

# 10

**Alexandra Martínez** é ativista em distintos processos de fortalecimento e articulação do Poder Popular na Venezuela e estudou Sociologia na Universidade Central da Venezuela.

**Sandra Rátiva** é socióloga, ambientalista e ativista do movimento social e político Congresso dos Povos.

**Belén Cevallos** é comunicadora, mestra em Ciências Sociais com ênfase em Gênero e Desenvolvimento. Trabalha próxima aos movimentos sociais do Equador.

**Dunia Mokrani Chávez** é cientista política e mestrande da Universidade Mayor de San Andrés (Cides-Umsa) em Filosofia e Ciência Política. Ativista do Coletivo de Mulheres Samka Sawuri – Tecedoras de Sonhos. Coordenadora de Projetos para a Bolívia da Fundação Rosa Luxemburgo, escritório região andina.

## O Estado como instrumento, o Estado como impedimento

*Contribuições ao debate sobre a transformação social\**

Alexandra Martínez  
Sandra Rátiva  
Belén Cevallos  
Dunia Mokrani Chávez

Este texto procura refletir, com base na experiência concreta, os debates, tensões, contradições e possibilidades em torno da transformação social a partir do Estado ou do exercício de governo. Para tal, realizamos dez entrevistas e duas rodas de conversa com grupos focais de mulheres e homens na Bolívia, na Colômbia, no Equador e na Venezuela. Os resultados foram apresentados em uma sessão do Grupo Permanente de Trabalho Alternativas ao Desenvolvimento, realizada em Puenbo, Equador, em outubro de 2014. As pessoas entrevistadas são oriundas dos três países que iniciaram processos de refundação a partir de assembleias constituintes. No caso da Colômbia, entrevistamos atores-chave do governo distrital de Bogotá. Em suma, os quatro casos tratam de experiências progressistas, impulsionadas por uma clara vontade de transformação social.

É importante assinalar que, para essa aproximação, não partimos de uma ideia maniqueísta do Estado.

\* Publicado originalmente em *¿Cómo transformar? Instituciones y cambio social en América Latina y Europa* (Quito: Fundación Rosa Luxemburgo; Abya Yala, 2013).

Pelo contrário, nós o entendemos como uma construção histórica. Não quisemos basear-nos na ideia de que “conquistar” o Estado é a única maneira de pensar a mudança social na América Latina, nem tampouco no princípio de que nenhuma transformação é possível a partir da vinculação com o aparato estatal. Quisemos, sim, aprofundar o tema a partir de suas dobras, fessuras, tensões e contradições; a partir de tudo o que permite e, ao mesmo tempo, impossibilita; o que potencializa e, igualmente, restringe ou coopra. E, sobretudo, pensá-lo a partir dos sujeitos que forjam e encarnam essas possibilidades, às vezes de “dentro” do Estado, às vezes de “fora”, e em algumas ocasiões como elemento articulador entre um e outro espaço.

Nosso exercício é uma contribuição empírica acerca do funcionamento do Estado, partindo de experiências muito concretas e de uma reflexão coletiva das autoras deste texto. Portanto, não estão no centro deste olhar elementos fundamentais que definem o funcionamento concreto de nossos Estados, como o capitalismo global, as relações geopolíticas e a subsistência de um bloco latino-americano em um marco de confrontações militares mundialmente crescentes e funcionais ao capitalismo. Tais temas não são menos importantes, ou menos definidores, mas decidimos nos concentrar nas lógicas de construção e reprodução das experiências estatais, em suas apostas desafiantes e inovadoras, em termos de transformações políticas, econômicas e sociais, e seus mecanismos de ancoragem e cristalização. Quisemos centrar essa contribuição no debate da democracia, a relação com as organizações sociais, e a institucionalidade existente, predominantemente a estatal.

Assim, partimos das experiências de pessoas entrevistadas e de participantes dos grupos focais. Essas pessoas trabalharam, ou trabalharam, no Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário dos governos dos países e do governo local

mencionados, no marco de processos de mudança. Aproximamo-nos de sujeitos cuja motivação de vinculação com o Estado era a transformação social a partir de distintos processos de luta (governos progressistas, esquerdas, indigenismo, trabalho comunitário-popular). Entrevistamos mulheres e homens militantes de organizações sociais, diversos em relação à composição étnica, étnica (indígenas), provenientes de setores populares. Algumas dessas pessoas pertenceram ou pertencem a partidos políticos.

