

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CULTURA E SOCIEDADE  
MESTRADO INTERDISCIPLINAR EM CULTURA E SOCIEDADE

**JAVIER ANDRÉS CLAROS CHAVARRÍA**

**O OLHAR BUROCRATA:** estudo da cultura organizativa e administrativa burocrática do  
Estado Plurinacional da Bolívia a partir do estudo do Centro de Investigações Sociais da  
Vice-presidência do Estado

São Luís

2019

**JAVIER ANDRÉS CLAROS CHAVARRÍA**

**O OLHAR BUROCRATA:** estudo da cultura organizativa e administrativa burocrática do Estado Plurinacional da Bolívia a partir do estudo do Centro de Investigações Sociais da Vice-presidência do Estado

Dissertação apresentada ao Mestrado Interdisciplinar em Cultura e Sociedade, da Universidade federal do Maranhão, como requisito para obtenção do título de Mestre em Cultura e Sociedade  
Área de Concentração: Linha de Pesquisa 2 – Cultura, Educação e Tecnologia.

Orientador: Prof. Dr. Arkley Marques Bandeira  
Co-orientadora: Profa. Dra. Mônica Teresa Costa Sousa

São Luís

2019

## FICHA CATALOGRÁFICA

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).  
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Claros Chavarría, Javier Andrés.

O OLHAR BUROCRATA : estudo da cultura organizativa e administrativa burocrática do Estado Plurinacional da Bolívia a partir do estudo do Centro de Investigações Sociais da Vice-presidência do Estado / Javier Andrés Claros Chavarría. - 2019.

223 f.

Coorientador(a): Mônica Teresa Costa Sousa.

Orientador(a): Arkley Marques Bandeira.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Cultura e Sociedade/cch, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2019.

1. Burocracia. 2. Burocrata. 3. Estado Plurinacional da Bolívia. 4. Funcionário público. 5. Norma. I. Costa Sousa, Mônica Teresa. II. Marques Bandeira, Arkley. III. Título.

**JAVIER ANDRÉS CLAROS CHAVARRÍA**

**O OLHAR BUROCRATA:** estudo da cultura organizativa e administrativa burocrática do Estado Plurinacional da Bolívia a partir do estudo do Centro de Investigações Sociais da Vice-presidência do Estado

Dissertação apresentada ao Mestrado Interdisciplinar em Cultura e Sociedade, da Universidade federal do Maranhão, como requisito para obtenção do título de Mestre em Cultura e Sociedade Área de Concentração: Linha de Pesquisa 2 – Cultura, Educação e Tecnologia.

Aprovado em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Banca examinadora

---

Prof. Dr. Arkley Marques Bandeira (Orientador)  
Universidade Federal do Maranhão – UFMA

---

Co-orientadora: Profa. Dra. Mônica Teresa Costa Sousa  
Universidade Federal do Maranhão – UFMA

---

Profa. Dra. Ana Caroline Amorin Oliveira  
Universidade Federal do Maranhão - UFMA

---

Prof. Dr. Marcelo Fagundes  
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri - UFVJM

São Luís

2019

Para os atores principais desta pesquisa, as funcionárias e os funcionários públicos da Unidade Administrativa do CIS. Obrigado por me tornar parte de sua família.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as pessoas e instituições que participaram desta pesquisa e contribuíram com ela.

Agradeço infinitamente ao grupo de profissionais da Unidade Administrativa do CIS, que deixaram que eu fosse parte de sua família e me deram todas as informações necessárias para alcançar meu objetivo: mostrar o olhar burocrata.

Agradecimentos especiais ao meu orientador e amigo, Prof. Dr. Arkley Marques Bandeira, pelo constante apoio, reflexões, correções, sugestões acadêmicas e, acima de tudo, pela compreensão intercultural e humana.

Agradeço à minha família por ser meu suporte anímico e por me dar forças para seguir em frente e nunca desistir.

Agradeço a Graciela Violeta Majluf Rossel, por ser minha parceira nesta épica aventura e por todas as suas contribuições intelectuais enriquecedoras.

Agradeço ao corpo docente do Programa Interdisciplinar de Pós-graduação em Cultura e Sociedade da UFMA, cujos membros, especialmente os da área de filosofia, mudaram minha visão sobre o estudo das Ciências Sociais e Humanas.

Agradeço às autoridades do CIS pela oportunidade e disponibilidade para o desenvolvimento de minha pesquisa.

Agradeço á Prof<sup>a</sup>. Ana Lucía Velasco Unzueta, que indiretamente foi uma das pessoas responsáveis pelo incentivo à realização desta pesquisa, além de contribuir com uma análise concisa das estruturas burocráticas ao longo da pesquisa.

Não poderia deixar de agradecer aos professores membros da banca avaliadora, Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ana Caroline Amorin Oliveira, cujas contribuições teóricas e analíticas foram essenciais para o desenvolvimento da pesquisa; e Prof. Dr. Marcelo Fagundes, por ler minha dissertação em tempo record.

Sem todas elas e todos eles, professores, alunos, família, amigos e amigas, esta dissertação não seria possível. Muito obrigado.

Finalmente, agradeço ao Deus que não é católico nem cristão, mas é quem me dá forças para seguir em frente e viver com alegria. Obrigado e *Nam-Myoho-Rengue-Kyo*.

*Quando perguntei sobre a ideia de seus filhos trabalharem como funcionários públicos, ele respondeu:*

*“Não, eu não gostaria muito, porque vejo, já vi, e senti o que é a administração pública (risos). Ser servidor público é algo muito diferente de ser um servidor de empresa privada. Ser funcionário público, não importa o quanto você se esforce, não importa o quanto avance com sua instituição, muda o governo e pronto, mesmo que você tenha feito 100% ou até 150%, eles não olham para sua atividade administrativa, apenas para sua cor política”.*

(Entrevista ao Assistente de Distribuição, 22 de maio de 2019.)

## RESUMO

Para muitos de nós, a burocracia, diferentemente da definição weberiana, é concebida como um mundo de rotina, ineficiência, papelada e abuso por aqueles que a exercem, os funcionários públicos. No entanto, esse mundo rotineiro e ineficiente, compreendido como ilógico e irracional, é realmente o produto de um modelo de organização e administração supostamente racional, também conhecido como burocracia, mas que é desconhecido para aqueles que não fazem parte de instituições públicas. Como as instituições públicas funcionam por dentro? A pesquisa, um estudo cultural da linha Critical Management Studies, por um lado articula a burocracia (essência) e o burocrata (agente) sob o mesmo fio condutor: a aplicação da norma através de um *ethos* burocrático. Nesse sentido, a pesquisa visa: estudar o olhar do funcionário público da Unidade Administrativa do *Centro de Investigaciones Sociales* (CIS), para que, a partir das suas vivências e experiências cotidianas, possa ser entendida a lógica interna de funcionamento da organização e administração burocrática do Estado Plurinacional da Bolívia. Desse modo, a pesquisa, com abordagem qualitativa, é um estudo de caso focado no quadro administrativo da Unidade Administrativa do CIS, que explora a lógica interna e as diversas atividades vivenciadas pelos indivíduos desta Unidade, os quais interagem com diversas normas e documentos que envolvem processos administrativos, relatórios, entre outros, e também com vários atores em diferentes níveis hierárquicos. O registro do cotidiano dos funcionários públicos foi realizado através da aplicação da abordagem etnográfica como ferramenta apoiada em pesquisas históricas, entendendo aqui a etnografia enquanto uma ferramenta teórico-epistemológica, um estilo de escrita e não apenas um “método”. Utilizaram-se como técnicas de coleta de dados: a) o caderno de campo produto da observação participante e o registro etnográfico; e b) entrevistas semiestruturadas ao pessoal da Unidade Administrativa do CIS. A teoria empregada ao longo da pesquisa tem caráter interdisciplinar, das quais destacam as seguintes disciplinas: Antropologia, Sociologia, Política, Administração, Filosofia, Psicologia, entre outras. Parte da justificativa da proposta de pesquisa tem a ver com a baixa produção de estudos sobre a burocracia boliviana, é um fato óbvio que não foi aprofundado porque, normalmente, os estudos culturais na Bolívia se concentram em questões valorizadas, apreciadas e/ou exaltadas, como folclore ou tradições locais, e não nas questões organizacionais e administrativas, já que há partes de nossa cultura que não estamos compreendendo e discutindo porque parecem “feias”, mesmo que façam parte de nossas vidas diárias e, acima de tudo, façam parte de um nível íntimo nosso. Isto é, cidadãos que somos governados por instituições organizadas e administradas burocraticamente que produzem uma cultura que foi, e é, internalizada em nossas práticas cotidianas.

**Palavras-chave:** Burocracia. Burocrata. Funcionário público. Norma. Estado Plurinacional da Bolívia.

## ABSTRACT

Unlike the Weberian definition, bureaucracy for many of us is conceived as a world of routine, inefficiency, paperwork, and abuse by those who exercise it: The public sector employees. Nevertheless, this routine and inefficient world marked as illogical and irrational is actually the product of a supposedly rational model of organization and administration, also known as: bureaucracy, unknown concept to those who are not part of public institutions.

How do public institutions and their employees work from within? The present research is a cultural study of the Critical Management Studies line. On the one hand articulates bureaucracy (essence) and bureaucrat (agent) under the same common thread: the application of the norm through a bureaucratic *ethos*. In this sense, the research aims to: Study the gaze of the public sector employees of the Administrative Unit of the Center for Social Investigations (CIS). In this way, the internal logic of operation of the organization and administration of the Plurinational State of Bolivia can be understood from their daily experiences. As a result, this qualitative approach research is a case study focused on the administrative framework of the CIS Administrative Unit which research the internal logic and the various activities experienced by individuals of this Unit. Besides, interact with various rules and documents involving administrative processes, reports, among others, and interactions with various actors at different hierarchical levels. The daily recording of civil servants was performed by applying an ethnographic approach supported by historical research. The data collection techniques were: a) the field notebook, resulting from the participant observation and the ethnographic record; and b) semi-structured interviews with CIS Administrative Unit staff. The theory employed in the research has an interdisciplinary character, which highlight the following disciplines: Anthropology, Sociology, Politics, Administration, Philosophy, Psychology, among others. Part of the research proposal's justification is about the low production of studies on the Bolivian's bureaucracy. This obvious fact has not been deeply researched because cultural studies in Bolivia are usually focused on valued, appreciated and exalted issues, such as folklore or local traditions and not in organizational and administrative issues since there are parts of our culture. A culture that we are not understanding and addressing because it seems "ugly" although they are part of our daily lives in a very intimate level. We are citizens governed by institutions that are organized and managed bureaucratically. These produce a culture that has been, and is deeply internalized in our daily practices.

**Keywords:** Bureaucracy. Bureaucrat. Public sector employees. Norm. Plurinational State of Bolivia.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Imagem 1: Decálogo do servidor público do Estado Plurinacional da Bolívia

Imagem 2: Infográfico 1- Estrutura Organizativa do CIS 2019

Imagem 3 – Esquema número 1: Estrutura clássica de uma organização burocrática

Imagem 4: - Gráfico número 1: Número de funcionários públicos em todo o país nos anos de 2001 e 2003

Imagem 5: Infográfico 2 - O processo de construção e aplicação da norma

Imagem 6: Esquema 2 - Estrutura da organização burocrática do CIS com base no trabalho de campo

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1: Tipo de contratação dos funcionários da Unidade Administrativa do CIS

Quadro 2: Relação entre o perfil profissional do funcionário, funções contidas no contrato e funções que o funcionário diz cumprir

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AA - Assistente Administrativa  
AD - Assistente de Distribuição  
AFP - Administradoras de Fondos de Pensiones  
ANPE - Apoio Nacional à Produção e Emprego  
AO - Assistente Operativo  
APG - Assembleia do Povo Guarani  
BBB - Biblioteca do Bicentenário da Bolívia  
CIS - Centro de Investigações Sociais  
COB - Central Obrera Boliviana  
DGA - Direção de Assuntos Administrativos da Vice-Presidência  
EA - Encarregada de Armazéns  
ED - Encarregado de Distribuição  
EGTK - Exército Guerrilheiro Túpac Katari  
EO - Encarregado Operativo  
EV - Encarregada de Vendas  
LOPE - Lei de Organização do Poder Executivo  
MAS - Movimiento al Socialismo  
MNR - Movimiento Nacionalista Revolucionario  
NB-SABS - Normas Básicas do Sistema de Administração de Bens e Serviços  
NPE - Novo Plano Econômico  
PGCULT - Programa de Pós-graduação em Cultura e Sociedade  
POA - Plano Operacional Anual  
RE-SABS - Regulamento Específico do Sistema de Administração de Bens e Serviços  
REPV - Regulamento de Passagens e Viáticos  
RIP - Regulamento Interno do Pessoal  
ROA - Responsável Operativo Administrativo  
SAFCO - Lei de Administração e Controle Governamental  
SEGIP - Serviço Geral de Identificação Pessoal  
SD - Suporte de Distribuição  
SICOES - Sistema de Contratação Estadual  
UFMA - Universidade Federal do Maranhão  
UMSA - Universidad Mayor de San Andrés

TCO - Terras Comunitárias de Origem

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>Considerações metodológicas que guiaram a pesquisa .....</b>	<b>24</b>
<i>Cultura interpretativa etnográfica .....</i>	<i>24</i>
<i>Uma etnografia interpretativa da burocracia .....</i>	<i>26</i>
<b>Sobre o caráter interdisciplinar da pesquisa .....</b>	<b>30</b>
<b>Características da pesquisa.....</b>	<b>34</b>
<b>Estrutura da pesquisa .....</b>	<b>36</b>
<b>1. O CENÁRIO BUROCRÁTICO PESQUISADO.....</b>	<b>37</b>
<b>1.1. Preâmbulo sobre o tema de investigação.....</b>	<b>37</b>
<b>1.2. A criação do estado plurinacional da Bolívia .....</b>	<b>39</b>
1.2.1. Preâmbulos sobre o Estado.....	39
1.2.2. A conformação do Estado-Nação na Bolívia .....	41
1.2.3. O Estado Plurinacional da Bolívia .....	47
<b>1.3. A vice-presidência do estado plurinacional da Bolívia .....</b>	<b>52</b>
1.3.1. O Centro de Investigaciones Sociales (CIS) .....	54
<b>1.4. Entre a centralização e a descentralização.....</b>	<b>70</b>
<b>2. QUESTÕES SOBRE A BUROCRACIA.....</b>	<b>81</b>
<b>2.1. que é burocracia? .....</b>	<b>81</b>
<b>2.2. A burocracia produto da modernidade? .....</b>	<b>83</b>
<b>2.3. Origens e polissemia do termo “burocracia” .....</b>	<b>85</b>
<b>2.4. Burocracia versus administração pública .....</b>	<b>87</b>

<b>2.5.</b>	<b>O que é burocracia para os funcionários da unidade administrativa do CIS? ....</b>	<b>89</b>
<b>2.6.</b>	<b>Burocracia e estado: definição weberiana.....</b>	<b>93</b>
<b>2.7.</b>	<b>Desenvolvimento e consolidação da burocracia na América Latina e Bolívia.....</b>	<b>98</b>
2.7.1.	As Reformas Bourbonicas .....	98
2.7.2.	A carreira burocrática nas colônias e na transição para os Estados independentes	100
2.7.3.	Construção da burocracia boliviana .....	106
<b>2.8.</b>	<b>Iniciativas e normas que tentaram ordenar e guiar a burocracia na Bolívia .....</b>	<b>122</b>
<b>3.</b>	<b>O BUROCRATA FORA DOS BASTIDORES.....</b>	<b>135</b>
<b>3.1.</b>	<b>“Posso reclamar seriamente?” .....</b>	<b>135</b>
<b>3.2.</b>	<b>O funcionário público da Unidade Administrativa do CIS .....</b>	<b>136</b>
<b>3.3.</b>	<b>“Eu não tenho férias, nem plano de saúde ” .....</b>	<b>147</b>
<b>3.4.</b>	<b>Funções dispersas .....</b>	<b>153</b>
<b>3.5.</b>	<b>“Se não está, não é proibido” .....</b>	<b>166</b>
<b>4.</b>	<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>185</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>202</b>
	<b>APÊNDICES .....</b>	<b>210</b>
	<b>ANEXOS .....</b>	<b>220</b>

## INTRODUÇÃO

No dia 6 de março de 2019, após mais de um ano de renúncia ao meu emprego como funcionário público do Estado Plurinacional da Bolívia por ter ganhado uma bolsa de pesquisa acadêmica; após muitas dificuldades instituídas por alguns funcionários do Departamento de Pós-Graduação da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) para desenvolver o trabalho de campo da minha pesquisa; e, após obter uma segunda autorização da instituição pública onde realizei o trabalho de campo da pesquisa, já que tinham certo receio sobre a informação que revelaria, voltei à Bolívia para trabalhar como funcionário público na Unidade Administrativa do *Centro de Investigaciones Sociales* (CIS), que é uma Direção da Vice-presidência do Estado Plurinacional da Bolívia e que tem o propósito de promover pesquisas das Ciências Sociais e Humanas, produzindo e divulgando os bens culturais e intelectuais do pensamento boliviano em formato de livros. Esta Direção funciona na cidade de La Paz, Bolívia, cidade que é sede de governo do país<sup>1</sup>.

Devo admitir que estava bastante nervoso no momento do início do trabalho de campo porque o espaço onde o CIS desenvolvia suas atividades administrativas havia mudado, não era aquele que eu lembrava. Nesse momento, os escritórios da Unidade Administrativa do CIS ocupavam o primeiro andar de uma casa pequena de dois andares, com o segundo andar sendo ocupado pela Unidade de Comunicação. As mesas dos funcionários e funcionárias estavam ordenadas segundo cada área e não conhecia maioria deles. Desde o ano de 2018, ano em que deixei a instituição, metade da equipe tinha sido alterada, começando pelo diretor até os níveis mais baixos dos cargos da estrutura hierárquica. Tudo era diferente em infraestrutura e organização dos funcionários, mas ao longo do trabalho de campo pude perceber que, na realidade, nada tinha mudado: as mesmas tensões, os mesmos problemas, os mesmos conflitos, as mesmas lutas, as mesmas vitórias e as mesmas derrotas que eu havia vivenciado anteriormente eram vivenciadas pelos novos funcionários, só que em um novo espaço.

