Liberal Internationalism. Realism and Neo-realism. *In Theories of International Relations*, S. Burchill, A. Linklater (org.). New York: St. Martin's, 1996.

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. **Theories of International Regimes**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

KATZENSTEIN, Peter, KEOHANE, Robert, KRASNER, Stephen. International Organization and the Study of World Politics. **International Organization**, vol. 52, issue 4, Autumn, 1998.

KEOHANE, Robert. International Institutions: Two Approaches. **International Studies Quarterly**, vol. 32(4), December 1988.

_____. *Instituciones Internacionales y Poder Estatal: Ensayos sobre la Teoría de las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.

LAKATOS, Imre. O Falseamento e a Metodologia dos Programas de Pesquisa Científica. *In A Crítica e o Desenvolvimento do Conhecimento*, I. Lakatos, A. Musgrave (org.). São Paulo: Universidade de São Paulo, 1979.

MARCH, James G., OLSEN, Johan P. The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization*, vol. 52, issue 4, Autumn, 1998.

RUGGIE, John Gerard. **Multilateralism Matters**: The Theory and Praxis of an Institutional Form. New York: Columbia University Press, 1993.

_____. *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*. New York: Routledge, 1998a.

_____. What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge. *International Organization*, vol. 52, issue 4, Autumn, 1998b.

SOBRE O ORGANIZADOR

ELÓI MARTINS SENHORAS - Professor associado e pesquisador do Departamento de Relações Internacionais (DRI), do Programa de Especialização em Segurança Pública e Cidadania (MJ/UFRR), do Programa de MBA em Gestão de Cooperativas (OCB-RR/UFRR), do Programa de Mestrado em Geografia (PPG-GEO), do Programa de Mestrado em Sociedade e Fronteiras (PPG-SOF), do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Amazônia (PPG-DRA) e do Programa de Mestrado em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação (PROFNIT) da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Graduado em Economia. Graduado em Política. Especialista pós-graduado em Administração - Gestão e Estratégia de Empresas. Especialista pós-graduado em Gestão Pública. Mestre em Relações Internacionais. Mestre em Geografia - Geoeconomia e Geopolítica. Doutor em Ciências. *Post-Doc* em Ciências Jurídicas. *Visiting scholar* na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), na University of Texas at Austin, na Universidad de Buenos Aires, na Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México e na National Defense University. *Visiting researcher* na Escola de Administração Fazendária (ESAF), na Universidad de Belgrano (UB), na University of British Columbia e na University of California, Los Angeles. Professor do quadro de Elaboradores e Revisores do Banco Nacional de Itens (BNI) do Exame Nacional de Desempenho (ENADE) e avaliador do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (BASIS) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC). Professor orientador do Programa Agentes Locais de Inovação (ALI) do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE/RR) e pesquisador do Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais (CENEGRI). Organizador das coleções de livros Relações Internacionais e Comunicação & Políticas Públicas pela Editora da Universidade Federal de Roraima (UFRR), bem como colunista do Jornal Roraima em Foco. Membro do conselho editorial da Atena Editora.

ÍNDICE REMISSIVO

A

Accountability 43, 44, 46, 54, 55

Activismo 1, 2, 7, 8, 12

Assembleias 44, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53

B

Bolsonaro 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72

Brasil 19, 21, 26, 27, 33, 36, 47, 49, 54, 66

C

Ciudadano 31, 37

Cognitivismo 73, 74, 75, 76, 78

Comportamento 44, 45, 55, 75, 76, 77, 78, 79

Comunicação 44, 46, 47, 54, 55, 56, 69, 71, 74, 76, 81

Conhecimento 15, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 45, 54, 65, 73, 74, 80

Convenções 75, 78

Curso 15, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 55, 69

D

Desarrollo 4, 6, 7, 8, 9, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 42

Docência 14, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 25

Docente 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 27

E

Ensino 14, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26

ESPC 14, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 25, 26

Estados 30, 35, 42, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 52, 53, 74, 75, 77, 78, 79

Estructuras organizativas 1, 4

F

Feminismo 3

G

Gobierno abierto 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42

Grupo 2, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 21, 41, 79

H

Horizontalidade 5, 7, 11

I

Inclusión 5, 8

Interesses 74, 75, 77, 78, 79

J

Jerarquia 5, 11

L

Legislativo 46, 47, 55

Leis 48, 53

M

México 28, 29, 30, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 81

Movimiento feminista 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12

N

Neoliberalismo 73, 74, 75, 78

Normas 5, 7, 18, 27, 38, 45, 55, 74, 75, 76, 77, 79

P

Participación 2, 12, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39

PCDF 14, 15, 16, 20, 21, 22

Poder 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 20, 23, 31, 36, 38, 43, 44, 46, 47, 73, 74, 76, 77, 78, 79

Polícia 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27

Policial 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27

Política pública 28, 29, 30, 32, 35, 39

Prática 14, 16, 17, 18, 21, 23, 25, 26

Princípios 20, 29, 44, 75, 76, 77

Produção Legislativa 43, 44, 45, 47

Professor 17, 21, 81

Profissionalização 14, 16, 18, 19, 22, 25

R

Realismo 73, 74, 75, 78

Regimes internacionais 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79
Regras 20, 45, 47, 53, 74, 75, 76, 77, 78, 79
Relaciones de poder 2, 4, 7, 8, 9, 12
Relações internacionais 73, 74, 77, 78, 79, 81
Rendición de cuentas 28, 31, 32, 33, 37, 38, 39, 40
Revista Veja 56, 72

S

Saberes 14, 17, 18, 22, 23, 27
Segurança Pública 15, 16, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 81
Semiótica 56, 57, 58, 70, 71
Sociossemiótica 56, 57

T

Teoria 17, 18, 21, 25, 26, 55, 74, 76, 78, 79
Tramitação 43, 44, 47, 48, 50, 51, 52, 53
Transparência 5, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 46, 47, 50, 52, 53, 54, 68

V

Valorização 14, 16, 18

CIÊNCIA POLÍTICA:

PERSPECTIVAS TEMÁTICAS

www.atenaeditora.com.br 

contato@atenaeditora.com.br 

[@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora) 

www.facebook.com/atenaeditora.com.br 

 **Atena**
Editora

Ano 2021

CIÊNCIA POLÍTICA:

PERSPECTIVAS TEMÁTICAS

www.atenaeditora.com.br 

contato@atenaeditora.com.br 

[@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora) 

www.facebook.com/atenaeditora.com.br 

 **Atena**
Editora

Ano 2021