Não pretendemos apresentar um diagnóstico acabado, e sim compartilhar algumas reflexões realizadas com base na experiência de sujeitos concretos. Nessa busca, encontramos elementos comuns, mas também particularidades. Para chegar a resultados mais objetivos, que transcendem o contexto concreto — e que se repetem nas quatro experiências de governos progressistas —, suprimimos os nomes das pessoas, das instituições onde trabalham ou trabalharam e de seus países. Não é nosso desejo criticar um ou vários governos, e sim evidenciar as condições adversas e fendas que existem para a transformação social a partir dessa institucionalidade que se tenta habitar.

O objetivo deste texto é analisar os limites e as possibilidades de transformação social na institucionalidade estatal, a partir da sistematização de experiências que permitem dar visibilidade às disputas presentes no Estado, sua relação com as organizações sociais e seus horizontes de luta. Desse modo, tenta identificar algumas chaves do que poderia ser uma institucionalidade alternativa.

É importante destacar que todas e cada uma das pessoas que depositaram sua confiança nas autoras, para conversar, mas também para refletir sobre sua própria

passagem pelo Estado, são uma mostra de que os processos sociais de transformações nunca estarão acabados, mas sempre contarão com os corações e as mentes de quem põe a vida a serviço das utopias.

### **O Estado realmente existente: limites, relacionamentos, perspectivas e possibilidades**

Começamos por pensar o Estado como um espaço em constante disputa, um lugar em que se desenvolvem lutas políticas não apenas entre blocos classistas, mas também entre projetos políticos diferentes, entre variadas teias de opressão que se articulam, imbricam, normalizam e disciplinam. E pensamos o Estado, além disso, como um constante fluxo de dobras, possíveis rupturas, fissuras e pontos de fuga que possibilitam resistências e alternativas.

Assim, a noção de Estado latino-americano que suscita essa indagação tem uma dupla dimensão: por um lado, sua construção histórica, que, além de ser colonial e patriarcal, é um conjunto de aparatos burocrático-administrativos, militares, policiais e jurídico-normativos cuja finalidade é garantir as condições de reprodução e acumulação do capital; por outro lado, porém, os Estados de hoje também são produtos de lutas pela democratização, por meio das quais as sociedades impõem limites a essa concentração do poder mediante a abertura de espaços de participação, mecanismos de descentralização e conquista de direitos. Nesse sentido, a experiência da América Latina dos últimos quinze anos constitui um exemplo das possibilidades de experimentação na transformação democrática do Estado, que tenta ultrapassar seus limites modernos, mas utiliza seus próprios dispositivos normativos. Precisamente aí reside parte de sua grande contradição. As formas de

Estado plurinacional, multiétnico, pluricultural, ancoradas a formas de democracia — como o são as definições derivadas dos processos constituintes das últimas duas décadas: participativas, protagonistas, comunitárias —, são expressões das buscas fomentadas pelos sujeitos populares e diversos em suas lutas pela inclusão, pela existência de suas identidades e pela conjugação de horizontes de transformação.

Assim, as experiências que serviram como insuomos para essa análise têm a ver, em grande parte, com essa dimensão de democratização, que na região supõe a participação no Estado de sujeitos historicamente excluídos; também têm a ver com momentos de democratização por meio dos processos constituintes, que se prefiguraram como momentos políticos de projeção desse novo tipo de institucionalidade estatal (plurinacional, comunal, descentralizada, popular etc.), e com momentos conjunturais em que se apresentaram projetos políticos de transformação, orientados a desmontar as estruturas de poder, em suas expressões patriarcal, classista, colonialista e depredadora da Natureza.

Esses momentos de abertura e democratização coexistem, ao mesmo tempo, com correntes políticas conservadoras, setores de poderes políticos e econômicos, e setores sociais nos dois sentidos: atores que estiveram tradicionalmente no poder e resistem às mudanças, e novos atores que reproduzem essas lógicas para manter os espaços de poder recentemente alcançados. Mas, por outra parte, também entraram em tensão com a presença de grupos, sujeitos, coletivos e organizações que disputam os sentidos em chave de transformação. Estudar o “Estado realmente existente” requer descrevê-lo em suas complexidades e contradições e nas relações de poder que o atravessam;

os mecanismos burocráticos que produziu; as miragens de poder que gera; os exercícios de poder concreto que expressa; e as cotidianidades que reproduz.