Sobre o espaço onde os funcionários e funcionárias do CIS realizam suas atividades cotidianas, este é composto por três prédios perto do centro da cidade de La Paz. O primeiro espaço é amplo e está formado pelas seguintes unidades: Direção Geral do CIS, a Unidade de Edição BBB<sup>2</sup> e a Unidade de Pesquisa<sup>3</sup>. No segundo prédio, que é uma casa ao lado do

---

<sup>1</sup> Para mais informações ver o Capítulo 1, onde realizo uma descrição detalhada do CIS.

<sup>2</sup> O Estado Plurinacional da Bolívia, por meio do CIS, está promovendo o projeto da Biblioteca Bicentenária da Bolívia. O objetivo do projeto é publicar as 200 obras mais importantes do pensamento boliviano até 2025. Para

primeiro prédio (que é o maior), desenvolvem suas funções a Unidade de Comunicação e a Unidade de Administração. Já em um terceiro espaço, quase desarticulado dos outros dois prédios, encontra-se a livraria do CIS<sup>4</sup>, onde compradores e interessados adquirem e informam-se sobre as publicações das pesquisas do CIS e sobre os livros publicados pela Biblioteca Bicentenária da Bolívia (BBB).

Como está organizada a Unidade Administrativa do CIS? Ao ingressar pela porta da casa, os escritórios das Áreas de Distribuição e Armazéns são os primeiros a serem vistos. À esquerda, por um corredor, duas portas dão acesso para outras áreas: a área que decidi chamar de Área da Administração Interna, onde estão as mesas do Encarregado Operativo, a Assistente Administrativa e o Assistente Operativo, e, numa sala privada, a mesa do Responsável Operativo Administrativo, que, no contexto da organização burocrática hierárquica a ser vista ao longo da pesquisa, é o funcionário mais alto da pirâmide da Unidade Administrativa. As Áreas de Distribuição e Armazéns estão compostas por sete mesas para os funcionários e funcionárias. A funcionária que trabalha nesta área é a Encarregada de Armazéns, e os funcionários são o Encarregado de Distribuição, o Assistente de Distribuição, o Suporte de Distribuição, o Assistente de Vendas e o Motorista-Mensageiro. Já no terceiro prédio, na livraria, quase a 50 metros da casa, encontra-se a Encarregada de Vendas, que é a responsável pela comercialização dos livros do CIS e da BBB.

Durante três meses, março, abril e maio de 2019, tempo que durou o trabalho de campo da pesquisa – etnografia e as entrevistas – convivi com elas e eles, todas as funcionárias e todos os funcionários públicos da Unidade Administrativa, que se tornaram amigas e amigos ao finalizar aquela etapa do trabalho. Carregando caixas de livros, levando documentação até a Vice-presidência, ajudando em feiras com a venda de livros, revisando possíveis erros em livros entregues pelas gráficas, ajudando na construção de *stand* para as feiras, conversando cotidianamente de política com eles e elas, jogando futebol com eles, rindo e *puteando*<sup>5</sup> com todos e todas, minha segunda experiência como funcionário público foi maravilhosa. Acredito que aprendi muito com os atores principais da pesquisa, tanto que a motivação principal da pesquisa voltou à primeira questão que me interpelava no momento de apresentar o projeto para a bolsa de estudos: Qual é o olhar do burocrata? Como elas e eles

---

alcançar este objetivo, o Estado teve que recorrer a intelectuais e especialistas literários para a seleção das obras, o que implicou, e ainda implica, uma série de contratos e processos administrativos para alcançar as metas estabelecidas. Ver Capítulo 1 para mais informação.

<sup>3</sup> Ver Infográfico 1 “Estrutura Organizativa do CIS 2019”, no Capítulo 1.

<sup>4</sup> A Livraria é dependente da Unidade Administrativa do CIS, especificamente da Área de Vendas. Ver Infográfico 1 “Estrutura Organizativa do CIS 2019”, no Capítulo 1.

<sup>5</sup> Gíria em espanhol que pode ser compreendida como “raiva”.

pensam, sentem, vivem e atuam dentro dessa estrutura organizativa e administrativa burocrática?

Para que o leitor saiba como surgiu a ideia desta pesquisa, devo alegar que ela se deu a partir de minha experiência como funcionário público do Estado, especificamente na instituição que aborda a pesquisa, o CIS, no setor de contratações, desde o ano de 2015 até o ano de 2016.<sup>6</sup> Durante o tempo em que ocupei o cargo, pude observar o choque existente entre a organização e administração burocrática consolidada por um sistema político-cultural com suas normas *versus* os objetivos da instituição, que autoridades e funcionários tentavam cumprir. De alguma forma, pude perceber que o Estado e sua organização e administração burocrática legitimada pelas normas tiveram problemas para responder aos requisitos implícitos da práxis cotidiana que o CIS gerava. Ou seja, existia – e ainda há segundo o percebido no trabalho de campo – uma separação tensa entre a norma escrita, a interpretação/manipulação dos funcionários e sua aplicação prática, em outras palavras, entre o trabalho atemporal, fixo e estático diante do contexto dinâmico da instituição CIS e seus projetos.<sup>7</sup>

Viver e fazer parte dessas relações tensas me levou a questionar: qual é o olhar do outro? Ou seja, o que pensa o funcionário público sobre seu trabalho dentro dessas organizações? Como interioriza os objetivos da instituição na sua cotidianidade? Qual é sua percepção sobre a instituição na qual trabalham durante oito horas de sua vida como funcionárias e funcionários, exercendo a aplicação daquilo que eles chamam de norma?<sup>8</sup> Conseqüentemente, também fazer parte dessas tensões produziu em mim duas preocupações que deram origem à pesquisa no objetivo de compreender a lógica interna no espaço organizativo e administrativo da Unidade Administrativa do CIS. A primeira preocupação diz respeito ao olhar e à posição do funcionário público/burocrata (agente), ou seja, os modos de pensar, sentir e atuar que eles têm no exercício cotidiano e na aplicação da norma. Da mesma

---

<sup>6</sup> Elaborava *informes* e fui responsável pela contratação de processos de *consultorias por producto* e *consultorias de línea*, serviços de impressão e outros; ou seja, estava profundamente enraizado no mundo administrativo do Estado.

<sup>7</sup> Por exemplo, nesse contexto, pude observar como o universo intelectual boliviano lidava com a organização e administração burocráticas. Cada lado, funcionários públicos e intelectuais, validou sua posição em negação e rejeição do outro, enquanto que este último constantemente criticou a eficiência da instituição e seus funcionários. Tal atitude foi exercida a partir de um *páthos* de distância (NIETZSCHE, 2017), entendida como uma linha de fronteira em que intelectuais e especialistas contratados se consideravam superiores com base no conhecimento e pragmatismo que alegavam ter versus a ignorância e ineficiência do funcionário, uma *doxa* versus o *espisteme* (veja “A República”, de Platão).

<sup>8</sup> Durante minha experiência como funcionário público e durante o trabalho de campo, percebi que os funcionários públicos da Unidade Administrativa do CIS e da Vice-presidência usam a palavra norma para referir-se a todo o construto de leis e decretos aos quais estavam sujeitos, e a empregam cotidianamente. Dessa forma, quando uso a palavra norma na pesquisa, refiro-me ao significado que os funcionários públicos têm dela.

forma, uma segunda preocupação está relacionada à burocracia como essência, ou seja, um construto normativo “racional” que o Estado Plurinacional da Bolívia se utiliza para garantir e legitimar os projetos de extensão cultural como o CIS e a BBB (HERZFELD, 2016), aparentemente em busca de um projeto unificador nacional.

Foi a partir dessas questões e preocupações que o problema central da pesquisa estruturou-se, o qual é compreendido a partir da seguinte pergunta: como funciona uma instituição pública do Estado Plurinacional da Bolívia a partir do olhar de seus funcionários e funcionárias?

Nesse sentido, o objetivo da pesquisa é: estudar o olhar da funcionária e do funcionário público da Unidade Administrativa do CIS, para que, a partir das suas vivências e experiências cotidianas, possa ser entendida a lógica interna de funcionamento da organização e administração burocrática do Estado Plurinacional da Bolívia.

Desse modo, no momento de repensar a pesquisa e seu objetivo geral, voltei à concepção Weberiana de burocracia como um tipo ideal, ou seja, entendida como um tipo de dominação racional-legal. Para o autor, a burocracia como mecanismo

[...] é o meio de transformar a ‘ação comunitária’ em ‘ação societal’ organizada racionalmente. Por essa razão, a burocracia, como instrumento de ‘societalização’ das relações de poder, tem sido e é um instrumento de poder de grande importância para quem controla o aparato burocrático (WEBER, 1985, p. 83, tradução nossa).

Um aparato que se estabeleceu como um modelo de organização e administração para o Estado.

Logo, o que seria entendido por *societal*? Para Parsons (1974), a comunidade *societal/societária* é um subsistema de integração da sociedade que se baseia em um conjunto de normas coletivas, isto é, uma ordem normativa que garante a coesão da sociedade. É um subsistema do sistema social que regula a ação social e, enquadrando-se nas normas, adquire um tipo único de sociedade, a *societária*, que serve de quadro integrador e normativo para outros subsistemas como religião, política e economia (PARSONS, 1974).

A origem da comunidade *societal/societária* relaciona-se com o modernismo que enfraqueceu os sistemas sociais/culturais que a precederam: o religioso e o monárquico (PARSONS, 1974), ou o que para Anderson (2013) seriam a comunidade religiosa e o reino dinástico que deram lugar ao Estado-Nação. Dessa forma, as sociedades modernas foram estruturadas de acordo com normas nas quais a comunidade *societal/societária* procurava coesão na multiplicidade dos indivíduos e grupos em um sistema social comum guiado por instituições e, portanto, por normas. Em outras palavras, as instituições e as normas

organizaram e regulamentaram os comportamentos de indivíduos e grupos de pessoas que compõem a sociedade civil por meio de uma ação *societal*.

Assim, com base nos postulados de Weber sobre burocracia e no subsistema de integração de Parsons, entendo que a burocracia, enquanto ação, tornou-se num modelo e um meio de transformar a ação comunitária em uma ação *societal*, isto é, uma comunidade *societal/societária*, concebida como uma sociedade coesa, regulada por uma série de normas construídas, interpretadas e aplicadas, ou seja, uma sociedade com uma estrutura, sistema e níveis de organização compactos e complexos. Por sua vez, estas normas foram pensadas a partir de organizações burocráticas materializadas em instituições, com seus respectivos quadros administrativos burocráticos que as aplicam na atividade administrativa. Mas, no confronto do escritório com a *práxis*, geram outro tipo de burocracia, que seria a nomeada como vulgar, composta pela papelada, a rotina e outros males atribuídos ao termo.

Ora, nesse contexto pode-se questionar: qual são os elementos básicos que condicionam o exercício burocrático do funcionário e da funcionária pública? A resposta é: o *ethos* burocrático e a norma, elementos abordados ao longo da dissertação e que julgo ser necessária a sua compreensão. Inicialmente, vamos pela segunda, a norma. Sua aplicação é exercida por quadros administrativos burocráticos e é dada por meio de uma série de ações impostas ou voluntárias que têm a ver com o cumprimento de uma série de processos administrativos, procedimentos ou ritos burocráticos, envolvendo lugares, pessoas, documentos e diversas interações. Assim, o objetivo final desses ritos burocráticos, produto da aplicação da norma que orienta o exercício burocrático, é garantir o cumprimento dos objetivos das organizações burocráticas, como no caso do CIS e a sua produção de conteúdo acadêmico e livros.<sup>9</sup>

Desta forma, mediante a aplicação da norma, é possível demonstrar a lógica burocrática de administração de uma comunidade *societal/societária*. A norma mostra um antes e um depois de uma sociedade, isto é, a transição a partir da qual ela é pensada e interpretada em um escritório para ser aplicada na vida social contingente. A norma nos permite entender dois processos: a retórica burocrática como uma essência coesa (objetivos da

---

<sup>9</sup> Da mesma forma, como habitantes de um Estado-nação, estamos diariamente relacionados com organizações burocráticas e sua normatividade. Desde o nosso nascimento, estamos imersos em uma série de relações burocráticas (organização e administração). Nesse sentido, além de ser um mecanismo do Estado-Nação, a burocracia constitui-se como um tipo de cultura que se apresenta como necessária e essencial para organizar nossa sociedade, inclusive como meio de legitimar a identidade nacional. Então, considerando que o Estado-nação é uma abstração / representação com a qual estamos relacionados, a maneira pela qual esse sistema cultural se materializa é através de sua burocracia, que por sua vez permite a produção de projetos nacionais de caráter político e cultural, o BBB é um exemplo.

norma) e as práticas burocráticas como processos administrativos (aplicação da norma). Isto é, por um lado, a norma reflete toda a construção de uma comunidade *societal/societária* imaginada que visa organizar e regular a sociedade com base em uma lógica burocrática. E, por outro lado, o exercício burocrático é aquele que tem como objetivo garantir o cumprimento da norma que, ao mesmo tempo, deve garantir a legitimidade da comunidade *societal/societária*.

Nas palavras de Parsons:

As normas têm a função principal de integrar sistemas sociais, são específicos de certas funções e certos tipos de situações sociais, e incluem ambos os componentes de valores estipulados em níveis apropriados na estrutura de um sistema social, com modos específicos de orientação para atuar no sistema social. condições funcionais e de situação de determinados papéis e coletividades (PARSONS, 1974, p. 16, tradução nossa).

A norma é o instrumento para o exercício burocrático, mas, por sua vez, essa norma é o produto de uma forma de organização e administração burocrática<sup>10</sup>. Em resumo, a norma mostra ambos os lados da moeda burocrática, seu discurso incorporado nos papéis e sua *práxis* na interpretação desses papéis. Em cada face, relações diversas são tecidas, cada uma respondendo à lógica burocrática. Desta forma, a burocracia e suas normas permitem a construção e aplicação de leis e decretos, que, por sua vez, apoiam e orientam a organização e o exercício burocrático em qualquer nível ou objetivo institucional e estadual.

Mais me pergunto: como capturar o *locus* burocrático? Ou melhor, como esse instrumento, a norma, é aplicado? Ou seja, compreende-se que a norma organiza e regula a sociedade nessa transição para o *societal*; mas como é possível essa aplicação? É aí que entra o outro elemento que condiciona o exercício burocrático, o *ethos* burocrático.

O que compreendemos por *ethos*? Para Weber (2004), “existem muitos domínios éticos diferenciados” (DU GAY, 2002, p. 121, tradução nossa), esses domínios éticos são compreendidos a partir de ordens de vida que têm seus próprios comportamentos e hábitos éticos, ou seja, “formas e meios de se comportar dentro de uma dada ‘ordem de vida’” (ibid. p. 62, tradução nossa), isto é, designar um modo de vida caracterizado por um conjunto de valores muito generalizados em um grupo social bem definido.

Dessa forma, o *ethos* seria entendido como o modo pelo qual os sujeitos pensam, sentem e agem em um determinado contexto, ordem de vida, comunidade, etc., a partir da

---

<sup>10</sup> No entanto, embora o exercício guiado pela norma seja viável por uma administração burocrática, esta pode ser compreendida a partir de dois sentidos. Ou seja, a organização burocrática tem a ver com uma certa forma de administração burocrática racional hierárquica composta de quadros administrativos; e também, num segundo momento, a administração burocrática tem a ver com seu exercício prático cotidiano, que nada mais é do que uma série de exigências e processos administrativos que devem ser cumpridos obrigatoriamente ou voluntariamente por funcionários públicos e cidadãos.

interiorização (semelhante ao *habitus* proposto por Bourdieu [2007], no sentido da disposição) que fazem de sua estrutura, seu ambiente, sua cultura e os sujeitos com os quais relacionam-se, que depois são refletidos em práticas e estilos de vida. Isto é, “um modo de comportamento, uma forma de conduta valorizada e recompensada que imprime, certamente, deveres e obrigações, mas que se reflete fundamentalmente em atitudes práticas” (MONTERO, 2012, p. 235).

Especificamente na pesquisa, o *ethos* seria compreendido como aquela ordem da vida ou personalidade do indivíduo que especifica o jeito como este deveria agir no exercício burocrático (DU GAY, 2012), ou seja, a ética dele ou dela quando assume o papel de funcionário público é parte de uma organização hierarquicamente constituída e aplica a norma em sua atividade administrativa, um *ethos* impessoal e orientado a ações legais e racionais (WEBER, 1944).

Como mencionei acima, segundo Du Gay (2012), para Weber existem diversos comportamentos éticos ou personalidades que os indivíduos têm nos diferentes âmbitos da vida que não podem, ou não deveriam, se misturar; um deles, no caso da funcionária e o funcionário, é o *ethos* burocrático. Sob este argumento, os indivíduos caminham pela vida submetendo-se a diferentes ordens, as quais têm sentidos éticos que os fazem agir de acordo com essas esferas. Cada *ethos* é assimilado, internalizado e exercido por cada indivíduo, que, no final, é um ser individual com seus próprios modos de pensar, sentir e agir e acima de um *ethos* de uma ordem ou esfera de vida específica.

Para Du Gay (2012), a partir de postulados weberianos, existem diversas éticas em diferentes ordens de vida pelos quais vivemos e transitamos. Cada um tem suas normas; portanto, não há éticas idênticas cujas normas possam ser aplicadas a outros *ethos* (DU GAY, 2012, p. 69 -70). Por sua vez cada *ethos* tem seu próprio sistema de valores que, pela minha perspectiva, respondem às moralidades fundamentalistas que geram uma estreiteza de pensamento, tentando cooptar os modos de pensar, sentir e agir dos indivíduos expostos a esse *ethos*. No caso desta pesquisa, o *ethos* burocrático dos funcionários e funcionárias públicos do Estado Plurinacional de Bolívia está fundamentado no seguinte decálogo:

Imagem 1: Decálogo do servidor público do Estado Plurinacional da Bolívia<sup>11</sup>

Fonte: Foto tirada no escritório da Unidade Administrativa do CIS

Assim, na aplicação da norma, os funcionários e funcionárias do Estado, também chamados de servidores, deveriam assimilar, interiorizar e exercer este *ethos* burocrático, representado no decálogo da Imagem 1, e, por sua vez, dito *ethos* teria que estar longe dos

<sup>11</sup>COMPROMISSO, assumo os desafios de sua instituição como seus próprios desafios, porque a atividade que você desenvolve é destinada ao desenvolvimento do país.

LEGALIDADE, desenvolva suas atividades em estrita observância dos preceitos da Constituição Política do Estado e das leis em vigor, protegendo os direitos e obrigações de terceiros.