Nas entrevistas realizadas, foram constatadas muitas tensões e contradições que existem no interior das instituições dos governos objetos de estudo, no marco da estrutura estatal a partir de onde operam. Tensões relacionadas à tomada de decisões e a quem tem a possibilidade de fazê-lo; tensões relacionadas à compreensão da democracia (se representativa ou participativa); tensões entre os interesses do capital e as políticas sociais; tensões entre as lógicas dos aparatos de Estado e as agendas das organizações sociais; tensões quanto ao cumprimento da normativa institucional *versus* a eficiência e rapidez das ações; tensões entre o centralismo e a administração mais autônoma das instituições nos territórios.

As entrevistas também revelaram que muitas dessas tensões e contradições, dessas batalhas que diversas pessoas decidiram travar ao se incorporarem ao trabalho na função pública, em alguns casos, resolveram-se em favor das estruturas pré-existentes e contra a transformação.

A seguir, propomos um percurso pelas tensões que se resolveram em favor do *status quo* e que limitam a possibilidade de uma institucionalidade estatal alternativa.

### **Entre a partidarização e a construção coletiva**

Movimentos e partidos de esquerda chegaram aos governos nacionais ou ao governo local com o desejo de empreender transformações profundas, com uma agenda progressista.

Como os princípios desses partidos ou movimentos de esquerda dialogam com a institucionalidade pública? Para uma das pessoas entrevistadas, os princípios de esquerda se refletem

apenas nas palavras: “O discurso de esquerda é um escudo, porque as práticas tomam outro rumo totalmente distinto”.

Da perspectiva de um grupo de entrevistados, um dos maiores problemas no interior da institucionalidade é que se tenta construir legitimidade por meio das instituições do Estado, funcionalizadas aos interesses do partido, e se reproduzem práticas como as trocas de favores e a criação e manutenção de relações clientelistas. O partido, ao exercer as funções de governo, apaga as fronteiras entre instrumento ou organização política e institucionalidade. Assim, as instituições do Estado substituem o papel do partido ou do movimento em relação ao trabalho de base. Essa relação instituição-“massas” se exacerba nos períodos eleitorais, quando, por meio das instituições estatais, mobilizam-se as bases sociais dos territórios. A imagem se repete em vários países da região e, nas palavras de um entrevistado, trata-se de uma “visão tecnocrática funcionalizada a uma política clientelista eleitoral”.

Em outros casos, o partido ou o movimento que assumiu o poder do governo assume também o papel de vanguarda:

*Um dos maiores riscos da instituição é pensar (...) o partido como um sujeito central de condução de vanguarda e todo um povo que é uma massa que você opera por meio de relações clientelistas e assistenciais. Essa lógica no fim das contas é funcional ao modelo de acumulação do capital.*

Desse modo, observa-se uma tensão evidente entre os que acreditam que a partir das instituições do Estado é preciso “orientar as massas” e as correntes que acreditam na possibilidade de fortalecer sujeitos políticos autônomos. Essa segunda postura, infelizmente, não é majoritária:

*Quantos setores podem compartilhá-la (a tendência de fortalecer os sujeitos políticos) dentro do processo? Isso, para valer, é compartilhado por poucos, por meio de sujeitos dentro da instituição em que nos encontramos (...) e em alguns níveis do movimento popular, mas não há força política, orgânica, que impulse isso com força, em termos de articulação de unidades.*

A dinâmica de partidarização prioriza lógicas eleitorais baseadas na concentração de poder, por meio da potencialização da ideia de um caudilho que se apresenta como a garantia da continuidade dos processos de transformação. Isso chegou a justificar práticas ilegais e ilegítimas concentradas na figura de líderes, mais do que na própria proposta política dos partidos, ou a tergiversação das tarefas do partido como tarefas do Estado. “O que se tem feito é ganhar as eleições. Tudo ficou concentrado em uma pessoa só e se construiu um caudilho, e assim um processo revolucionário é impossível”. Essas lógicas, além disso, dão conta das dificuldades encontradas na condução dos processos: por um lado, dirigidos com base na figura de um líder e, por outro, com um partido de governo que burocratiza e funcionaliza, mas não conduz politicamente.

Essa lógica, claro, leva a práticas que não apenas vão na contramão da função pública como também tensionam ao máximo a possibilidade de transformação a partir do Estado ao mostrar o lado mais perverso da sua utilização sob uma lógica vanguardista:

*Minha tarefa era de coordenação entre atores sociais e atores políticos, ou seja, a gestão (pelo menos era nisso que eu acreditava). Ao contrário, meu trabalho se traduziu em organizar marchas para a vaidade do líder. (...) Fiquei quatro meses, senti que estava em um sistema mafioso. Era preciso desviar fundos do orçamento de fortalecimento institucional para as marchas (...).*

*Há funcionários que se dedicam apenas a recolher assinaturas para justificar os gastos para a Controladoria.*

### **A tecnocracia ou fazer política com estatísticas**

Uma série de discursos tecnocráticos foi construída no Estado e no interior das instituições. Há um manejo do saber-poder baseado em uma irrelevância orgânica estatal, ou em uma hiperespecialização acrítica, sem vinculação com o projeto político de mudança. Esse saber é transmitido por meio de planos de governo e documentos com análises quantitativas. É um saber acadêmico que desenha uma realidade: a tecnocracia.

*Nos âmbitos ministeriais, a tecnocracia ganhou muita importância. A aspiração dos atores no Estado é manter cifras, e essa é uma mostra clara de imaturidade política. A burocracia instalada no Estado não vai fazer mudanças profundas nem revolucionárias. A única coisa que vai fazer é manter seu status quo.*

Outra pessoa se refere assim a esse tema:

*Entrar no Estado foi começar a disputa sobre quem tinha mais trajetória para ocupar cargos. Vai-se perdendo a consciência de entrar no Estado para transformá-lo, predominando a consciência de entrar para fazê-lo funcionar. Dessa maneira, deu-se espaço à ideia de que funcionaria melhor com melhores lógicas tecnocráticas do que as do passado. Pouco a pouco, o discurso dos tecnocratas instalou-se no poder. As lideranças políticas se enfraqueceram porque o horizonte político não estava claro.*

A realidade é interpretada com dados, cifras, porcentagens, e as decisões são tomadas com base nesse saber-poder. Não há espaço para considerar um horizonte político, os argumentos das organizações que vivem em um território ou simplesmente de sujeitos políticos organizados:

*Tudo é quantificado, análises econômicas, cifras, e se distanciam da realidade social, operam sem lógica por essa abstração numérica e falta de contato. A realidade é mais complexa do que lógica. (...) Nas instituições há pressões políticas, ruptura entre o técnico e o político.*

Essas rupturas não respondem a uma neutralidade burocrática, e sim a uma intencionalidade de controle com base em uma única perspectiva de saber quantificado, numérico, com predomínio das maiorias, que não reúne outras expressões ou saberes não técnicos, certificados ou especializados.

Existe uma espécie de inércia própria de um aparato burocrático que atua como um corpo de funcionários públicos, cuja existência parece justificar-se por si própria, mais do que por objetivos da instituição a que pertencem. Seguramente essa dinâmica quase corporativa dos funcionários estatais funciona como uma trava na hora de pensar na transformação em dois níveis: com o corpo de funcionários herdados e com os novos que vão entrando nessa dinâmica e reproduzindo velhas práticas burocráticas.

## O peso colonial

*O Estado é racista. Os governos locais e os povos indígenas não recebiam nada. As entregas eram pontuais: duas escriturinhas e duzentas cadeiras, e essa política era contrária à luta do movimento indígena e à dívida histórica que existe.*

*O movimento indígena acreditava que o Estado colonial deveria reverter essa dívida (...). O Estado acredita que se deve dar migalhas ao povo, e os povos se acomodam ao pouco que se pode conseguir — isso é clientelismo. Como exercemos direitos e como conceber o Estado plurinacional com recursos, sem clientelismo e caudilhismo? Porque esse é o Estado colonial.*

Com a supremacia da tecnocracia sobre a política, é difícil que certos princípios da esquerda progressista latino-americana — como o reconhecimento das diversidades, o pagamento da dívida histórica do colonialismo e o desmantelamento da produção capitalista que expulsa camponeses e camponeses de seus territórios — convertam-se em decisões concretas e gerem transformações estruturais. Os horizontes de transformação defendidos pelos movimentos sociais remetem à longa memória das lutas para alterar as relações de dominação colonial, reforçadas pelas relações capitalistas. O Estado republicano é, em boa medida, uma resistência a essas lutas, e sua tecnocracia, formada ao longo da história, converte-se geralmente em obstáculo para pensar em outras formas de institucionalidade, ainda mais em um contexto em que as práticas tecnocráticas prevalecem sobre as decisões políticas.