LEALDADE, o país espera que responda à confiança que depositou em você, fortalece o trabalho coletivo e promove processos revolucionários da administração pública.

PROBIDADE, que o serviço que você presta seja caracterizado pela retidão em suas ações e integridade em seu comportamento. Nunca abuse da sua autoridade.

VERDADE, seja sincero com seus colegas de trabalho e com a coletividade. Mentir, simular ou enganar destroem a confiança.

EFICIÊNCIA, caracteriza teu trabalho pela diligência e empenho, manifestando um verdadeiro e honesto espírito de servidor.

HONESTIDADE, age de acordo com os princípios éticos morais do Estado, evitando violar o interesse e o bem-estar coletivo. Não tire proveito das informações que possui, para seu benefício pessoal ou de seus próximos.

IMPARCIALIDADE, seu status de servidor público obriga a servir a todos igualmente, sem discriminação, sem favoritismo por razões pessoais e sem distinções.

SOLIDARIEDADE, colabora e contribui para o trabalho em equipe, apóia apenas as causas certas e age com empatia pelas pessoas em situações difíceis.

TRANSPARÊNCIA, atua com clareza e de acordo com os regulamentos em vigor na Bolívia, evitando comportamentos que possam levar a possíveis atos de corrupção e, se conhecidos, denunciá-los (tradução nossa).

outros, por exemplo o político ou o privado do indivíduo, para que este não seja “contaminado” e possa agir racional e impessoalmente, garantindo que a sociedade seja ordenada e regulada, bem como os recursos e bens administrados, ou seja, torne-se *societal/societária*.

Mas, será que essas ordens de vida e seus *ethos* nunca dialogam ou se cruzam?

No trabalho de campo, evidenciou-se que o *ethos* burocrático dos funcionários e funcionárias da Unidade Administrativa do CIS, na aplicação da norma e para atingir os objetivos da instituição, estão sujeitos a outros *ethos*, sejam das autoridades – políticos ou privados – ou delas e deles mesmos. Desse modo, por um lado, pelo menos na pesquisa, ficou esclarecido que não existe o funcionamento de um só *ethos*, neste caso o burocrático, com seu sistema de valores que esteja longe de outros, sem se misturar com outros *ethos*. Por outro lado, como existe uma mistura do *ethos* burocrático com outros, ficou evidente que alguns pontos do decálogo apresentado são transgredidos, mas isso será visto ao longo da pesquisa.

Enfim, a burocracia tem duas perspectivas para ser analisada: 1) desde sua perspectiva organizativa (institucional), ou seja, toda a construção de ministérios, direções, etc., diversas instituições que possuem quadros administrativos que desenvolvem a atividade administrativa do Estado mediante a aplicação de normas; 2) a partir da administração burocrática, isto é, as relações e efeitos que este exercício gera com base em seus processos, ou seja, da aplicação das normas baseadas em um *ethos* burocrático. A primeira perspectiva é entendida como um mecanismo de um sistema cultural fundamentalista que tem a burocracia como sua forma essencial de organização e administração racional com normas sacralizadas cuja aplicação nos dá a base para outra perspectiva que é a aplicação desse fundamentalismo, que gerou – e gera – uma cultura burocrática cotidiana ineficiente e irracional que funcionárias e funcionários públicos, usuários e clientes enfrentam, seja para aplicá-la ou recebê-la; uma cultura instituída desde o escritório até a vida social contingente.

Assim, a ponte de transição entre as perspectivas de burocracia são a norma e o *ethos* burocrático, que se iniciam com uma aparente racionalidade que organiza, regula e administra a vida social; e finalizam com uma aparente irracionalidade que complica, confunde e assusta os indivíduos que a administram e/ou sofrem<sup>12</sup>. Nesse sentido, a burocracia é entendida pelos

---

<sup>12</sup> No Estado-Nação, as normas que orientam o exercício burocrático são muitas vezes traidoras de seu próprio sistema regulamentar, que se torna incapaz de responder às novas visões do próprio Estado (por exemplo seus projetos culturais), diante da dinâmica da vida social contingente e seus cidadãos. Ou seja, as normas que estruturam, organizam e administram a comunidade com o propósito de garantir a coesão da multiplicidade fracassam porque não contemplam esse quadro profundo de multiplicidade e vida social contingente. Nesse sentido, há uma separação tensa entre a norma escrita, a interpretação dos burocratas e sua aplicação a partir do

funcionários e funcionárias da Unidade Administrativa do CIS como uma transição conceitual entre papéis que são colocados no escritório e são chamados de normas racionais, e são aplicados como uma série de passos a serem cumpridos por elas e eles na cotidianidade a partir de um *ethos* que se torna irracional<sup>13</sup>.

## Considerações metodológicas que guiaram a pesquisa

### *Cultura interpretativa etnográfica*

O antropólogo Clifford Geertz aborda o conceito de cultura a partir do campo semiótico, isto é, a interpretação dos signos/códigos/tramas naquele tecido de significados que o homem criou e no qual ele desenvolve sua vida cotidiana específica, sua *práxis*. Para Geertz, a cultura é entendida como:

Sistemas entrelaçados de signos interpretáveis (o que eu chamaria símbolos, ignorando as utilizações provinciais), a cultura não é um poder, algo ao qual podem ser atribuídos casualmente os acontecimentos sociais, os comportamentos, as instituições ou os processos; ela é um contexto, algo dentro do qual eles podem ser descritos de forma inteligível — isto é, descritos com densidade” (GEERTZ, 2003, p. 27, tradução nossa).

Para o autor, a análise da cultura não deve, portanto, ser uma “ciência experimental em busca de leis, mas como uma ciência interpretativa à procura do significado” (Ibid., p. 20).

Aquelas significações mencionadas por Geertz são as que interessaram ao estudo. A partir da descrição densa da vida diária dos funcionários e funcionárias da Unidade Administrativa do CIS em seus espaços de trabalho mediante etnografia, a análise consistiu “em desvendar as estruturas de significação” (GEERTZ, 2003, p. 24, tradução nossa), ou seja aqueles códigos, que não estão necessariamente estabelecidos, que estão sujeitos a uma interpretação e que, por menores que sejam, são questões importantes para compreender o tecido burocrático do Estado Plurinacional da Bolívia.

A etnografia é, para o autor, fazer a descrição densa de uma *trama* para interpretar os seus códigos; por isso o etnógrafo enfrenta uma “multiplicidade de estruturas conceituais complexas, muitas delas sobrepostas ou amarradas umas às outras, que são simultaneamente estranhas, irregulares e implícitas, e que ele tem que, de alguma forma, primeiro apreender e depois apresentar” (GEERTZ, 2003, p. 7, tradução nossa).

Da mesma forma, é importante entender que as estruturas às quais o etnógrafo está exposto estão relacionadas à interpretação que é dada, uma vez que as informações obtidas a

---

*ethos* burocrático. Em outras palavras, entre o trabalho de escritório anacrônico, fixo e estático *versus* o contexto dinâmico.

<sup>13</sup> Ver Capítulo 2.

partir da descrição densa foram sistematizadas. Por isso, o etnógrafo e/ou os etnógrafos “começamos com as nossas próprias interpretações do que pretendem nossos informantes, ou o que achamos que eles pretendem, e depois passamos a sistematizá-las” (GEERTZ, 2003, p. 11).

Portanto, o trabalho feito na pesquisa foi descrever, do ponto de vista cotidiano, o que acontece nos lugares onde a burocracia é exercida, o que acontece dentro da organização burocrática do CIS a partir do olhar do funcionário e da funcionária. Evidências que poderiam parecer óbvias diante de nossos olhos, já que, *a priori*, a burocracia poderia ser um cenário conhecido por todos e todas para sua interpretação, mas é desconhecido em termos de sua organização e administração interna, isto é, seus próprios significados manifestos e latentes (MERTON, 2010).

O leitor compreenderá que a tarefa não foi fácil, pois além dos critérios epistemológicos que cercam a antropologia interpretativa, há também o “poder da imaginação científica” (GEERTZ, 2003, p. 29) ou o trabalho do “artesanato intelectual”, nas palavras de C. Wright Mills (1986). Ou seja, a capacidade interpretativa que o pesquisador deve ter ao documentar o não documentado da realidade social de um “nós” e de dos um “outros” (ROCKWELL, 1986) por meio de sua posição e experiência.

É por isso que o pesquisador deve ter um certo nível de imaginação baseado em suas experiências passadas e em sua situação atual em relação ao objeto de estudo. Essa experiência foi a que guiou e levou à sistematização de determinados eixos temáticos na pesquisa, os quais foram os mais interessantes para cumprir com o objetivo geral da mesma. Com base na análise conceitual da cultura de Geertz, o “comportamento” e o “uso” associados a um “discurso” herdado, reproduzido, consolidado ou resistido, são os eixos primários que usei ao analisar a experiência cotidiana que os funcionários e as funcionárias do quadro administrativo do CIS têm no espaço administrativo, ou seja, em sua atividade administrativa.

Por essa razão, a importância da análise cultural interpretativa consiste em “uma adivinhação dos significados, uma avaliação das conjecturas, um traçar de conclusões explanatórias a partir das melhores conjecturas, e não a descoberta do continente dos Significados e o mapeamento da sua paisagem incorpórea” (GEERTZ, 2003, p.14, tradução nossa). Em suma, a pesquisa analisou a organização e administração burocrática do CIS a partir do olhar burocrata do quadro de funcionários e funcionárias da Unidade Administrativa como um contexto de significados a serem interpretados desde minha posição como pesquisador e também como funcionário público.

### *Uma etnografia interpretativa da burocracia*

Estudar como funciona uma organização burocrática pública a partir do olhar e do exercício cotidiano de um quadro administrativo em um período de tempo específico requer uma abordagem metodológico-epistemológica para construir um argumento sobre o que acontece no tecido da atividade administrativa de seus atores, “desde de uma posição dialógica e até por vezes análoga, promovida pela intersubjetividade do encontro etnográfico” (BARRERA, 2012, p. 32).

Minha experiência prévia como funcionário público do Estado Plurinacional permitiu, até certo ponto, que eu me localizasse como uma espécie de pesquisador nativo com relação aos sujeitos de estudo (BARRERA, 2012). No entanto, levando em conta a teoria interpretativa de Geertz, minhas interpretações transitam entre um nativo de primeira ordem, funcionário público, e um pesquisador de segunda ordem, porque, segundo Geertz, essa não é a minha cultura, mas tenho conhecimento dela (GEERTZ, 2003). Isso quer dizer que, apesar de eu ter trabalhado no setor administrativo, o fato de não ter uma formação profissional no setor, ou seja, ser sociólogo e não um administrador, basta para dar conta da existência de uma brecha que, paradoxalmente, foi o que me levou a propor e desenvolver a pesquisa. Não obstante, esse fato mudou pela mudança de perspectiva que empreguei.<sup>14</sup>

Destaco dois pontos importantes sobre a teoria de Geertz e a sua teoria interpretativa com relação à aplicação etnográfica feita na presente pesquisa. Primeiro, todo registro e a descrição densa estiveram sujeitos à minha interpretação como pesquisador *in situ*, a fim de construir um argumento e entender como funciona uma organização burocrática a partir da perspectiva da funcionária e do funcionário público, já que “o lócus do estudo não é o objeto de estudo. Os antropólogos não estudam as aldeias (tribos, cidades, vizinhanças...), eles estudam nas aldeias” (GEERTZ, 2003, p. 16, tradução nossa). Como segundo ponto, é importante destacar minha posição como um nativo dentro do objeto de estudo também *in situ*. Ambos os pontos orientaram minha posição como pesquisador e como funcionário público no momento de realizar o trabalho de campo.

Ora, tendo esclarecido minha posição como pesquisador e também como sujeito de estudo, é inevitável especificar o objeto de estudo dentro da escala que estou cobrindo e a metodologia que empreguei. Bem diz Geertz que:

---

<sup>14</sup> Desenvolvo essa ideia nos próximos parágrafos.

[...] os achados etnográficos não são privilegiados, apenas particulares: um outro país do qual se ouve falar. Vê-los como qualquer coisa mais (ou qualquer coisa menos) do que isso distorce a ambos e às suas implicações para a teoria social, muito mais profundas que o simples primitivismo (GEERTZ, 2003, p. 16, tradução nossa).

Possivelmente, o leitor desta pesquisa irá achar que perdi a objetividade, uma vez que estudar a burocracia a partir da minha experiência em uma instituição pública pequena não teria um impacto real. No entanto, estou convencido de que todas essas unidades de análise abordadas, por menores ou óbvias que possam ser, podem ser repensadas e reinterpretadas devido a dois fatores principais que não podem ser repetidos: o contexto e a própria experiência do pesquisador. Assim, a unidade de análise que estudei está composta de vários elementos que abrangem uma particularidade a ser fundamentada e colocada em alcances minimamente intermediários, ainda que “a vocação essencial da antropologia interpretativa não é responder às nossas questões mais profundas, mas colocar à nossa disposição as respostas que outros não deram” (Ibid., p. 21)<sup>15</sup>.

A autora Leticia Barrera fala dessa aplicação como uma “estratégia teórico-metodológica conexo à prática etnográfica e suas técnicas interpretativas para dar conta das experiências de legalidade na vida cotidiana” (BARRERA, 2012, p. 32), ou seja, aspectos frívolos e cotidianos das práticas, neste caso, da burocracia. É isso que interessou à pesquisa na parte etnográfica: como funciona, em que espaço, quem e com que meios produzem a atividade administrativa dentro do CIS.

Desse modo, as descrições na pesquisa foram “encaradas em termos das interpretações as quais pessoas de uma denominação particular submetem sua experiência, uma vez que isso é o que elas professam como descrições” (GEERTZ, 2003, p. 11). Eis que, como pesquisador, entendo que o exposto na pesquisa é o resultado de uma dupla interpretação, ou seja, uma representação da representação, uma dupla teoria (OLIVA, 2015). “O pesquisador, portanto, enfrenta um duplo processo de compreensão: ele interpreta o *lego*, que por sua vez interpreta os demais membros de seu mundo social” (GUBER, 2004, p.31).

Por último, nesta breve revisão metodológica cabe fazer a seguinte pergunta: qual é a importância de se fazer etnografia em um estudo de instituições públicas? Leticia Barrera, em seu estudo etnográfico sobre a Suprema Corte da Argentina, apoia-se em uma série de postulados teóricos para a aplicação dessa prática, procedimento e/ou técnica qualitativa na coleta de seus dados. Assim,

A prática etnográfica nos permite construir uma narrativa baseada em dados obtidos a partir do encontro intersubjetivo prolongado ao longo do tempo. O “estar aí”, a

---

<sup>15</sup> Foi precisamente essa vocação que me permitiu adaptar o conceito interpretativo ao objeto de estudo, ou seja, para ter acesso às respostas e olhar do outro, da funcionária e funcionário público.

permanência no campo, o encontro direto e pessoal com o Outro, não é apenas uma atividade, um método ou um tipo de informação que é obtida, mas é considerada a forma de legitimação do conhecimento antropológico (FABIAN, 1983, p. 148, apud BARRERA, 2012, p. 37, tradução nossa)

Essa narrativa que parte de uma construção interpretativa, é a que tentei desenvolver a partir da compreensão desse olhar burocrático na Unidade Administrativa do CIS. Ou seja, dar sentido às particularidades que caracterizam esse espaço e as relações que se entrelaçam, em que indivíduos e objetos interagem em relação ao desenvolvimento de práticas e discursos, isto é, nas palavras de Geertz, compreender e captar esse caráter normal, tornando visível sua particularidade (2003, p. 27) que pode se tornar geral. Portanto, o propósito de aplicar a etnografia ao objeto de estudo foi – a partir de uma descrição densa – buscar as práticas cotidianas dos funcionários e funcionárias da Unidade Administrativa do CIS, seu olhar, para compreender como funciona uma instituição pública a portas fechadas.

Reforçando o motivo do uso da etnografia na pesquisa, segundo a antropóloga Elsie Rockwell, a etnografia procura descrever o “ordenamento” nos distintos processos de comportamento ou sistemas, nos acontecimentos cotidianos (ROCKWELL, 1980), representa e examina várias relações da vida humana, não é avaliativa como outros métodos de investigação, representa aos atores com suas interações e ações dentro de um contexto, além de dar certas orientações sobre um meio social como uma organização (Ibid., 1980). A atividade central da etnografia é construir conhecimento que possa criar novas diretrizes para avaliar possíveis relações em um meio dado (ROCKWELL, 1986).

A etnografia, ao criar conhecimento a respeito de um local de estudo delimitado, permite e, portanto, não limita o alcance teórico dos resultados do estudo (Ibid., 1986), e pode ser aplicável a estruturas maiores da organização. A ausência de documentação justifica a etnografia, como menciona a autora, e nos permite começar a ver conteúdos não documentados – neste caso das organizações burocráticas e seus atores – para assim compreender o olhar do outro fazendo possível recuperar o particular (significativo) e situá-lo em uma escala social ampla (Ibid., 1986).

Por isso, embora um estudo de caso possa significar abordar contextos singulares e particulares, não devemos esquecer que estes são historicamente e estruturalmente condicionados por estruturas macro que, de alguma forma, reproduzem seus modos de pensar, sentir e agir nesses níveis chamados de micro. Da mesma forma, o Capítulo 2 proposto pela pesquisa pode servir para argumentar em que medida este micro espaço atual – CIS – continua a reproduzir e a exercer velhas práticas da aplicação da norma mediante um *ethos*

burocrático dinâmico. Desta forma, alcances intermédios podem ser alcançados e, por que não, até gerais.

### **Rotação de perspectiva: minha experiência como funcionário do Estado e a pesquisa**

Concebido também como pensamento ou raciocínio lateral, a rotação de perspectiva “é um exercício que abre as portas para novos significados, para um estudo das relações em seu contexto que permite novas interpretações” (BARRERA, 2012, p.38). Rossana Guber, em seu livro *El salvaje metropolitano* (2004) se refere a essa noção de lateralidade em termos das interpretações do pesquisador associadas à sua reflexibilidade e flexibilidade para compreendê-las e abordar o objeto de estudo (2004). De sua parte, Barrera diz que, sob essa perspectiva, a importância está em: “mostrar conexões entre as práticas do etnógrafo e os próprios atores é uma crítica aos esforços convencionais que os preservam em domínios separados e distantes” (BARRERA, 2012, p. 38, tradução nossa).

O pesquisador não sabe como se situar externamente ao que conhece, no sentido de indeterminado que observa ou revive o dado, senão porque está em uma relação ativa com o que se propõe a conhecer. E isso significa que ele está envolvido na busca e análise das condições que operam tanto em seu objeto quanto em seu próprio processo de conhecimento. (GUBER, 2004, p. 29, tradução nossa)

A proposta interessante da “rotação de perspectiva” questiona as considerações clássicas da antropologia ou das ciências positivistas que sugerem distanciamento do objeto de estudo ou um distanciamento “aceitável”, questionando até mesmo esse olhar camaleônico e propõe levar em conta essas conexões entre o pesquisador e os sujeitos, mostrando que a conexão válida ainda mais a pesquisa. Agora, deve-se notar que essas conexões dependem do grau de relacionamento e conhecimento que se tem do objeto de estudo. Por exemplo, no caso de Barrera (2012), sendo advogada, ela teve uma melhor chance de encontrar aquelas conexões com o objeto de estudo do que uma que não é considerada nativa ou está em uma escala interpretativa de “terceira ordem” (GEERTZ, 2003). Assim, particularmente em meu caso, o fato de ter experiência como funcionário público e ter praticado a atividade administrativa criou conexões interessantes que possibilitaram, por um lado, o encontro de eixos temáticos, mas por outro gerou excessiva informação que, pelo pouco tempo disponível para escrever a dissertação, tornou complexa a sua sistematização.

## **Sobre o caráter interdisciplinar da pesquisa**

Sendo a introdução da pesquisa, gostaria de aproveitar o espaço e apontar brevemente sobre um aspecto que julgo pertinente. A questão, um tanto filosófica, é: até que ponto os marcos teóricos referenciais contribuem adequadamente para uma reflexão e análise de um determinado fenômeno social, sendo que esses referenciais podem ser considerados como uma simples representação – ou ficção – do que é a vida social? A partir dessa indagação inicial, continuo a questionar: qual a importância de se enquadrar nos limites teóricos do que é considerado como ciência e o que não é, em um contexto geopolítico de conhecimento superior e inferior?

O fato de fazer um marco teórico interdisciplinar já gera certa dificuldade pelo caráter distintivo que cada disciplina possui, caráter este geralmente é reafirmado na exclusão do conteúdo das outras disciplinas. A grande fragmentação e especialização disciplinar e metodológica contemporânea, produto da estratificação e das relações de poder dentro do círculo acadêmico, levou tanto pesquisadores consolidados quanto novos pesquisadores a encontrarem um emaranhado de diversas disciplinas fragmentadas e isoladas que não fazem outra coisa senão fechar opções nas aspirações dos acadêmicos que buscam uma abordagem interdisciplinar.

Por outro lado, o “rigor” científico dentro das Ciências Sociais e Humanas caiu em uma tirania na qual certos personagens têm o poder de afirmar o que é ou não ciência, com o propósito de legitimar a voz autoral do investigador, sua seleção de objetos de estudo, teoria escolhida e sua análise reflexiva. Da mesma forma, o caráter “racional”, produto da modernidade, penetrou tão profundamente nesses círculos que levou a uma crise anacrônica entre o diálogo teórico e a vida social/cultural contingente.

Falar de interdisciplinaridade é pensar em pontos de intersecção e colaboração nos quais diversas disciplinas, métodos e metodologias podem dialogar na ânsia de pensar de forma integral e horizontal certos objetos de estudo. Embora, a partir da minha perspectiva e experiência nas aulas do programa PGCult, penso que isso não acontece, pois, na realidade, o parcelamento disciplinar persiste, ou seja, o olhar individual pesa mais do que o esforço para entender o outro. A abordagem multidisciplinar é um claro exemplo disso, já que o processo de integração não existe porque os conhecimentos de diversas disciplinas estão subordinados ao conhecimento de uma disciplina, mantendo aquela visão antagonista e fragmentária, e colocando o pesquisador a serviço de sua disciplina e consagrando sua especialidade sobre outras disciplinas.

Por essa razão, a minha posição é pensar a ciência a partir do ponto de vista de Nietzsche e da sua noção de tensão (1986). Ou seja, o pesquisador deve ser colocado nessas tensões disciplinares para alcançar um equilíbrio de forças em que não haja nem um reducionismo nem uma extensão delas. Com isso não quero dizer que qualquer contribuição referencial deva ser descartada, mas, sim, aproximá-las dessa tensão, deixando para trás as sínteses fundamentalistas e totalizantes, rompendo e confrontando qualquer dualismo existencial,<sup>16</sup> isto é, as visões binárias antagônicas.<sup>17</sup>

Essa perspectiva não se reduz a uma escolha de facções ou disciplinas, teorias, métodos ou metodologias, mas sim a um estado de alerta crítico aberto a toda contribuição referencial, evitando cair na mesma prática dogmática. Da mesma forma, também não propõe uma neutralidade (DERRIDA, 1991)<sup>18</sup> ou uma crítica do positivo (bom) ou negativo (ruim), mas além disso (NIETZSCHE, 2001)<sup>19</sup>, enfatizando uma posição crítica localizada entre o que permanece e o que é dissolvido, entre distância e proximidade, entre o particular e o universal, ou seja, uma rotação de perspectiva. Em outras palavras, a partir do conceito já mencionado, busca-se uma luta contra os projetos hegemônicos das Ciências Sociais e Humanas, buscando pontos fronteiros de tensão, uma posição para demonstrar o caráter *metateórico* das ciências, sobretudo as observacionais (OLIVA, 2015).

Penso que o meu trabalho e contribuição como pesquisador, durante a presente dissertação foi me colocar entre as representações hierárquicas e exclusivas que as Ciências Sociais e Humanas impuseram através de suas teorias, e não a partir delas. Não obstante, creio que, como acadêmicos, ainda estamos enquadrados em planos disciplinares, à espera de um conteúdo que possa configurar nossas visões do objetivo e do subjetivo, esquecendo nossa experiência, ou seja, nossa imaginação substantiva (BECKER, 2014)<sup>20</sup>. Quão necessário será deixar esse conteúdo imposto e esclarecer nosso próprio conteúdo, para deixar de ser um

---

<sup>16</sup> Neste caso dentro das Ciências Sociais e Humanas.

<sup>17</sup> Por exemplo, o qualitativo e o quantitativo, ou ainda mais controverso, o que é e o que não é ciência. O pós-estruturalismo desenvolveu sua teoria apenas a partir da desconstrução dessas lógicas binárias (as ordens estabelecidas e as externas constituídas), decisões conceituais em que os fechamentos de contextos referenciais restritivos dos significantes são desconstruídos (DE LA GARZA; LEYVA, 2016).

<sup>18</sup> Para Derrida, “a desconstrução não pode se limitar a uma neutralização ou passar diretamente a ela: ela precisa agir através de um duplo gesto, uma dupla ciência, um duplo ato, uma inversão da oposição clássica e ao mesmo tempo um deslocamento geral do sistema”. (DERRIDA, 1991, p.154).

<sup>19</sup> É importante esclarecer que Nietzsche não pretende pensar em uma superação hegeliana de uma dialética, isto é, uma síntese fechada e providente. Ele propõe uma tensão que se direciona a uma conciliação que leva novamente a outro tipo de tensão entre as forças.

<sup>20</sup> É aquela apreciação crítica que temos no momento de analisar diversos fenômenos sociais.

mero espelho que reflete um dogma, um método, isto é, uma *episteme* que nos usa como receptores para aspirar ao conhecimento absolutista e dominante?<sup>21</sup>

É necessário trabalhar com novas categorias produtos dessas tensões e desconstruir as antigas. O objetivo é perceber que na América Latina usamos marcos referenciais que são pensados em outros contextos que não são os nossos; por isso, na minha perspectiva, de algum modo usar teorias estabelecidas fora de nossos contextos geram uma dupla representação da nossa realidade empírica.<sup>22</sup>

Por exemplo, a proposta do giro decolonial<sup>23</sup> não faz um esforço para sair dessas categorias e ainda continua pensando a partir delas. Por isso, me parece ingênuo pensar que ao nos apropriarmos dessas categorias ou teorias poderemos gerar epistemologias locais desde pontos fronteiriços, quando, na realidade, seria voltar a um modo de pensar estrutural, ou seja, um contexto em que as relações são estruturais e podem ser iguais em contextos totalmente diferentes por mais que, como a proposta decolonial, as condições do modelo civilizacional moderno europeu sejam pensadas a partir do nosso contexto/ conhecimento local.<sup>24</sup>

Pensar a partir dos pontos fronteiriços, entre saberes locais e conhecimentos globais coloniais (dominantes) é pensar de fora, isto é, sem um contexto real, caindo no mesmo jogo aspiracional, colocando o *outro dominante* como o *outro excluído* (DE LA GARZA; LEYVA, 2016), mantendo-se ainda em um sistema binário de colonizado e colono apenas com a intenção de virar a balança e as forças de poder. Portanto, é compressível a dificuldade para entender um marco referencial que não é nosso, um marco referencial fechado, de outro contexto e formação.

Além disso, a dupla representação tem a ver com projetos gestados em matrizes europeias que foram impostas, adotadas e repensadas em nossos contextos. Daí que a dupla

---

<sup>21</sup> Desde a modernidade a ciência inflige ao homem a “ferida narcísica”.

<sup>22</sup> Quando falo de representação, o faço em termos da crítica de Nietzsche (2017) ao postulado platônico sobre o mundo das ideias ou do mundo inteligível, que agiria em detrimento das forças vitais suprimidas por essas representações produto da cultura hegemônica arbitrária em que a realidade é vista como “verdadeira”.

<sup>23</sup> Ver Mignolo (2003)

<sup>24</sup> Um exemplo claro dessa descontextualização pode ser identificado nas traduções de textos acadêmicos, especialmente os da teoria social. Pela minha experiência na leitura deste tipo de textos em espanhol, inglês e português, notei que suas várias traduções limitam a compreensão dos conceitos levantados por um determinado autor a partir de seu contexto e linguagem, por quê? Os conceitos, enquanto sua estrutura como significantes (SAUSSURE, 1978), variam consideravelmente de um idioma para outro, tornando complexo compreender o significado do mesmo e complicando sua possível aplicação, diálogo, relação, etc., com o objeto de estudo local. Um exemplo concreto disso é o conceito de *sign-equipment* (GOFFMAN, 1959), o qual é traduzido ao espanhol e ao português respectivamente como: *dotación de signos* (1981) e *equipamento de sinais* (1985) (sendo minha língua materna o castelhano, devo admitir que foi mais fácil para mim entender o conceito em português que em espanhol). De qualquer forma, não é nada novo o que eu argumentei. Já Derrida (1991), com sua proposta da desconstrução do signo, e Foucault (1968), com sua análise dos discursos e enunciados, deram os primeiros passos para pensar a linguagem além de uma estrutura linguística.

representação latino-americana gera uma opacidade ainda maior da vida social<sup>25</sup>. Por isso as tensões se tornam incapazes de serem toleradas e assumidas pelos indivíduos, uma vez que a diversidade de representações é apresentada como anacrônica, antagônica e distante das forças vitais/naturais (NIETZSCHE, 2017).

Essas matrizes e projetos foram consolidados em modos de pensar e sentir que, ao mesmo, tempo foram distorcidos e representados sob colonialismos internos transformados em uma forma de colonialidade própria, interna, intrínseca aos modos locais. Portanto, até mesmo pensar sobre essa herança colonial seria continuar olhando para o outro e não para nós mesmos. O objetivo é pensar a partir dos contextos particulares assumidos por cada sociedade e cada região, pois manter o discurso da sub-comunidade como periferia implica permanecer sob o contexto binário mencionado acima, em que o *outro excluído* (o colonizado, o *doxa*) aspira ser o *outro referencial* (o colono, a *episteme*).

Em outras palavras, identificar-se como a *outro excludente* implica continuar num cenário em que as regiões subalternas, produto da assimilação do antagônico binário “colonizado e colonizador”, produzem categorias e marcos referenciais anacrônicos, eventuais e atemporais. Dessa forma, propostas epistemológicas como as de Mignolo (2003) só pioram e geram retrocesso no avanço da desconstrução do conhecimento arbitrário.

As inquietudes que me desafiam como pesquisador têm a ver com o entrelaçamento social complexo e dinâmico sobre como funcionam as instituições burocráticas pelo olhar do funcionário público, com uma série de representações construídas por uma cultura arbitrária e normativa legitimada na exclusão do outro e na dominação sobre o outro. Para isso, o leitor compreenderá que o pesquisador tem um certo interesse pessoal ou motivação no momento de escolher certos autores, conceitos e teorias em geral. Penso que as posturas dos estudiosos contemporâneos, herdados de uma antiga ciência hierárquica, giram em torno de legitimar ou deslegitimar o que é e não é ciência; que a voz autoral e os interesses do pesquisador estão em xeque diante da voz autoritária de certos setores e indivíduos acadêmicos que, a partir de seu exercício de poder, questionam a interpretação “errada” que um pesquisador pode fazer de uma certa teoria, acusando-o de “manipular” a teoria para seus próprios interesses.

Nesse sentido, pergunto-me, se os diversos acadêmicos das Ciências Sociais e Humanas que se sentiam interpelados por vários fenômenos sociais não usaram (“manipularam”) a teoria para seus interesses como acadêmicos. Assim, penso que

---

<sup>25</sup> Por exemplo, é impossível para o cientista social capturar toda a rede de relações e outros fatores que constituem um fenômeno social durante uma investigação. Por isso é importante entender que o trabalho que fazemos como acadêmicos faz parte de um processo de ficção da vida social baseada em nossos interesses e várias teorias que usamos.

“manipular” a teoria não tem nada de errado ou deslegitimado, pois, do meu ponto de vista, o acadêmico das Ciências Sociais e Humanas ficcionaliza a realidade por meio de suas abstrações categóricas de análise. Então, existe ciência? Acredito que a verdade absoluta não tem lugar dentro dessas Ciências Sociais e Humanas; portanto, “manipular” desde sua concepção negativa não tem significado<sup>26</sup>. Assim, o caráter interdisciplinar da pesquisa “manipula” vários autores e suas teorias no âmbito da Antropologia, da Sociologia, da Política, da Administração, da Filosofia, da Psicologia, entre outras.

### **Características da pesquisa**

A pesquisa, quanto à sua natureza, é aplicada porque “objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais” (ENGEL; TOLFO, 2009, p. 34). Esta parte prática da pesquisa que falam os autores é aquela parte empírica a ser desenvolvida por meio das entrevistas e da etnografia, por isso a diferença em relação à pesquisa básica.

Em relação aos objetivos, a pesquisa pode ser classificada como exploratória com caráter descritivo. Entendendo que a primeira tem a prioridade de “fornecer maior familiaridade com o problema” (GIL, 2002, p. 41), é que o estudo pretende entrar na administração pública, para entender essa obriedade desde uma perspectiva documental e empírica. A segunda se justifica pelo interesse em abordar um tema pouco estudado na Bolívia; por isso o trabalho consistiu em descrever as características próprias de uma instituição administrativa burocrática.

Quanto à classificação por procedimento, a pesquisa é essencialmente um estudo de caso, pois procura investigar “um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, dentro dos limites entre ou fenômeno e contexto claramente percebido” (YIN, 2001 apud GIL, 2002, p. 54). No entanto, tem um grau significativo de relacionamento com outros tipos de pesquisa porque tem duas partes. A primeira tem a ver com a pesquisa documental, porque uma revisão de documentação foi feita nos arquivos, assim como em outras instituições. A segunda parte, empírica, relacionou-se à etnografia no esforço de documentar significados nas

---

<sup>26</sup> No entanto, não posso negar que as “manipulações” podem levar a falhas interpretativas ou ficcionais de projetos acadêmicos. Um claro exemplo é a distorção do conceito de “Super-homem”, de Nietzsche, que os ideólogos do nacional socialismo alemão fizeram para o desenvolvimento de suas construções de estereótipos raciais (CANO, 2010).

práticas cotidianas e nas relações desenvolvidas na organização e administração pública burocrática.

Sobre a aplicação do enfoque etnográfico na pesquisa, como falei anteriormente, acredito que as interações que ocorrem nesses espaços possuem uma profundidade social que pode ser explicada por resultados quantificáveis. Compreender a experiência de atores relacionados à organização e administração pública na atualidade – isto é, como as organizações burocráticas funcionam a portas fechadas – dá conta de experiências de gerações passadas e históricas que, ao mesmo tempo, nos ajudam a entender o processo atual e que são necessárias para entender a ideia sobre a experiência individual e coletiva. Portanto, também a pesquisa possui um caráter regressivo, ou seja, “a partir do passado que ainda permanece no presente tentamos reconstituir o filme do devir com suas repetições, latências, lacunas e suas inovações” (WACHTEL, 2001, p. 21). Nesse sentido, a etnografia na pesquisa precede à parte documental e histórica, mas não simplesmente com um propósito comparativo justaposto, senão para evidenciar lógicas, ritmos, continuidades e rupturas.

Ao longo da pesquisa, cotidianidade e experiência foram enfatizadas como pontos focais no olhar do burocrata, isto é, as relações que desenvolvem os funcionários e funcionárias da Unidade Administrativa do CIS a partir da aplicação da norma e o *ethos* burocrático, que são fatores que influenciam os atores e guiam a instituição que os molda; e a atividade administrativa deles e delas, resumida como o ato de administrar os bens estatais por meio de processos administrativos, fato que marca uma cultura administrativa como um conjunto de práticas e relações cotidianas e historicamente institucionalizadas.

Ademais do registro etnográfico, foram feitas entrevistas semiestruturadas por sua relevância para a pesquisa, pois são elaboradas como um “conjunto de questões (roteiro) sobre o tema que está sendo estudado, mas permite, e às vezes até incentiva, que o entrevistado fale livremente sobre assuntos que vão surgindo como desdobramentos do tema principal” (ENGEL, TOLFO, 2009, p. 72). É importante sublinhar que um mesmo roteiro de entrevista semiestruturada foi usado para todas as funcionárias e os funcionários públicos da Unidade Administrativa do CIS. Nesse sentido, a gravação foi a melhor forma para registrar a informação obtida das entrevistas (GIL, 2008).