*Uma das reflexões que se deve fazer nessa conjuntura é sobre o sistema de Estado colonial em que se vive com as estruturas normativas. O Estado plurinacional é folclore, porque perdeu o projeto político que propôs. Não há nenhuma proposta e o governo tem se encarregado de dividir as organizações.*

A herança e a composição colonial da sociedade e sua expressão no Estado são uma característica comum nas

distintas experiências abordadas. Embora as lógicas coloniais atravessassem toda a sociedade, no Estado podemos ver como é uma “razão” que se cristaliza e pode derivar em políticas, programas e formas de fazer que reproduzem a colonialidade. Por exemplo, começa-se com o olhar sobre os povos indígenas como “objetos carentes” a serem “impactados” por políticas públicas, facilmente objetos de clientelismo, a quem o Estado deve “modernizar”. “Os limites na institucionalidade são a incompreensão (...) e a subvalorização dos povos e nacionalidades; valoriza-se somente a episteme ocidental. Esse tem sido o maior obstáculo.”

A institucionalidade costuma gerar mecanismos hegemônicos que não reconhecem outras formas de gerir e de fazer. Em um dos casos analisados, por exemplo, não se permitiu executar um projeto em uma comunidade indígena porque não poderiam ser realizadas volumetrias nas encostas de um rio. No entanto, essa comunidade propunha a gestão das chuvas e do leito do rio com base em um saber prático que não foi reconhecido:

*Esse tipo de coisa impacta muitíssimo e é muito complicado. Não foi possível fazer porque você está ao lado de um Estado moderno, da concepção de que isso está ao lado de um rio, que vai inundar e cair. Mas, para os indígenas nesse caso não era nada e nos fazia refletir, diziam: “Gostariamos que fosse ao lado de um rio porque nós guiamos as cheias”; então são coisas que você diria [a partir da institucionalidade existente]: como fazemos?*

Desse modo, apareceram olhares depreciativos em relação ao indígena vindos de setores de esquerda que estão no Estado. “Uma ministra chegou a dizer: ‘Para que ensinamos matemáticas aos índios se não nos ouvem?’” A mesma desqualificação é constatada quando se debate com as lideranças indígenas. Essas manifestações, como já apontamos, não são uma exclusividade

do Estado: estão presentes nas igrejas, partidos, organizações, meios de comunicação e sociedade civil. Mas o que tentamos aqui é dar conta de como o racismo colonial expressado no Estado é uma realidade, um desafio a mais ao pensar a transformação a partir dessas estruturas que têm dispositivos e sujeitos que reproduzem as lógicas de dominação mascaradas de institucionalidade.

Não é possível ser de esquerda na região andina sem olhar o indígena e a ruralidade. No entanto,

*o aparato do Estado não tem intencionalidade de olhar a ruralidade, a produção camponesa, e se alia a uma visão agroindustrial, em que é preciso empregar os camponeses para que saiam da pobreza. Não se trata de distribuir terras, e aqueles que fazem propostas dessa natureza, também dentro do governo, são desqualificados (...). Viraram o tinã em direção à agroindústria, e não em favor da agricultura familiar camponesa.*

O Estado é uma instituição ocidental e sua gestão se orienta historicamente a homogeneizar as políticas sem se importar com as culturas diversas que habitam os territórios nacionais, sem incorporar outras formas de ser, pensar e habitar os territórios. Assim o aponta uma ex-funcionária:

*Não existem mecanismos diferenciados. Por exemplo, os programas de alimentação escolar consistem em papinhas totalmente distantes da alimentação disponível nas regiões. Não existem políticas pensadas para eles [os indígenas]. As parceiras se escondem para ajudar as mulheres a dar à luz. Anula-se a diferença.*

Essa anulação expressa também a inclinação patriarcal das práticas dentro do Estado, que, de igual forma, não é inerente a ele: não existe nem se expressa somente nele, mas também está presente e se reproduz como lógica de dominação:

*Não estão resolvidas a cadeia administrativa e as práticas patriarcais. As mulheres operacionallizam, os homens pensam. Tudo que era chato e operativo era meu trabalho — e isso continua assim. Os homens não operacionallizam e dizem “Nunca fiz isso”, e então minha tarefa era fazer e fazer.*

No entanto, algumas pessoas entrevistadas sustentam que, apesar desse caráter colonial e patriarcal, é possível fomentar políticas públicas que possibilitem extirpar o machismo e o racismo, e que pouco a pouco permitam fortalecer e reconhecer material e simbolicamente os atores, e transformar práticas e formas de fazer.

### **Entre o império da norma e a (des)ordem burocrática**

Existem instituições, como a Controladoria, que desempenham um papel de vigilância para o cumprimento das normas do Estado, por exemplo, na contratação pública.

E a tensão entre o velho e o transformador novamente se manifesta nesse órgão de controle. Para algumas pessoas entrevistadas, a Controladoria detém ações e planificações mais democráticas, como se aponta a seguir:

*Há inflexibilidades institucionais que são como são [e] resta cumprir a jurisprudência. Se um juiz diz que se cumpria algo, ainda que não se esteja de acordo, ainda que não case com o*

*programa de governo, só resta cumpri-lo. Os organismos de controle, como a personeria<sup>1</sup> ou a Controladoria, muitas vezes obrigam a tomar decisões [diferentes] do que o que foi trabalhado com as comunidades. (...) São inflexibilidades.*

De acordo com a experiência de outras pessoas, o papel da Controladoria é essencial para evitar a má gestão dos fundos do Estado, ou a aprovação de decretos que pretendem agilizar as ações ignorando o marco legal existente e que são descritos como perigosos, porque abrem caminho para contratos que não buscam o bem comum, e sim o lucro de determinadas empresas:

*A contratação é tremenda, porque se ignora processos para o desenvolvimento de infraestrutura, tecnologia e materiais com declarações de emergência; o excepcional se converte em regra e o problema é a perda de controle.*

Evitar atalhos da burocracia parece louvável para enfrentar a crise, mas “esse atalho justamente não permite construir outro tipo de instituições eficientes e ágeis”.

As pessoas entrevistadas começaram a trabalhar na institucionalidade pública porque pensaram que era uma oportunidade para fazer mudanças. Em alguns casos, para iniciar uma instituição do zero, como relata este testemunho:

*O mais interessante era que uma nova instituição estava sendo criada; muita expectativa, substituir a velha instituição. Eu não tinha experiência no setor público e era interessante. Era a oportunidade de construir tudo desde o*

1 Organismo do Ministério Público da Colômbia que atua fiscalizando a gestão de prefeituras e assuntos relacionados aos municípios. [N. E.]

*começo: práticas, equipe, tamanho [pequeno, eficiente, ágil]. Quando uma instituição existe há anos, há um lastro, há funcionários dos quais não é possível se desfazer; há uma cultura institucional que se herda.*

No entanto, todas essas pessoas apontam que se depararam com travas burocráticas. As novas instituições foram imediatamente burocratizadas: construíram-se aparatos grandes, pesados, difíceis de gerir. Recordando Max Weber,<sup>2</sup> a burocracia tem um funcionamento racional, e é quase a forma em que a institucionalidade ocidental se materializa. Corpos burocráticos que se ocupam dos assuntos públicos por meio de papéis escritos e arquivos.

Mas o que significa que a burocracia funcione? O que as pessoas entrevistadas encontraram? Uma delas apontou que, quando se propõem mudanças e um modelo de governo alternativo, geram-se resistências entre os funcionários remanescentes da antiga vinculação com o Estado:

*A inércia sempre irá em direção ao cômodo, ou seja, temos muito medo da mudança; isso é um limitador, a inércia burocrática é muito grande. (...) Quando você propõe um modelo, ou então uma alternativa diferente de governo, as resistências são muito grandes. E chega uma equipe de governo, mas todos os funcionários estão lá; a questão da mudança sempre gera resistência.*

Além da forma burocrática de funcionamento do Estado, também se aprofunda um fenômeno que ocorre com as equipes que trabalham nas instituições, com suas práticas:

*Há problemas de alta rotação de pessoal. Não existe carreira administrativa. A média de tempo em uma instituição é de*