## Estrutura da pesquisa

Para concluir esta introdução, o leitor deve ser informado de que a pesquisa está estruturada da seguinte forma: a) o Capítulo 1, nomeado “O CENÁRIO BUROCRÁTICO PESQUISADO”, contextualiza a unidade de estudo, que é o CIS, e posiciona o leitor no contexto espacial. Em outras palavras, nutre-o com as informações necessárias para entender de onde a pesquisa é discutida; b) o Capítulo 2, denominado de “QUESTÕES SOBRE A BUROCRACIA”, aborda questões sobre uma parte da unidade de análise: a burocracia. Concentra sua atenção em entender sobre a origem do termo, sua polissemia e, entre outras coisas –, como o *logos* burocrático (norma) se desenvolveu e se consolidou na Bolívia, foca-se no olhar do burocrata dos funcionários da Unidade Administrativa do CIS sobre o termo burocracia.

Para fechar a dissertação, c) o Capítulo 3, denominado de “O BUROCRATA FORA DOS BASTIDORES”, coloca em cena, no ponto relevante dos argumentos, os atores principais da pesquisa e os apresenta ao público. Dessa forma, a *práxis* cotidiana do funcionário e da funcionária que emprega as normas institucionalizadas a partir de um *ethos* burocrático fica exposta ao público com o propósito de identificar como funcionam as instituições burocráticas públicas do Estado Plurinacional de Bolívia, que, no caso da pesquisa, é o CIS. Então, com base em seções apontadas a partir do trabalho de campo, a dissertação analisa as práticas burocráticas materializadas na interpretação/manipulação e aplicação da norma por parte dos funcionários públicos do CIS, que tem suas próprias experiências e vivências. Em outras palavras, aqueles que propõem e ordenam, aqueles que a exercem e aqueles que a sofrem. Para conseguir isso, a pesquisa ressalta a parte etnográfica contingente, onde o exercício cotidiano na aplicação da norma se reflete em um *ethos* burocrático entendido como a internalização, interpretação e exercício da *norma* pela funcionária e pelo funcionário público. Também, antes de dar começo, é importante mencionar que o projeto de pesquisa passou por muitas mudanças sobre o objeto de estudo, se bem a unidade de análise era a burocracia o fio condutor do estudo não ficava esclarecido. Por isso, a presente dissertação é uma construção coletiva/colaborativa onde convergiram os saberes e experiências do orientador, os atores da pesquisa, dos amigos e amigas, dos professores e professoras. Agradeço de coração o compromisso de todos eles e elas.

## 1. O CENÁRIO BUROCRÁTICO PESQUISADO

### 1.1. Preâmbulo sobre o tema de investigação

Em 24 de outubro de 2013, exatamente seis anos atrás, em uma quinta-feira, na cidade de La Paz-Bolívia, foi inaugurado o *Centro de Investigaciones Sociales* (CIS) da Vice-Presidência do Estado Plurinacional da Bolívia. O evento contou com a presença do vice-presidente, que apresentou brevemente os objetivos do CIS desse tempo e os futuros projetos.

Em seu discurso proferido, ouviu-se o seguinte:

Este Centro de Pesquisas terá três áreas, investigações de caso e mais gerais, com equipes de quatro ou cinco pessoas, cinco ou seis investigações por ano (...), a segunda coisa é publicar textos principalmente de jovens pesquisadores na Bolívia, sobre o processo, crítica, autocrítica, reflexivo, histórico, o que for necessário (...), e o terceiro que propusemos é promover debates. (Também) é um desejo que tínhamos com o Presidente Evo, publicar uma grande coleção do Bicentenário, os melhores livros da Bolívia, no campo social, no campo histórico, no campo econômico, talvez na literatura, que possam sempre estar nas bibliotecas<sup>27</sup>. Álvaro García Linera, La Paz, quinta-feira, 24 de outubro de 2013 (Tradução do autor).

Um ano e meio depois daquelas palavras expressas pelo Vice-Presidente, em 2015, tive a oportunidade de trabalhar naquela instituição, tornando-me um funcionário público do Estado. Era o Assistente Geral do Projeto da Biblioteca Bicentenário da Bolívia do CIS. Minha função consistia na elaboração de relatórios, cartas, atas da reunião. Apoiava o gerenciamento de redes sociais e, sobretudo, era o responsável de elaborar os processos administrativos de contratações para admitir serviços e consultores que o projeto demandava; ou seja, por um lado, praticamente realizava as tarefas que, na atualidade, são desempenhadas individualmente por funcionários especializados; e, por outro, estava profundamente enraizado e restrito no mundo administrativo do Estado, *a priori*, alheio a minha formação como sociólogo. Era um novo contexto, com novas dinâmicas, fachadas, interações, modos de agir e, acima de tudo, tensões entre sujeitos e grupos. Foi a partir dessas experiências e vivências que surgiu a ideia dessa investigação.

No entanto, acho que o leitor poderia estar um pouco curioso e ansioso por saber: o que é o CIS no contexto da Bolívia? Quais os seus objetivos? Como está organizada? Sob quais normas funciona? O que é a Biblioteca Bicentenário da Bolívia? Quais os livros que ela produz?

Diante de tantas possíveis indagações, este capítulo objetiva contextualizar a unidade de estudo da pesquisa (GUBER, 2004), a saber, o *Centro de Investigaciones Sociales* (CIS), já

---

<sup>27</sup> Disponível em: <https://www.vicepresidencia.gob.bo/Vicepresidente-inaugura-Centro-de>. Acesso em: 26 jul. 2019

que acho pertinente situar os leitores bolivianos e não-bolivianos para que possam entender o *que, quem e de onde* parte o objeto de estudo, visto que muitas questões que surgem em relação à burocracia propostas nessa dissertação estão intrinsecamente relacionadas ao Estado Plurinacional da Bolívia, à Vice-Presidência desse Estado, ao CIS –instituição vinculada à Vice-Presidência– e aos funcionários públicos da Unidade Administrativa do CIS.

Sendo esta uma pesquisa promovida e desenvolvida em uma universidade brasileira – Universidade Federal do Maranhão (UFMA) – e que propõe um campo de investigação em uma instituição pública boliviana – *Centro de Investigaciones Sociales* –, acho pertinente que, inicialmente, o itinerário previsto na dissertação deva fornecer ao leitor informações essenciais para que ele possa entender o contexto no qual os argumentos são narrados e expostos. Portanto, a informação deste tópico é baseada em dados históricos, em minha experiência como funcionário, nas etnografias realizadas e nas vozes dos funcionários da Unidade Administrativa do CIS, que permitirão definir e compreender os elementos básicos do *locus* da pesquisa.

Na seção inicial do capítulo apresento brevemente o contexto histórico sobre a construção do Estado-Nação boliviano e as condições que possibilitaram a transição e constituição do Estado Plurinacional da Bolívia, para depois destacar a importância da Vice-Presidência como instituição pública ao longo da história e, sobretudo, na atualidade. Assim, apresentados os primeiros cenários, focarei adiante a minha atenção no CIS e a percepção que os funcionários públicos da Unidade Administrativa têm sobre a instituição e seus projetos. Nesta etapa, tentarei realizar uma descrição da instituição por meio de seus objetivos, sua organização, os projetos que impulsiona, as *normas* que regulam seu exercício burocrático e possibilitam o cumprimento de suas metas, as unidades e os funcionários que trabalham nela, e, principalmente, a cadeia administrativa de produção que permite à instituição produzir livros, os quais, dentro da estrutura organizativa e administrativa burocrática, são considerados como bens estatais. Feito isto, o leitor perceberá que é evidente o relacionamento centralizado do CIS com a Vice-Presidência, fato que gera tensões entre os funcionários de ambas as instituições e o retardamento nos processos administrativos. A seção denominada “Entre a centralização e a descentralização” será o tópico que fechará o capítulo. Assim, o leitor estará pronto para compreender o olhar burocrata do funcionário público da Unidade Administrativa do CIS nos próximos capítulos.

## 1.2. A criação do Estado Plurinacional da Bolívia

### 1.2.1. Preâmbulos sobre o Estado

Há uma modalidade de experiência vital – experiência do espaço e do tempo, do eu e dos outros, das possibilidades e perigos de vida – que é partilhada por homens e mulheres em todo o mundo atual. Denominarei esse corpo de experiência “modernidade”. Ser moderno é encontrar-se num ambiente que promete aventura, poder, alegria, crescimento, transformação de si e do mundo – e, ao mesmo tempo, que ameaça destruir tudo o que temos, tudo o que sabemos, tudo o que somos. Os ambientes e experiências modernos cruzam todas as fronteiras da geografia e da etnicidade, da classe e da nacionalidade, da religião e da ideologia; nesse sentido, pode-se dizer que a modernidade une toda a humanidade. Mas trata-se de uma unidade paradoxal, uma unidade da desunidade; ela nos arroja num redemoinho de perpétua desintegração e renovação, de luta e contradição, de ambigüidade e angústia. Ser moderno é ser parte de um universo em que, como disse Marx, “tudo o que é sólido desmancha no ar” (BERMAN, 1982, 15, apud HARVEY, 2008, p. 21).

Inicialmente, há que ficar claro que o modernismo é apresentado como a racionalização do mundo, mas também como divisão racional de povos superiores e inferiores, de povos modernos e tradicionais, de povos colonizadores e povos colonizados. Em outras palavras, uma persecução racial, moral, intelectual, racional, cultural, etnocentrista que deu como resultado a conformação de sistemas culturais dominantes com suas instituições de regulação e controle. Assim, a racionalidade é assumida por “acima da mera experiência, transcendendo as particularidades do tempo histórico e do espaço cultural, e a trata como resultado de uma evolução que parte da aceitação da ordem natural até a volição ativa (...) do *status* ao contrato” (HERZFELD, 2016, p. 27). Desse modo, a cultura europeia, como a suposta culminação da consciência histórica, no momento que o europeu assumiu uma ética de trabalho produtivo, adotou uma superioridade intelectual ativa frente aos povos não europeus, subalternos, passivos, e, portanto, não intelectuais, os quais foram colocados em uma geopolítica do conhecimento.

Nesse sentido, o Estado como uma formação histórica, tanto em seu exercício como em sua definição conceitual, contempla uma série de processos complexos que marcaram várias civilizações em seu desenvolvimento político, jurídico, econômico e social, a exemplo, do “Império Inca (ou “estado”), conhecido também como *Tawantinsuyu*” (ALBÓ, 2002, p. 173). Das concepções teocráticas, como a cidade-Estado grega, transitando pelo Estado romano, a Feudal, até o século XV em que se origina o denominado Estado Moderno, esse tipo de organização caracterizou-se pela ideia de regular um certo grupo de indivíduos sobre um território abaixo de um poder de comando (BOBBIO, 2009). Com Maquiavel, posteriormente com Hobbes e Rousseau, são formadas diversas noções sobre a função do Estado que produziram a consolidação de um novo tipo de ordenamento que herdamos,

consolidamos e reproduzimos, um Estado Moderno caracterizado pela “presença de um aparato administrativo com a função de prover à prestação de serviços públicos e o monopólio legítimo da força” (BOBBIO, 2009, p. 69).

O Estado moderno, e sua posterior formação como Estado-Nação, tem suas origens na transição do feudalismo para o capitalismo/mercantilismo (ANDERSON, 2013; HOBBSBAWN, 2012; PRESTES MOTTA, 1985), essa ruptura entre um sistema de produção enfraquecido em declínio e o surgimento de um novo tipo de economia foi o ponto de virada para a consolidação dos Estados modernos que tinham o objetivo regulatório da sociedade civil, isto é, um organizador social. Mas também, dentro desse tipo de Estado, considerado como um corpo de produção legal, havia a necessidade de fazer uma distinção entre sua parte legal e sua parte social (BOBBIO, 2009), ou seja, aquela parte que é coercitiva e normativa em termos de sua natureza e exercício<sup>28</sup>.

Desse modo, o Estado moderno toma forma com o Nacionalismo<sup>29</sup> (GUIBERNAU, 1997, p. 55). Portanto, na consolidação do Estado-Nação, articula-se a organização política, coercitiva e normativa ao sentimento de nacionalidade (o simbólico), ou seja, os projetos nacionais para serem legitimados ligaram o modelo organizativo e administrativo burocrático à metáfora nacional quebrando, de alguma maneira, a ideia da pureza racional burocrática. Desse modo, o Estado-Nação se constrói a partir do “mito do caráter nacional”, isto é, aquele essencialismo que torna o “sangue em destino”, ou seja, a predestinação inata de ser parte de uma nação (HERZFELD, 2016). Nessa perspectiva, Gellner entende que o mito nacional expressa uma “visão das nações como uma forma natural, dada por Deus, para classificar os homens, como um destino político inerente, embora muito adiado” (GELLNER, 2001, p. 70, tradução nossa). Portanto, é compreensível que as ideologias nacionalistas sejam apresentadas como sistemas de classificação que possuem critérios de admissão, já que essa noção do mito, como um princípio unificador, faz os indivíduos, nesse caso de uma nação, pertencerem e obedecerem às normas às quais estão submetidos devido ao fato de que eles veem essas

---

28 Nesse contexto, surge da modernidade uma burocracia racional, que no caso dos Estados “ocidentais” era supostamente mais racional, o menos simbólicas, daquelas do resto do mundo (HERZFELD, 2016).

29 Guibernau sustenta que o nacionalismo é “um fenômeno essencialmente *psicológico*, que envolve necessidades e disposições sentidas, em contraste com o estado nacional, que é *institucional*” (1997, p.53), ou seja, as necessidades institucionalizadas. Assim, o nacionalismo é “um sentimento relacionado a uma pátria, uma língua, ideias, valores e tradições comuns, e também com a identificação de um grupo com símbolos (uma bandeira, uma determinada canção, peça de música ou projeto) que o definam como ‘diferente’ dos outros. A conexão com todos esses signos cria uma identidade, e o recurso a essas identidades teve, no passado, como tem ainda hoje, o poder de mobilizar as pessoas” (GUIBERNAU, 1997, p.53). Nesse sentido, para Anderson, o nacionalismo não deve ser entendido como a sucessão da religião ou outro tipo de teodiceia, nem é certo associá-lo a ideologias políticas. Do ponto de vista do autor, o nacionalismo deve ser comparado aos “grandes sistemas culturais que o precederam, dos quais surgiu pela oposição” (2013, p.30), ou seja, o nacionalismo se apresenta como um novo sistema cultural com um projeto cultural extensionista e reducionista por sua vez.

regulamentações como inatas, preexistentes, associadas a uma construção nacional apoiada pela sacralização dos símbolos que representam uma suposta distinção e individualização identitária dos cidadãos de outras nações.

Por isso, o fato de consolidar o nacionalismo está baseado no passado histórico comum – o mito e o rito– ao que recorreram os movimentos nacionais da maioria dos países latino-americanos no momento que construíam seus movimentos de independência aos colonos. Fato que também tem a ver com o ideal de patriotismo (GUIBERNAU, 1997), que, seguindo com o exemplo dos estados que se emancipavam, esteve relacionado à luta pela independência impulsionada pelo povo “unificado” contra os colonos invasores e exploradores. Assim, esse ideal do patriotismo foi a estratégia que os grupos interessados em formar e assumir os novos Estados-Nação independentes empregaram e interiorizaram na população no momento da institucionalização desses nacionalismos<sup>30</sup>.

Desse modo, os novos Estados-Nação produto da independência assumiram também um caráter colonial e etnocentrista<sup>31</sup>, porque, por um lado, o modelo colonial organizativo e administrativo refuncionalizado os “obrigou” a homogeneizar sua diversa população por meio de normas (burocracia), mitos e símbolos, e, por outro, esses mesmos Estados procuraram não ser colonizados por outros Estados-Nação, “desenvolvendo contra-estratégias para rejeitar o “estado alheio” (GUIBERNAU, 1997, p. 55). Em qualquer caso, antes de passar ao contexto da Bolívia, o que fica claro é que os “estados nacionais do Terceiro Mundo não passaram a existir como um resultado de processos de mudança social semelhantes ou comparáveis àqueles que formaram o sistema dos estados nacionais europeus” (GUIBERNAU, 1997, p. 138).

### 1.2.2. A conformação do Estado-Nação na Bolívia

Uma vez que a Bolívia se torna independente da coroa espanhola, o esquema social – as bases étnicas – do país estruturam-se em uma forma piramidal, da qual à frente estavam os

---

30 Não obstante, grupos de brancos, crioulos e alguns mestiços que aproveitaram dos espaços de poder dos Estados independentes, no final do século XVIII e no começo do século XIX apoiaram o império hispano-americano na abolição dos primeiros movimentos independentistas devido a que tinham temor de “que revoluções sociais potencialmente destrutivas poderiam ocorrer se os índios participassem dos debates políticos dos brancos ou se eles determinassem o destino dos governos” (KLEIN, 2010, p. 108).

31 É o segundo vínculo protonacional identificado por Hobsbawm (2012). Relação significativa sob a qual o nacionalismo e sua consolidação como Estado-nação são entendidos como sistemas de parentesco agnáticos (HERZFELD, 2016) ou dinásticos (ANDERSON, 2013), que têm a ver com dois fatores fundamentais: sangue e raça.

*criollos*<sup>32</sup>, que possuíam o peso político. Eles eram proprietários de terras, letrados, burocratas militares e comerciantes, todos articulados a dois traços comuns: sangue e raça. Montenegro faz uma descrição interessante do momento republicano:

Em termos gerais, o esquema social dos primeiros dias republicanos pode estabelecer-se da seguinte forma: a massa indígena, sujeita à servidão econômica e pessoal, como durante o período colonial; a classe popular índia-mestiça, ocupando o mesmo de antes, nas populações urbanas, o último escalão das castas que dividiam a própria sociedade colonial. No ápice dessa sociedade, “uma aristocracia de descendentes de conquistadores, de nobres e grandes latifundiários” – como Mário André escreve –, à qual foram acrescentados, por causa da revolução, tanto a plutocracia mineira e comercial quanto a classe letrada realista e ex-funcionários da Coroa (MONTENEGRO, 2016, p. 91, tradução nossa).

Nessa descrição, reside o fato sobre como os estereótipos étnicos protonacionais, baseados nesse sistema de classificação humoral e racial herdados da Colônia, foram consolidados pelos Estados-Nação e suas organizações burocráticas (HERZFELD, 2016). No entanto, lembre-se que, desde o começo da modernidade, apresentada como a “racionalização” do mundo, o cenário geopolítico se estrutura a partir de uma divisão racial de povos superiores e inferiores, de povos modernos e tradicionais, de povos colonizadores e povos colonizados, em outras palavras, uma divisão racial do trabalho fundamentada desde uma perseguição moral, intelectual, cultural, linguística de caráter etnocêntrico (QUIJANO, 2000).<sup>33</sup> De tal maneira que os Estados-Nação foram a afirmação do sangue como princípio racional para articular fenômenos culturais homogeneizadores em representações abstratas nos Estados que emergiam.