2 Max Weber, *O que é burocracia?*.

*um ano. Mudam. Vão a outras instituições públicas. Há competição entre funcionários das próprias instituições. Tenta-se selecionar com base no mérito. Os jovens começam a aprender e vão embora. Não se constrói carreira administrativa.*

Por outro lado, também se destacou a construção problemática das funções de intermediação burocráticas a partir da institucionalidade:

*Constróem-se interesses e códigos que não se encontram com as pessoas (...). Não existe diálogo. [Há aqueles] que tentam construir papéis de intermediação entre as pessoas e a instituição (...) com base em uma estrutura que não conhecem.*

Como pensar nessas transições entre o herdado e o novo? Para as pessoas entrevistadas, há caminhos possíveis: “rupturas e continuidades” com pessoal qualificado, “carreira administrativa”, com memória institucional, com gente jovem e ideias novas; o controle popular e o compromisso. Assim o aponta um ex-funcionário:

*A burocracia, seu ritmo e sua inércia, é difícil de ser alterada. A burocracia pode ser controlada com o controle popular e enorme transparência. [É preciso] mudar a lógica da burocracia em função de demandas da sociedade, não apenas uma burocracia tecnocrática, mas comprometida. Deve haver gente que aja por consciência.*

Também se fala em mudar os métodos, as práticas e os procedimentos:

*É muito difícil que uma administração que se acredite transformadora tenha eficácia se os procedimentos de rotina são mantidos, se são mantidas as práticas que não estão de acordo com a necessidade de conseguir avanços significativos em curto prazo.*

### **O lugar das decisões: quem pode tomá-las?**

A possibilidade de tomar decisões parece escapar às pessoas, inclusive a quem ocupa altos cargos diretivos (ministros, vice-ministros, secretários de Estado). O Estado e suas instituições são os lugares onde as decisões são tomadas? Quem as toma? Na resposta de várias das pessoas entrevistadas, pode-se ler que a tomada de decisões está dentro dos governos e também fora deles. “O [presidente] tampouco tem a totalidade do poder. Sabe como mover os recursos, mas não é só ele. É um grupo que não está articulado, mas está presente.” As tensões entre a ação de governo e as aspirações dos coletivos organizados sobre o que deveria ser a ação do Estado se refletem no dia a dia institucional.

O exercício do poder político que se procura alcançar uma vez que se “toma” o Estado é um dos elementos mais problematizados e problemáticos que foram discutidos nos debates. No interior do Estado nem sempre existe a margem de decisão desejada nem a possibilidade de incidir, como em princípio se tenha aspirado. Isso acontece por causa da própria estrutura do Estado, a debilidade e a falta de mecanismos de participação democrática, de instâncias deliberativas e de tomada de decisões (para além dos

poderes formais e dos processos eleitorais), mas também pela presença de poderes associados aos grupos políticos ou partidos que administram as instituições.

*Há um círculo de poder gerido pelo partido de governo. As pessoas o identificam e tentam entrar. É a única forma de ter um pouco mais de poder. Quem não entra nesse círculo termina isolado. Há micropoderes. Não é possível fazer coisas. Faz-se o trabalho da melhor forma possível, mas sou operadora [ainda que tenha um cargo diretivo], não tenho margem de ação. Não tomei nenhuma decisão.*

Essa sensação de “estar no poder” em função do cargo que se ocupa e não ter margem de manobra, apesar de estar em um “alto cargo”, está presente nas pessoas entrevistadas, que foram ministros/as, vice-ministros/as ou diretores/as de instituições. A negociação com setores, a alta carga burocrática, as ordens “de cima” e a carência de mecanismo de construção de políticas com e de orientação dos setores de fora do Estado fazem essa possibilidade de decidir diluir-se nas lógicas do “real” funcionamento cotidiano do Estado, como um aparato que reproduz sua própria sustentação, mas que não necessariamente dialoga, constrói nem transforma.

*Há cargos de governo [como ser ministro] que, de fora, acredita-se ter um enorme poder, mas na realidade gere uma fração desse poder; o poder está muito limitado. (...) Como ministro, eu podia definir políticas mas tinha uma margem pequena de ação. Para fazer coisas era necessário ter uma série de estratégias de negociação com diversos setores: mineradores, empresários, cidadania. O poder está em outros âmbitos: nos grupos econômicos, por exemplo,*

3 Utilizamos neste artigo a definição liberal de poder, do “sentido comum”, porque é a que foi utilizada pelas pessoas entrevistadas. Portanto, não introduzimos um conceito de poder mais complexo que abarque, por exemplo, Michel Foucault ou o que vem da América Latina, com as contribuições feitas por Aníbal Quijano a partir da perspectiva da colonialidade.