A caracterização da Bolívia como república a partir de 1825, com uma crise econômica preocupante produto das guerras que tiveram nos 16 anos do processo independentista é fundamentada basicamente no modelo colonial, excluindo os indígenas do projeto nacional. Portanto, “as elites tradicionais sob trajes republicanos” (KLEIN, 2010, p. 120), deram continuidade às instituições sociais e políticas coloniais que garantiram sua permanência no poder, embora a grande maioria dos habitantes fossem indígenas e camponeses (Ibid., p.122-123)<sup>34</sup>. Ainda mais, outro fato que reforça a ideia de refuncionalização (RIVERA, 2010a) das estruturas coloniais na nova república tem a ver com a restituição do tributo sobre os indígenas varões, já que o governo boliviano logo percebeu

32 Durante a colonização espanhola a sociedade foi dividida em um sistemas de castas. Os *criollos* eram filhos de espanhóis nascidos no continente americano.

33 A noção de divisão racial do trabalho foi desenvolvida a partir de um escrito do século XV, de Bartolomé de las Casas, em que se justificava a diferença entre civilização e barbárie (QUIJANO, 2000).

34 Em 1827, pelo menos nas principais cidades da época (Sucre, La Paz, Cochabamba, Potosí, Oruro), os habitantes que falavam espanhol atingiram apenas 100.000 habitantes, enquanto os indígenas e camponeses, nas mesmas cidades, atingiram 800.000 habitantes.

que não poderia continuar a ter recursos para sobreviver sem esse tributo. Dessa forma, o tributo colonial sobre os indígenas foi restabelecido, representando 60% da renda interna do Estado (Ibid.). Uma estratégia herdada do estado colonial *borbónico*, baseada na exploração dos indígenas em todos seus níveis de organização (SORUCO, 2006).

Até 1860, ainda em governos caudilhistas<sup>35</sup>, o panorama não muda: o indígena ainda continua pagando o tributo que representa 36% do orçamento nacional. Para o fim do século XIX, o regime liberal continuou com a intenção de acabar com as comunidades indígenas para estender as fazendas (KLEIN, 2010, p.177). Por exemplo, no ano 1874, com a implementação da *Ley de Exvinculación* – confirmando os objetivos da primeira reforma agrária de 1866 – o governo liberal boliviano procurou abolir as comunidades indígenas como proprietárias das terras, sob o argumento de promover o progresso do país, sendo os militares e funcionários públicos os beneficiários dessa Lei (PERALTA, 1992, p.25-27)<sup>36</sup>. Desse modo, a lei produziu a expansão das fazendas, transformando os indígenas em serventes (COTTYN, 2014)<sup>37</sup>.

No início do século XX, após a etapa dos caudilhos, os *letrados*<sup>38</sup> entram em cena para assumir as rédeas do governo boliviano (KLEIN, 2010, p.177). Tardiamente, na segunda década do século XX, as federações trabalhistas locais recém-formadas começaram a questionar a política elitista boliviana, sendo que os primeiros vestígios do pensamento marxista estavam presentes nos anos 20 deste século (Ibid.). No entanto, a continuidade da atitude despótica do sistema político elitista boliviano e o início da grande depressão, produziram complexos conflitos políticos e sociais, sendo um deles o massacre de *Jesús de Machaca*, em 12 de março de 1921, que ocasionou a morte de centenas de indígenas que se

---

35 “A origem da palavra *caudillo* vem do diminuto latim *caput*, que significa ‘cabeça’, ‘líder’, e, embora não exista uma definição única e incontestável atual, tanto em termos acadêmicos quanto populares, o termo evoca o homem forte da política, o mais eminente de todos, localizado acima das instituições modernas da democracia formal, quando mal são embrionárias, precárias ou em pleno declínio” (CASTRO, 2007, p. 10). Na pesquisa, o termo é contextualizado no período pós-colonial da Bolívia, onde os caudilhos eram os líderes militantes que governaram as novas repúblicas independentes autoritariamente. Na Bolívia os caudilhos governaram até 1879.

36 Em 1868, começa a venda de terras comunitárias para os povos indígenas com o propósito de obter recursos “para consolidar parte da dívida interna incorrida em toda a república (...), mas irregularidades no processo de venda de terras comunitárias aos povos indígenas e a obtenção de empréstimos estrangeiros em condições desfavoráveis tiveram custos sociais e econômicos indesejáveis sob o regime de ‘caudilho bárbaro’”(PERALTA, 1992, p. 25).

37 “Em outras palavras, a extinção do *ayllu* foi declarada legalmente e destinava-se a dividir seu território, individualizando a propriedade comunal, mediante o fornecimento de títulos individuais (...) Para as populações indígenas andinas, foi um duro golpe, uma vez que o Estado boliviano pretendia destruir a estrutura e organização dos *ayllu* por decreto” (TICONA, 2004, p. 2). Nesta etapa, como consequência da aplicação da lei, surge o movimento dos *Caciques Apoderados*, liderados por Pablo Zárate, “o temível” Willka (Ibid.). *Ayllu*: nome com o qual cada grupo familiar é designado em uma comunidade indígena na região andina.

38 Os *letrados* no governo conformaram a *rosca*, que foi “um governo de políticos profissionais que atuavam fundamentalmente em favor dos interesses dos os barões estanho” (KLEIN, 2010, p. 177).

rebelaram contra as injustiças e brutalidades do corregedor. Assim, diversos movimentos indígenas situam-se contra um “estado monoétnico que desde 1825 até 1952 excluiu da adjudicação da cidadania formal qualquer sujeito que não pudesse se expressar em castelhano” (ESPASANDÍN; IGLESIAS, 2007, p. 51)<sup>39</sup>, já que estes povos eram tratados pelos oligarcas a partir de um positivismo e um darwinismo social do evolucionismo antropológico (RIVERA, 2010b), discursos que fundamentavam a inferioridade dos indígenas diante dos brancos.

Vale a pena ser compartilhados dois discursos que a elite e os governantes de finais do século XIX e início do XX tinham sobre os indígenas e mestiços da Bolívia<sup>40</sup>, ambos citados por Silvia Rivera (2010b, p. 87-88):

O índio e o mestiço incásicos radicalmente não servem de nada para a progressiva evolução das sociedades modernas. Mais cedo ou mais tarde, na luta pela existência, desaparecerão sob a planta soberana de brancos puros ou purificados (MORENO, 1960, p. 53, tradução nossa).

Se uma raça inferior colocada ao lado de uma superior tiver que desaparecer, como Le Bon diz [e sim] ... devemos explorar os índios aymaras e quechuas a nosso favor ou eliminá-los porque eles constituem um obstáculo e uma rêmora em nosso progresso, façamos assim franca e energeticamente (SAAVEDRA, 1971, p. 146, tradução nossa).

Deste modo, naquela época, o projeto cultural nacional boliviano era promovido por homens de cultura ocidental europeia, que foi usada como arma em seu desejo de construir uma cultura nacional (FANON, 2015). Mas, o fracasso desses intelectuais e governantes colonizados, que assumiram a árdua tarefa de propor uma cultura comum, estava enraizado no fato de que eles adotaram a cultura ocidental para entender um passado e um presente local, o que levou à segregação étnica de certos grupos (mestiços e indígenas). Ou seja, dentro do contexto colonial, o movimento nacional em suas origens recorreu às manifestações culturais do colono, e depois objetivou nas instituições (FANON, 2015) deixando de fora do projeto nacional os grupos que não se enquadravam nos parâmetros culturais adotados e impostos (língua, religião, raça, educação, etc.). Só que esse “deixar fora”, no caso boliviano, era em realidade um projeto de exterminação dos povos “inferiores”:

Tratava-se de um projeto, diz a crítica pós-colonial, de perpetuar o regime colonial, baseado na exploração dos colonizadores (espanhóis e depois crioulos) aos conquistados (indígenas), disfarçados no discurso de superioridade racial e moral dos brancos (SORUCO, 2006, p. 1).

Em suma, podemos dizer que o projeto nacional boliviano, em sua gênese, foi originado a partir de processos de revestimento (FANON, 2015), reificação (HERZFELD,

39 Nas palavras de Hobsbawm, "(...) não importa que quem fala seja uma minoria, sempre e quando seja uma minoria com peso político suficiente" (2012, p. 69, tradução nossa).

40 Nos dias das colônias espanholas, os mestiços eram os habitantes nascidos no continente americano, produto da união entre o homem branco e a mulher indígena, ou entre mulher branca e o homem indígena.

2016) e de uma refuncionalização cultural (RIVERA, 2010a) colonial, que explicam essa transição do local para o nacional, do social ao cultural. Assim, esses processos geralmente negam uma realidade local, introduzindo por meio de seus diferentes mecanismos de poder formas unilaterais e hegemônicas de pensar e sentir, nos quais os indivíduos são seduzidos ou sufocados em favor de uma cultura comum. Por isso, podemos considerar que as localidades indígena e mestiça dentro do Estado-Nação boliviano, que ainda não se consolidava (RIVERA, 2010b), estavam sob uma espécie de lupa panóptica colonial que regulava e punia as lógicas de ação e os modos de pensar e sentir dessas localidades.

Contudo, com a Guerra do Chaco contra o Paraguai (1932-1935) começou, que foi o conflito mais amargo da história boliviana, nessa guerra o exército boliviano, assim como a sociedade daquela época, estava organizado em castas: os brancos eram os comandantes; os *cholos*<sup>41</sup> eram os suboficiais; e os indígenas camponeses *Aymaras* e *Quechuas*, a tropa (KLEIN, 2010, p. 206). Desse modo, a participação dos indígenas na guerra significou a continuidade da exploração por parte das elites (Ibid.).

No entanto, embora a Bolívia tenha perdido a guerra, suas consequências foram importantes para a esquerda boliviana, que começou a questionar a realidade da nação, especificamente a discriminação racista baseada no caráter oligárquico (KLEIN, 2010, p. 207). Em outras palavras, a ideologia marxista e indianista começou a problematizar a exploração do indígena sob a premissa de que eles teriam sido despojados de suas terras pelos espanhóis e seus descendentes, e a solução era destruição das fazendas (Ibid.). Desse modo, começaram a surgir movimentos nacionais-socialistas que pretendiam modernizar a Bolívia e, entre outros objetivos, nacionalizar as minas e a conformação de uma verdadeira nação. Um desses movimentos foi o Movimento Revolucionário Nacionalista (MNR)<sup>42</sup>, que seria vital para um dos momentos mais importantes da história boliviana, a *Revolução Nacional* de 1952.

---

<sup>41</sup> No século XX, o *cholo* “é o sujeito que deixou o campo e o trabalho agrícola para migrar para a cidade e ter um ofício ou comércio, e isso aparece em um espectro social que varia do trabalho liberalizado na maioria dos casos, até comerciantes médios e atacadistas que usam seu domínio no mundo urbano e rural, para acumular capital” (SORUCO, 2006, p. 5). Em outras palavras, o *cholo* era o mestiço empoderado que participava ativamente da economia boliviana. Na atualidade, o termo *cholo* carrega um estigma e é um insulto utilizado para criticar práticas que não se encaixam nos “modos civilizados” de comportamento, a estética que não se encaixa nos cânones ou as maneiras erradas de expressar a língua espanhola, entre outras coisas.

<sup>42</sup> Partido político “fundado em 25 de agosto de 1941 por um grupo heterogêneo de intelectuais, que primeiro se inclinou para uma vaga ideologia nacionalista, não isenta de elementos fascistoides e totalitários, mas que, a partir de 1946, gradualmente adquiriu caráter esquerdista e reformista, o que expandiu bastante sua base de apoiadores: as tendências corporativistas e nacionalistas foram deslocadas do programa do partido ou mantiveram apenas uma função ornamental, incorporando a reforma agrária, a nacionalização de grandes empresas mineiras e o direito universal ao voto” (MANSILLA, 1980, p. 123).

Conforme comentei anteriormente, depois da Guerra do Chaco, o descontentamento da população era grande, os movimentos que surgiram começaram a questionar a estrutura social da Bolívia comandada pelas elites e partidos tradicionais, isto é, o “atraso e subdesenvolvimento percebidos nas estruturas antigas da posse da terra e das minas” (MANSILLA, 1980, p. 183). Assim, em abril de 1952, após revoltas sociais entre mineiros e civis, por um lado, e o exército da oligarquia, por outro, aconteceu a *Revolução Nacional*<sup>43</sup> liderada pelo MNR, que assumiu o novo governo após revolução.

Neste período, o cenário social e político nacional mudaram radicalmente, sendo as transformações mais significativas: implementação do voto universal, a fundação da *Central Obrera Boliviana* (COB), a dissolução e reforma do exército e a nacionalização das minas entre abril e outubro de 1952. Em agosto de 1953, foi decretada a reforma agrária, cujo objetivo central era expropriar as terras dos fazendeiros e conceder a propriedade destas terras aos indígenas por meio de seus sindicatos e comunidades, sob a condição de que não fossem vendidas a proprietários particulares (KLEIN, 2010, p. 241). Também a educação pública tinha um espaço limitado na sociedade, ou seja, era apenas para alguns indivíduos; no entanto, esse fato mudou desde a revolução nacional de 1952, especificamente desde 1955 quando foi aprovado o Código da Educação que iniciou a reforma da educação (CLAROS, 2015).

Nesta época da história boliviana, pela primeira vez tinha-se a intenção de criar uma nação, uma identidade nacional, unificando e contemplando a todos os que habitavam no território boliviano. Nesse contexto, a revolução significou a oportunidade de estabelecer elementos comuns e estimular o esquecimento particular (ANDERSON, 2013, pp. 23-24). Por isso, no contexto boliviano é preciso considerar que na transição do local para o nacional na revolução de 1952, houve um processo de criatividade, imaginação e manipulação para estabelecer uma história, um mito nacional, ou seja, mitificar o passado no presente, com o propósito de usá-lo como um instrumento para vender um projeto cultural (FANON, 2015). Desse modo, o MNR já no governo procurava construir uma imagem de nação para toda a população e para isso empregou diversas mídias:

A imagem do país construída pelos ideólogos da MNR também se refletiu nos filmes e nas notícias do recém-fundado Instituto Boliviano de Cinematografia (IBC), que foram passados em todos os cinemas das principais cidades. A imprensa nacionalista e os jornais da oposição, todos nas mãos de camadas intermediárias ilustradas, também divulgaram fotos da imprensa que reforçavam essa imagem dominante (RIVERA, 2015, p.155, tradução nossa).

No entanto, na sociedade pós-revolucionária boliviana, mesmo com as mudanças da revolução, velhas práticas voltaram a ser reproduzidas. Desse modo, para Zavaleta Mercado, a

---

<sup>43</sup> A luta foi contra o regime militar que anulou as eleições de 1951, as quais o MNR venceu.

revolução de 1952 significou uma tentativa da reconstituição da realidade boliviana, ainda assim, o que realmente fez foi “uma reconstrução ideológica de maior eficiência, mas mantendo os cânones tradicionais de dominação” (ZAVALETA, apud LASERNA, 1985, p. 552). Por causa disso, novamente são reconstituídas as divisões de castas “em função da reprodução dos privilégios da casta *criolla* dominante” (RIVERA, 2015, p. 155), mas a resistência cotidiana *chola* refletida em festas tradicionais e a prática de ritos tradicionais, evidenciaram que o exercício hegemônico de poder das elites na época era limitado, ou seja, não tinha o mesmo poder (*Ibid.*).

Contudo, após dos governos do MNR, em 1964, aconteceu um golpe de Estado ao terceiro governo deste movimento devido ao descontentamento de várias facções da sociedade que deslegitimaram a candidatura e vitória de Víctor Paz Estenssoro, já que para a população “as eleições presidenciais no final de seu segundo mandato foram uma violação flagrante da Constituição de 1961” (URIOSTE, 2014, p. 50, tradução nossa)<sup>44</sup>. Portanto, os militares regressavam à política nacional constituindo-se em um bloco hegemônico que vai durar até 1982 (KLEIN, 2010), fim do período das ditaduras<sup>45</sup>, o retorno à democracia e o início do neoliberalismo.

### 1.2.3. O Estado Plurinacional da Bolívia

O surgimento do Estado Plurinacional está relacionado à crise do neoliberalismo que teve um período curto, mas de um impacto profundo na Bolívia. O neoliberalismo, apoiado pela oligarquia comercial financeira, foi contrário a todo o constructo ideológico, político e social que a revolução de 1952 havia constituído e promovido. Impulsionados paradoxalmente por Víctor Paz Estenssoro, caudilho do MNR e da revolução, a teoria político-econômica aplicada na Bolívia libertou o mercado e deu lugar a empresas estrangeiras para assumir o mercado local, fato que reduziu a participação do Estado. O Novo Plano Econômico (NPE), consistente na desvalorização da moeda e troca livre sem controle estatal, foi o programa econômico que Estenssoro impôs em 1985. Não obstante, a aplicação

---

<sup>44</sup> Em 2019 na Bolívia, o descontento da população foi semelhante ao narrado no caso de Estenssoro. O ex-presidente também postulou, pela quarta vez consecutiva, candidatura para a presidência da nação, violando a constituição e o referendo de 2016, no qual a população votou NÃO à reeleição do presidente Evo Morales.

<sup>45</sup> No período das ditaduras acontecem dois fenômenos relacionados com o Oriente boliviano: a) adquire importância na economia boliviana a partir da produção e exportação agrícola de açúcar e algodão; b) os governos começam a colonização das terras nas planícies orientais (KLEIN, 2010, p. 257).

destas medidas também tem relação com a crise econômica e social da Bolívia em 1982<sup>46</sup>, e o governo tentava estabilizar a economia e controlar a inflação.

Nesse contexto, surgiam os movimentos políticos indígenas autônomos, não dependentes da *Central Obrera Boliviana*, como o *Movimiento Revolucionario Tupac Katari* que se apresentou às eleições do ano 1985, obtendo 2% do voto popular (KLEIN, 2010, p. 272). Estes tipos de movimentos indígenas propuseram “[...] uma série de mudanças em relação ao caráter da identidade boliviana e ao papel dos povos indígenas na sociedade moderna, destacando problemas étnicos e de classe” (*Ibid.*)<sup>47</sup>.

Já no ano de 1993, após protestos, principalmente do setor operário, o MNR voltou ao governo com o binômio de Gonzalo Sanchez de Lozada, parte da equipe responsável pela implementação do neoliberalismo na Bolívia, e Víctor Hugo Cárdenas, do movimento *katarista*. Desse modo, pela primeira vez na história boliviana, um mestiço com ascendência indígena ocupava uma das posições mais altas na estrutura do Estado, fato que influenciou na modificação da Constituição Política do Estado, reconhecendo que a Bolívia é um país multiétnico e pluricultural (KLEIN, 2010).

Conseqüentemente, o caráter centralizador do Estado foi mudado mediante a implementação da *Ley de Participación Popular*, promulgada em 20 de abril de 1994. A dita Lei tinha como objetivo incorporar as comunidades indígenas, camponesas e urbanas na vida jurídica, política e econômica do país mediante a democratização do poder e a descentralização dos municípios. Assim, a lei ampliou os espaços para que os indígenas pudessem participar da política, sendo também um dos fatores-chave para o aparecimento de movimentos políticos como o *Movimiento al Socialismo* (MAS), de Evo Morales.

Por outro lado, no contexto da educação, o projeto neoliberal aplicou sua reforma educativa nas áreas urbanas e rurais com o objetivo de consolidar um aprendizado e ensino participativo, intercultural e bilíngue. Sobre a questão da terra, ao contrário de “se reconhecer a função social da terra, reconhecendo a propriedade para quem é produtor – e a propriedade coletiva e comunitária (...) preferiu reconhecer a função comercial da terra, sendo proprietário legal todo aquele que pagasse os impostos relativos à propriedade” (SANTAELLA, 2013, p. 47).

---

<sup>46</sup> Por exemplo, a maior exportação de estanho, mineral que posicionou a Bolívia no mercado durante grande parte do século XX, foi assumida pelo Brasil (KLEIN, 2010).

<sup>47</sup> No entanto, “a Assembleia Popular de 1971 e sua embrionária dualidade de poderes, e a crise de novembro de 1979, que recolocou os indígenas no mapa político boliviano marcado pela centralidade proletária também são momentos fundacionais da Bolívia contemporânea” (SANTAELLA, 2013, p. 40).

Nessa conjuntura neoliberal, o comércio informal e o contrabando cresciam abruptamente, já que era o caminho ao qual os grupos vulneráveis e subalternos podiam subsistir às políticas da NEP e suas consequências. Por outro lado, a folha de coca, importante para a cultura dos povos indígenas, tornou-se importante para a economia boliviana dando lugar à ascensão do movimento cocaleiro, que lutava contra as políticas intervencionistas dos Estados Unidos. Desse modo, “operários, camponeses, indígenas e população pobre do setor informal das cidades” (SANTAELLA, 2013, p. 49), pequenos empresários, foram os setores que sofreram o impacto neoliberal.

Já no ano 1997, produto da *Ley de Participación Popular* e da *Ley de Capitalización*, Hugo Banzer Suárez, ditador que governou a Bolívia entre 1971 e 1978, foi eleito democraticamente como presidente. A presidência de Banzer esteve marcada pela denominada *Guerra del Agua*, no ano 2000, cuja problemática principal tinha a ver com a privatização da água na região de Cochabamba. Esta política incomodou toda a população de Cochabamba e outras regiões da Bolívia pela defesa da água – indígenas, operários, donas de casa, estudantes universitários, etc., produzindo mobilizações que deixaram mortos e feridos. Igualmente, durante este governo, suscitaram-se rebeliões indígenas<sup>48</sup> que questionaram as políticas neoliberais. Nesse cenário, a figura de Evo Morales se faz presente como o máximo executivo da Federação de Produtores de Coca. Estes acontecimentos foram os eventos iniciais que fizeram cambalear o modelo neoliberal e que daria origem ao seguinte conflito: a *Gerra del Gas*.

Depois do governo do Banzer, as eleições do ano 2002 foram vencidas novamente por Gonzalo Sánchez de Lozada do MNR, mas, ao contrário do seu primeiro mandato, esta vez apresentou-se com Carlos D. Mesa, um letrado da elite. Nestas eleições, Evo Morales foi candidato com o *Movimiento al Socialismo*, obtendo o segundo lugar, fato que evidenciou que a população estava questionando as velhas práticas políticas e os modelos tradicionais de Estado, já que eles queriam a transformação do Estado e, em consequência, da sociedade boliviana.

Nesse contexto, depois de quase um ano e meio de governo, tiveram início mobilizações nas cidades de *El Alto* e *La Paz* contra a privatização do gás, motivadas pela intenção que Sánchez de Lozada tinha de vender o gás para os Estados Unidos através do Chile. Esse fato enfureceu a população boliviana por dois motivos: primeiro porque essa ação ia, mais uma vez, contra o sentimento de rejeição às políticas neoliberais, isto é, a intenção da

---

<sup>48</sup> Que novamente deixaram mortos e feridos.

recuperação da soberania sobre a administração dos recursos naturais que os bolivianos queriam; e segundo, porque intervieram dois países rejeitados, Estados Unidos pelo discurso anti-imperialista gerido por alguns setores marxistas e indianistas, e Chile pelo conflito histórico territorial da soberania marítima<sup>49</sup>. No contexto destas mobilizações, Evo Morales e Felipe Quispe foram os atores mais importantes que tomaram medidas, bloqueando as estradas da Bolívia junto com indígenas e camponeses.

Sob o clamor da população boliviana pela nacionalização do gás, fato que unificou diversos setores, a *Gerra del Gas*<sup>50</sup>, acontecida em outubro de 2003, forçou a renúncia do presidente, que teve que escapar do país para os Estados Unidos. Desse modo, produto das convulsões sociais e de várias presidências interinas, a eleição presidencial foi realizada em 2006, na qual o *Movimiento al Socialismo* (MAS) saiu vitorioso, com Evo Morales como presidente e Álvaro García Linera como vice-presidente.

Nesse cenário, com o novo governo e seu “processo de mudança”, o Estado-Nação expandiu seus horizontes representando, pela primeira vez na história boliviana, os interesses das nações e povos indígenas originários camponeses (MAYORGA, 2017), além de nacionalizar as empresas de gás, telecomunicações e eletricidade, entre outras (KLEIN, 2010). Assim, no dia 7 de fevereiro de 2009, após várias revoltas sociais e uma rejeição da oligarquia oriental ao governo de Morales, foi aprovada a nova Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia, elaborada pela primeira Assembleia Constituinte, documento que formaliza o novo nome que o país adotou e fundamenta a nova estrutura social boliviana<sup>51</sup> sob discursos e práticas descolonizadoras.

Em seu discurso, Evo Morales reconhecia como sempre “a consciência do povo boliviano” e evocando a marca indígena que inspirou a ação, afirmou: [...] Após 500 anos de rebelião, invasão e pilhagem permanente; após 180 anos de resistência contra um Estado colonial, após 20 anos de luta permanente contra um modelo neoliberal, hoje, 7 de fevereiro de 2009, é um evento histórico, [...] para promulgar a nova Constituição Política do Estado. Na história boliviana, é o movimento

---

<sup>49</sup> O nacionalismo boliviano é reafirmado a cada 23 de março quando nós, bolivianos, lembramos através de desfiles, canções de guerra e vários ritos nacionalistas a perda de nosso acesso ao Oceano Pacífico na Guerra do Pacífico, de 1879, contra o Chile. A construção nacional foi tão profunda que a briga contra o país vizinho foi extrapolada para outras áreas, como por exemplo o futebol ou temas de comércio internacional.

<sup>50</sup> Os confrontos entre policiais, o exército e civis deixaram um número de 81 mortos e 420 feridos.

<sup>51</sup> Artigo 1: A Bolívia constitui um Estado Social Unitário do Direito Plurinacional Comunitário, livre, independente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado e com autonomia. A Bolívia é baseada na pluralidade e no pluralismo político, econômico, jurídico, cultural e linguístico, dentro do processo integrador do país; Artigo 2: Dada a existência pré-colonial das nações e povos indígenas originários e camponeses e seu domínio ancestral sobre seus territórios, sua autodeterminação é garantida no âmbito da unidade do Estado, que consiste em seu direito à autonomia, ao autogoverno, à sua cultura, o reconhecimento de suas instituições e a consolidação de suas entidades territoriais, em conformidade com esta Constituição e a lei; Artigo 3: A nação boliviana é composta por todos os bolivianos e bolivianas, povos indígenas e comunidades interculturais e afrobolivianas que, juntas, constituem o povo boliviano. Disponível em: [www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/) Acesso em: 18 de abril de 2019

camponês indígena, depois de tantos anos, irmãs e irmãos, que começa pela primeira vez na eleição dos constituintes, para uma Assembleia Constituinte em 2006, é a participação deles para escrever uma Nova Constituição, inspirada na luta de nossos antepassados, na luta de nossos irmãos indígenas desde 1600 e 1700, inspirada na luta de muitos irmãos que fundaram a Bolívia, e não podemos esquecer a rebelião do movimento indígena na Bolívia, à frente de Tupac Katari, Julian Apaza (SCHAVELZON, 2012, p. 508, tradução nossa).

Nesse sentido, a nova constituição reconhece a existência de 36 nações indígenas, povos originários e camponeses<sup>52</sup>, garantindo a sua autonomia e oficializando todas as línguas destas nações, junto com o castelhano, em todo o território. Da mesma forma, os símbolos indígenas são adicionados aos chamados “símbolos nacionais”, fato que mostra as tentativas de gerar coesão social, além de outros parágrafos da constituição relacionados à proteção do meio ambiente e à biodiversidade. No âmbito da educação, em 20 de dezembro de 2010, foi promulgada a Lei nº 070, *Ley de la Educación “Avelino Siñani - Elizardo Pérez”*, que visa proporcionar uma educação unitária, pública, universal, democrática, participativa, comunitária, descolonizadora e de qualidade.

Desse modo, com a inclusão das nações indígenas, a Bolívia aparentemente superava duas conjunturas em que esteve envolvida desde sua fundação como república: a primeira tem relação com o reconhecimento dos povos indígenas, que foram aquelas nações sem Estado submetidas em um projeto que ignorava “a existência de outras nações dentro de seu território” (GUIBERNAU, 1997, p.72-73), e as excluía dos âmbitos políticos, jurídicos, econômicos, sociais e culturais; e, a segunda conjuntura está relacionada à superação de um Estado sem nação, ou seja, uma projeção estatal sem uma identidade nacional que realmente corresponda às diversas nações, fato que foi o resultado da incapacidade e vontade de reconhecer “as identidades culturais e linguísticas dos grupos que estão dentro de suas fronteiras” (*Ibid.* 1997, p. 126). Portanto, com o Estado Plurinacional tenta-se romper com as duas conjunturas<sup>53</sup>.

Em resumo, o novo Estado se estrutura sob pluralismos nos âmbitos culturais, sociais, políticos, econômicos, linguísticos e normativos (MAYORGA, 2017). O Estado Plurinacional da Bolívia tem políticas de descolonização como um dos seus principais objetivos na agenda

<sup>52</sup> Aymara, araona, baure, bésiro, canichana, cavineño, cayubaba, chácobo, chimán, ese ejja, guaraní, guarasu'we, guarayu, itonama, leco, machajuyai-kallawaya, machineri, maropa, mojeño-trinitario, mojeño-ignaciano, moré, mosetén, movima, pacawara, puquina, quechua, sirionó, tacana, tapiete, toromona, uru-chipaya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré y zamuco. Disponível em: [www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/). Acesso em: 18 abr. 2019.

<sup>53</sup> Como aconteceu no caso da Bolívia, o “estado sem nação aplica-se perfeitamente a países do Terceiro Mundo, onde, na maior parte dos casos, não há um sentido em que uma nação anteceda a emergência do estado” (GUIBERNAU, 1997, p.127).

patriótica até 2025<sup>54</sup>. Como mencionei, estas políticas se aplicam na educação, na nutrição, na recuperação da cultura indígena e no saber local, mas onde está sua burocracia?

Entendendo que esta foi herdada, reproduzida e consolidada nos sistemas políticos da Bolívia a partir da colônia e transitando pelos governos liberais, conservadores e neoliberais, poderia ser considerada como um legado colonial que representa, em sua máxima expressão, a opressão exercida por meio de uma organização hierárquica e a aplicação das normas alheias aos modos de pensar, sentir e atuar da plurinacionalidade. Por isso, a partir das minhas perspectivas, penso que as políticas de descolonização do Estado Plurinacional da Bolívia não prestaram sua atenção à burocracia, embora haja inclusão dos indígenas na composição social do Estado. Porém, o propósito da pesquisa é estudar o que acontece dentro dos espaços das instituições públicas deste Estado, para, a partir do olhar do burocrata do CIS, compreender as lógicas internas da organização e administração burocrática.

Logo, questionamos: o que acontece dentro das instituições do Estado Plurinacional? O discurso descolonizador exteriorizado é real ou é uma mera fachada que oculta antigas práticas coloniais que podem ser evidenciadas no trabalho diário de seus funcionários públicos em instituições públicas plurinacionais? Daí a importância de contextualizar ao leitor sobre os processos e ações da unidade de estudo em suas diferentes escalas hierárquicas. Desse modo, no item a seguir abordarei as principais ações que a Vice-presidência do Estado Plurinacional da Bolívia está adotando para quando passar para o CIS.

### **1.3. A vice-presidência do estado plurinacional da Bolívia**

A Vice-Presidência é uma instituição que de alguma forma foi rebaixada na história da Bolívia. Embora tenha havido casos em que o vice-presidente teve que assumir a presidência devido a conflitos sociais e/ou políticos, o trabalho desta instituição não gerou repercussões que mereceram ser ensinadas em escolas, universidades ou listadas nos livros de história do país.

Ao longo da história da Bolívia, a Vice-Presidência do Estado registra trinta e nove vice-presidentes com diferentes profissões ou ocupações. A maioria deles era composta por advogados, outros militares, diplomáticos, cientistas políticos, pedagogos, médicos, matemáticos, engenheiros e um mineiro (MESA, 2003). Também, o cargo de vice-presidente foi eliminado em diferentes períodos dos governos bolivianos, de 1839 a 1878, e de 1939 a

---

54 Constitui o plano de desenvolvimento social e econômico da Bolívia como um Estado indígena.

1945 (*Ibid.*). Já a partir do ano 2009, a constituição rompe com a antiga estrutura da Vice-Presidência e Álvaro García Linera se torna o primeiro vice-presidente do Estado Plurinacional da Bolívia.

A Vice-Presidência do Estado – e o vice-presidente – fazem parte dos órgãos executivo e legislativo. Em um primeiro cenário, suas atribuições estão relacionadas ao cumprimento do exercício presidencial quando o presidente é impedido ou há uma revogação do mandato, além de auxiliar o presidente na direção política do Estado Plurinacional da Bolívia; no órgão legislativo, o vice-presidente torna-se presidente da Assembleia Legislativa Plurinacional. No entanto, qual tem sido o papel social e político da Vice-Presidência na consolidação ideológica do Estado Plurinacional da Bolívia? Para responder à questão, a primeira tarefa é dizer ao leitor quem é Álvaro García Linera.

O atual vice-presidente do Estado ficou conhecido por ser um dos fundadores do Exército Guerrilheiro *Túpac Katari* (EGTK) em 1986, que buscava enfrentar o neoliberalismo pela luta armada. Em 1992, Álvaro García Linera caiu prisioneiro junto com outros membros após diversas ações armadas. Eles não são libertados até 1997. De corrente marxista, García Linera aproveitou seu tempo na prisão para se aprofundar nessas correntes teóricas, além de escrever livros nos quais articulava posições marxistas às lutas indígenas. Ao sair da prisão, foi convidado a ensinar Sociologia na *Universidad Mayor de San Andrés* (UMSA), na cidade de La Paz, e os produtos teóricos em seu exercício como professor, relacionados à classe trabalhadora, capital, neoliberalismo, condições de trabalho do proletariado, etc., foram publicados por várias instituições internacionais.

Da mesma forma, quando García Linera saiu da prisão, retomou seu trabalho como co-fundador do *Comuna*, grupo de intelectuais que

[...] surge com o intuito de travar o debate de ideias contra o neoliberalismo, disputando a interpretação da Bolívia e buscando contribuir para a criação de um novo senso comum, sempre em contato estreito com os principais movimentos sociais protagonistas dos setores subalternos em luta no processo (SANTAELLA, 2013, p. 87).

Nessa perspectiva, o grupo *Comuna*, sempre articulado a movimentos sociais de operários e indígenas, fez parte das grandes mobilizações ocorridas no final dos anos 1990, sendo uma delas a *Guerra del Gas*. Ademais, o grupo caracterizou-se por sua extensa produção teórica relacionada às lutas e reivindicação dos grupos subalternos contra o capitalismo, particularmente contra o neoliberalismo.

De qualquer forma, o grupo acabaria se dissolvendo no momento em que García Linera assumiu como vice-presidente, já que vários de seus membros não concordaram com algumas políticas do novo governo auto-denominado como indígena. É a partir dessa época

que a vice-presidência, além de seu trabalho nos órgãos executivo e legislativo, assume outras tarefas semelhantes às desempenhadas pelo grupo Comuna, tornando-se um espaço para o debate social, acadêmico e ideológico do Estado Plurinacional da Bolívia.

Nesse sentido, a Vice-Presidência desde 2007 promove uma série de debates, seminários e publicações – 27 textos de García Linera e mais de 60 textos e revistas de outros autores até o primeiro semestre de 2019– que, a partir de posições de esquerda, marxistas e socialistas envolvem temas relacionados a novos paradigmas e modelos de Estado, comunais, plurinacionais, do *Buen Vivir*<sup>55</sup>, etc., contra o capitalismo, o colonialismo e o sistema-mundo (WALLERSTEIN, 2006). Dessa forma, a Vice-Presidência – e García Linera especificamente – procurou canalizar toda essa série de questões que estavam sendo discutidas e analisadas em pesquisas futuras, portanto, e em consequência, foi criado o *Centro de Investigaciones Sociales* (CIS)<sup>56</sup>.

### 1.3.1. O Centro de Investigaciones Sociales (CIS)

Em outubro de 2013 cria-se o CIS, Direção da Vice-Presidência do Estado, instituição que tem como objetivo “a produção de pesquisas em Ciências Sociais e Humanas que contribuam para o fortalecimento do Estado boliviano”<sup>57</sup>. Desde a sua criação, durante esses quase 6 anos de funcionamento, devido a diversos motivos<sup>58</sup>, a instituição mudou de Diretor Geral quatro vezes, perfazendo uma média de um ano e meio por mandato, fato que não deve ser menosprezado já que um dos tópicos analisados na pesquisa está relacionado à falta de continuidade nas funções da organização burocrática.