*nas Forças Armadas, no círculo de confiança, no caudillo. Nessas instâncias compartilha-se frações de poder.*

É preciso mais do que ocupar um cargo diretivo em uma instituição do Estado para tomar decisões. A tomada de decisões escapa e parece também ter uma corda muito curta. Margens pequenas de ação são permitidas a quem está a cargo de uma instituição. As decisões escorrem para espaços institucionais de menor patamar, onde funcionários que respondem aos interesses dos grupos dominantes a quem favorecem realizam alguns trabalhos que, apesar de parecerem “operativos”, são decisivos em um esquema de burocracia generalizada.

*Respondendo por uma secretaria de Estado, percebia que as coisas eram feitas por baixo. Os burocratas queriam estar em comissões que, por exemplo, discutiam as instruções de uma regulamentação. As instruções são para colocar os pés na terra, e eles pediam essas comissões mesmo que tivessem de trabalhar mais horas. Pois ali se resolviam muitas questões.*

Inclusive se fala de formas mafiosas incrustadas nas instituições:

*Essas estruturas de poder político que eram os partidos, que eram as controladoras, toda a aparelhagem institucional, é um poder que está cooptado pelas máfias, e na cidade estava cooptado pelo cartrossel da contratação.*

Quando alguns funcionários progressistas pretendem tomar decisões por fora dos interesses das classes dominantes, sofrem múltiplas pressões, por exemplo, “de setores privados [que] não permitem outro tipo de políticas que favoreçam as economias menores. Assim o Estado acaba favorecendo o grande capital”.

## **É impossível, no marco do capitalismo, propor reformas ou políticas públicas sem considerar as empresas e os capitais que monopolizam certas áreas da economia.**

Parte da caracterização revela como o Estado permite e é condição de possibilidade para a reprodução de capital, para sua circulação e para a apropriação de riqueza por setores específicos da sociedade. Basta pensar na infraestrutura viária e de transporte, de moradia, de energia, de saúde, e, claro, de armas.

As relações entre empreiteiros privados, empresários e Estado, e suas formas de captação da renda, são um elemento comum que acaba definindo planos, políticas e agendas em função dos interesses do capital privado. Um dos exemplos está localizado no setor da construção: os planos de desenvolvimento urbano e como estes podem estar sujeitos aos interesses individuais do setor privado:

*Quatro ou cinco operantes empresários, a quem só importa o lucro e que determinavam a agenda em relação à moradia da cidade, então a aposta era (...) mudar isso e (...) enfrentar um fator de poder como é o setor da construção.*

No caso citado, além disso, estavam em jogo as rivalidades políticas, as futuras eleições:

*Então, você se dá conta como uma decisão como essa, que é transcendental para uma cidade, que é o ordenamento territorial e como conseguimos que a cidade se torne mais densa, acaba sendo suspensa, simplesmente por um capricho*

A promessa de desenvolvimento sempre exerceu uma espécie de fascínio à esquerda e à direita do espectro político. Ao mesmo tempo que anunciava bem-estar e qualidade de vida, reduzia todos os aspectos da existência humana - e a diversidade cultural dos povos - aos parâmetros estabelecidos pelo mercado e pelo consumo.

*Descolonizar o imaginário* propõe um debate sobre o desenvolvimento em uma perspectiva ampla e diversa. Seus treze ensaios apresentam uma reflexão crítica ao modelo de integração subordinada da América Latina no mercado global neoliberal - que não foi abandonado após a ascensão dos governos progressistas.

Mais do que isso, os textos fomentam um diálogo urgente sobre a necessidade de construir um horizonte renovado para superar as contingências típicas do Estado patriarcal, colonial e classista.



FUNDAÇÃO  
ROSA  
LUXEMBURG

DESCOLONIZAR  
O IMAGINÁRIO

# DESCOLONIZAR

O IMAGINÁRIO

Debates sobre  
pós-extrativismo  
alternativas ao  
desenvolvimento

FUNDAÇÃO  
ROSA  
LUXEMBURG