A partir de três linhas de investigação: Estado e Política, Teoria e História, Economia e Sociedade, o CIS produz pesquisas que pretendem, por um lado, “estudar a emergência, o

<sup>55</sup> Para o Estado Plurinacional o *Vivir Bien* o *Buen Vivir*, “é a vida em plenitude. É saber viver em harmonia e equilíbrio, em harmonia com os ciclos da Mãe Terra, no cosmos, na vida e na história, e em equilíbrio com todas as formas de existência. E esse é precisamente o caminho e o horizonte da comunidade; implica saber viver e depois viver juntos. Você não pode viver bem se os outros vivem mal ou se a mãe natureza estiver danificada. Viver Bem significa entender que a deterioração de uma espécie é a deterioração do todo” (BOLÍVIA. Los trece principios para vivir bien o vivir en plenitude. [S. l.]: Ministerio de las Relaciones Exteriores. Disponível em: <http://www.cancilleria.gob.bo/webmre/node/1231>.)

<sup>56</sup> Embora o CIS fosse a instituição responsável pelas investigações sociais do Estado Plurinacional desde a Vice-Presidência, outras unidades da instituição comandada por García Linera também começaram – e ainda o fazem – a produzir e publicar conteúdo puramente marxista ou de esquerda.

<sup>57</sup> Parte do parágrafo de apresentação do Centro, que pode ser encontrado no site do CIS: <https://www.cis.gob.bo/nuestro-centro/>

<sup>58</sup> Por uma questão de ética profissional, prefiro não expor as razões pelas quais as autoridades deixaram seus cargos. Mas, só posso dizer que em alguns casos os motivos são pessoais e em outros têm a ver com questões associadas à política e ao exercício de poder.

desenvolvimento e a transformação do Estado, e por outro, analisar a mobilidade social e as lutas por significados legítimos no campo social, intelectual, político e produtivo da Bolívia”<sup>59</sup>. Da mesma forma, o CIS incentiva uma série de concursos de pesquisas, publicação de Monografias de Graduação e Dissertações de Mestrado, que visam vincular a pesquisa à geração de espaços acadêmicos e disponibilizar recursos públicos do Estado para o desenvolvimento de pesquisas nas Ciências Sociais e Humanas. Nesse contexto, além de produzir pesquisas nas temáticas mencionadas e oferecer fundos competitivos públicos através de suas chamadas, a instituição publica os resultados de suas pesquisas – e outras gerenciadas em parceria com outras instituições públicas e/ou privadas –, e as melhores teses de graduação e mestrado em livros. Por exemplo, até o primeiro semestre de 2019, a instituição publicou mais de 50 livros<sup>60</sup>.

Além dos objetivos mencionados, em 2014 o CIS assumiu um desafio ainda maior ao ser responsável por promover o projeto editorial da Biblioteca do Bicentenário da Bolívia (BBB)<sup>61</sup>. Iniciativa que pretende publicar os 200 textos mais representativos do pensamento boliviano até o ano de 2025, bicentenário da independência da Bolívia. O projeto visa atingir estudantes do ensino fundamental, ensino médio, universitários, professores e pesquisadores, escritores, especialistas, usuários de bibliotecas, usuários da internet e a população em geral. Os primeiros dois textos foram apresentados em novembro de 2015 e até o momento a BBB possui 35 livros publicados<sup>62</sup>.

No início o projeto teve uma orientação que procurava a democratização da leitura mediante a produção de livros de qualidade que eram vendidos a preços baixos, e, sobretudo, doados para escolas urbanas e rurais, bibliotecas, universidades e repositórios em geral. No entanto, ao longo dos anos, a proposta foi levemente transformada, assumindo um caráter comercial – em parte porque o projeto precisava ser autossustentável no futuro – uma vez que foi dada mais atenção às apresentações dos livros em diversos eventos – os quais o vice-presidente geralmente participa – e às vendas geradas, rompendo de alguma forma com os ideais sob os quais o projeto havia surgido.

---

<sup>59</sup> Ver em: <https://www.cis.gob.bo/nuestro-centro/>

<sup>60</sup> Ver o apêndice 1: Publicações do CIS

<sup>61</sup> Iniciativas semelhantes na Bolívia têm formação em coleções como as de Gustavo Adolfo Otero, criadas em 1939 sob o nome de Biblioteca Boliviana. Mais tarde, Fernando Diez de Medina formou a Biblioteca de Autores da Bolívia, em 1956. Também foi criada a Biblioteca Sesquicentenária, criada em 1975 pelo Comitê Nacional com o objetivo de comemorar os 150 anos da independência da Bolívia, durante o governo ditatorial de Hugo Banzer Suárez.

<sup>62</sup> Ver o apêndice 2: Lista de publicações da BBB.

Contudo, a iniciativa da BBB é a atividade do CIS que consome o maior orçamento<sup>63</sup> e a atenção por parte do público, devido ao investimento feito na produção dos livros – capas, formatos, edição, qualidade de impressão, etc. –, e nos eventos de promoção e difusão de livros, que geralmente são apresentados em diferentes cidades do país e com uma montagem que, segundo o livro, inclui especialistas convidados, passagens e diárias dos funcionários, publicidade, música, comida, aluguel de cadeiras, etc. Por exemplo, sobre as apresentações, quando García Linera participava das mesmas, o gabinete do vice-presidente exigia que os espaços – praças, auditórios, universidades, museus – onde os livros seriam apresentados deveriam ter um público considerável, era comum ouvir que “o vice não gosta de aparecer em apresentações vazias”. Portanto, os esforços para montar uma apresentação que agrade ao público e deixa o vice-presidente feliz não tinha preço, mas as tensões administrativas entre o CIS e a Vice-Presidência, para atingir esses objetivos, são recorrentes<sup>64</sup>.

Por outro lado, as normas com as quais o CIS trabalha e guia seu exercício burocrático nos processos administrativos são:

- *Constitución Política del Estado – CPE;*
- *Ley 1178 de Administración y Controles Gubernamentales del 20 de Julio de 1990;*
- *Decreto Supremo No.0181 de fecha 28 de junio de 2009, Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios NB-SABS y sus modificaciones;*
- *Reglamento Específico de Sistema de Administración de Bienes y Servicios – RE-SABS, aprobado mediante Resolución Administrativa Secretarial N° 017/2014 de 10 de abril de 2014;*
- *D.S. 23318-A Responsabilidad por la Función Pública de 3 de noviembre de 1992;*

Os objetivos da instituição e seus projetos só podem ser alcançados com o cumprimento destas normas, sendo os encarregados do seu exercício e sua aplicação os funcionários da Unidade Administrativa. Portanto, é necessário perguntar: qual é o olhar burocrata dos funcionários da Unidade Administrativa sobre o CIS e o projeto editorial BBB?

Inicialmente, deve-se notar que alguns dos funcionários não tinham conhecimentos sobre o CIS e o projeto da BBB antes de trabalhar na instituição. A esse respeito, citamos

---

<sup>63</sup> Com base nos dados do Plano Operacional Anual (POA) de 2019 do CIS, a BBB consome mais do 70% do orçamento.

<sup>64</sup> No capítulo 3 aprofundo esta questão.

como exemplo a fala do Encarregado Operativo<sup>65</sup>: “quando cheguei, não fazia ideia do que era o CIS, só dei conta quando entrei”<sup>66</sup>. O mesmo argumento é percebido na fala do Assistente Operativo, que começou trabalhar no ano 2019. Para ele, o CIS é: “uma entidade que acabou de começar, é nova, o que estou vendo é uma instituição dedicada à publicação de livros (...) livros nacionais, de autores nacionais que chegam ao público, para toda Bolívia”<sup>67</sup>.

Nesse sentido, quando os entrevistados falam sobre o CIS as opiniões são diversas, mas para determinados funcionários o CIS e a BBB podem ser compreendidos como a mesma iniciativa e objetivos, ou seja, que eles não diferem entre as publicações que a Unidade de Pesquisa e a Unidade de Edição BBB fazem<sup>68</sup>. Por exemplo, quando eu perguntei para o Responsável Operativo Administrativo e a Encarregada de Armazéns sobre o CIS, ambos responderam o seguinte:

*“Do lado do CIS, desde que entrei vi que é um projeto muito bom do campo cultural, porque [na universidade] lemos livros em relação às nossas carreiras, mas vemos que existem títulos com conteúdos muito importantes, de uma riqueza que, realmente, eu nunca imaginei que houvesse. Por esse motivo, o conteúdo [publicado] é de antes de nós nascermos, desde a fundação da República ou talvez antes, então muito bom, fiquei fascinado com o assunto do projeto BBB”<sup>69</sup>.*

*“O CIS como instituição, eu vejo um projeto muito importante, certo? Como os livros que publicam, por exemplo, são muito procurados e as pessoas têm um bom conceito sobre esse projeto, eles nos disseram, quando muitas vezes estava [trabalhando] na livraria, que praticamente foi uma das melhores realizações deste governo e esperam que não se perca, certo? Se esse governo sair”<sup>70</sup>.*

Com base nas duas opiniões, pareceria que os funcionários têm maior conhecimento sobre a BBB do que do CIS. Não obstante, isso é condicionado por vários fatores: 1) a produção dos livros da BBB é maior, portanto, os funcionários em seu trabalho cotidiano têm mais atividades relacionadas ao projeto; 2) as publicações da BBB são de muito interesse para as autoridades que procuram posicionar os livros em diferentes feiras literárias nacionais e internacionais, eventos da Vice-Presidência e eventos em geral, o que demanda quase 80% do tempo dos funcionários da Unidade Administrativa para a BBB; 3) as apresentações destes livros são feitas com mais frequência durante o ano em diferentes espaços e visam atingir um

<sup>65</sup> Os funcionários da Unidade Administrativa do CIS serão apresentados em detalhe no Capítulo 2.

<sup>66</sup> Entrevista ao Encarregado Operativo, 15 de maio de 2019.

<sup>67</sup> Entrevista ao Assistente Operativo, 13 de maio de 2019.

<sup>68</sup> Ver Infográfico 1: Estrutura Organizativa do CIS 2019.

<sup>69</sup> Entrevista ao Responsável Operativo Administrativo, 19 de maio de 2019.

<sup>70</sup> Entrevista à Encarregada de Armazéns, 7 de maio de 2019.

público diversificado, enquanto as publicações do CIS são mantidas reservadas para um público exclusivamente acadêmico em espaços menores e com menor frequência; 4) associado ao ponto anterior, os objetivos da BBB e seus discursos relacionados à democratização da leitura com livros de qualidade a baixo custo que aparentemente vão além do contexto político<sup>71</sup> e se concentra na disseminação da cultura boliviana, interpelam aos funcionários mais do que as publicações acadêmicas do CIS que estão restringidas para um público seletivo; 5) o conteúdo: embora parte dos livros da coleção – um número de 200 – sejam acadêmicos, também estão presentes novelas, poemas, contos e livros históricos, ou seja, conteúdo não necessariamente para um público especializado.

Por exemplo, durante o trabalho de campo, notei que vários funcionários tinham livros de BBB em suas mesas, durante conversas informais eles e elas confirmaram que gostavam de ler esses livros porque aprenderam mais sobre a história boliviana e/ou, em outros casos, porque os leram com seus filhos. Desse modo, as diversas atividades relacionadas aos livros da BBB são interiorizadas e expressadas na cotidianidade pública e privada do funcionário público da Unidade Administrativa do CIS que, de alguma forma, mostra e sente mais proximidade e empatia com o projeto. As seguintes opiniões dão conta deste fato:

*“Considero que o CIS é uma instituição muito importante para o nosso país, pois incentiva a leitura. Tem entre seus objetivos mais marcantes a publicação dos 200 livros, das 200 publicações e me parece que é algo realmente muito importante para o nosso país. Então, eu vejo isso como uma vantagem institucional que temos atualmente”<sup>72</sup>.*

*“Bem, minha percepção do projeto BBB é algo que realmente satisfaz tudo o que eu não conhecia, é um projeto muito interessante que realmente me deixa muito orgulhoso por trabalhar aqui porque não é apenas baseado em política, porque esse projeto realmente chega a... atrair a atenção de muitas pessoas sem entrar no lado político”<sup>73</sup>.*

*“O tema do projeto da Biblioteca do Bicentenário é algo que, sem dúvida, reconheço que é muito importante para o país e nossa cultura, e gostaríamos de alcançar muito mais pessoas para que elas possam se encontrar, absorver nossa história. Uma vez que aprofundamos e afirmamos nossa identidade como bolivianos, com base no conhecimento que esses livros nos transmitem”<sup>74</sup>.*

De alguma maneira, para os funcionários da Unidade Administrativa a importância da existência e o funcionamento do CIS reside na execução do projeto da BBB e a publicação

---

71 Ao longo da dissertação, o leitor será capaz de perceber que este projeto é politizado.

72 Entrevista à Assistente Administrativa, 14 de maio de 2019.

73 Entrevista ao Suporte de Distribuição, 13 de maio de 2019.

74 Entrevista ao Encarregado de Distribuição, 20 de maio de 2019.

dos 200 títulos. No entanto, elas e eles também estão cientes e destacam o trabalho que o CIS cumpre, mas restringindo o campo de ação da instituição para o âmbito acadêmico, desde um olhar um pouco distante, por assim dizer, muito diferente de quando eles falam sobre a BBB. Dois funcionários dão conta disso:

*“É uma instituição que contribui com o conhecimento que estimula e promove a questão do desenvolvimento acadêmico, que é uma das áreas que em nosso país não é muito incentivada, não? Profissionais que se dedicam à pesquisa e essas áreas não são tão bem remunerados, não têm muitas oportunidades de trabalho, eu acho, é um lugar muito interessante para trabalhar”<sup>75</sup>.*

*“Sobre o CIS... vejo que dá muito, muito futuro para as pessoas que estão pesquisando, que desejam editar livros e isso realmente está ajudando muito na leitura de toda a Bolívia, certo?”<sup>76</sup>.*

Só um funcionário destaca o trabalho que o CIS faz em relação às temáticas de pesquisa que desenvolve e às oportunidades que oferece aos jovens pesquisadores que conseguem publicar suas Monografias de Graduação ou Dissertações de Mestrado. Também este funcionário destaca que as temáticas devem ser difundidas para que a população as conheça, fato que corrobora que é dada mais dedicação para o projeto da BBB do que ao CIS e confirma os argumentos que mencionei anteriormente quando falei do orçamento. O funcionário diz:

*“O CIS é praticamente dedicado à questão social e vejo que muitas janelas são abertas com esse projeto do CIS, porque possui tópicos que antes eram pouco conhecidos, praticamente eu não os conhecia, certo? Projetos de tese e grau que pesquisam muito bem a questão social [o funcionário menciona vários títulos], certo? Que todos devemos estar muito informados. Muito pouco a população sabe sobre isso, certo? Deveria haver mais informações sobre essas questões do CIS. Principalmente, aqui neste projeto, é dada mais importância à Biblioteca do Bicentenário, o que não parece muito bom”<sup>77</sup>.*

Por outro lado, com um olhar organizativo e administrativo, o Encarregado Operativo e a Diretora de Assuntos Administrativos da Vice-Presidência concordam que o CIS é uma instituição particular e complexa de ser gerenciada. Para o primeiro, no CIS:

---

<sup>75</sup> Entrevista ao Encarregado de Distribuição, 20 de maio de 2019.

<sup>76</sup> Entrevista ao Suporte de Distribuição, 13 de maio de 2019.

<sup>77</sup> Entrevista ao Assistente de Distribuição, 22 de maio de 2019.

*“Os processos são tratados de maneira muito diferente daqueles realizados em qualquer outra área administrativa, hein... Em geral, compras, vendas, bens e serviços são tratados, certo? Aqui [CIS], é outro tipo de entidade, ou seja, lidamos com temas mais acadêmicos, mais temas de formação, mais temas de livros, de projetos acadêmicos, então é uma unidade especial, não é?”<sup>78</sup>.*

Em vista do falado pelo Encarregado Operativo, posso argumentar que desde o momento que o CIS foi criado, para alcançar suas metas e conseguir executar o projeto da BBB, teve que recorrer a uma série de processos administrativos. Este fato tornou-se complexo porque o Estado e sua organização e administração burocrática, representadas no CIS, não sabiam como responder às especificidades que a instituição precisava para desenvolver suas pesquisas acadêmicas e para a produção de livros em larga escala, como no caso da BBB, pois a norma, refletida nos processos administrativos, causaram – e ainda causam – tensões no momento que ela é aplicada. Daí que a Diretora de Assuntos Administrativos da Vice-Presidência, quando eu perguntei sobre sua percepção sobre o CIS, respondeu:

*“Parece-me que falta um pouco mais de planejamento e organização, especialmente porque você pode ver nas modificações no orçamento [refere-se ao Programa Anual de Contratações<sup>79</sup>] as mudanças que eles têm, é uma das Unidades [CIS] que mais mudam e mudam. Então, acho que são necessários mais planejamento e mais estratégia (...) São eles que têm que avançar de acordo com seus objetivos, é importante que eles tenham em claro isso”<sup>80</sup>.*

Em vista da fala da autoridade da Vice-Presidência, fica claro que o CIS é uma instituição que ainda não consegue adequar a estrutura burocrática do Estado ao desenvolvimento de seus objetivos e projetos, fato que cria tensões entre as instituições, tensões que são refletidas nas interações cotidianas surgidas a partir dos processos administrativos. Com base no olhar da autoridade, o problema é a falta de planejamento e estratégia por parte do CIS, que até certo ponto é verdade, mas como será evidenciado mais adiante neste capítulo, a origem destas tensões está condicionada por outra razão, o conflito da centralização e a sujeição normativa que o CIS sofre por parte da Vice-Presidência.

<sup>78</sup> Entrevista ao Encarregado Operativo, 15 de maio de 2019.

<sup>79</sup> O Programa Anual de Contratações é feito por cada unidade do CIS um ano antes. Desse modo, as unidades enviam suas programações de orçamento e despesas provisórios. No entanto, quando chega o ano para executar essa programação, esse planejamento não é cumprido, pois as unidades solicitantes modificam suas contratações durante quase todo o ano devido a um mau planejamento, novos funcionários que rompem com a continuidade e decisões das autoridades de incluir objetivos imprevistos. Esses fatores criam tensões entre a Unidade Administrativa do CIS e a DGA.

<sup>80</sup> Entrevista à Diretora de Assuntos Administrativos da Vice-Presidência, 9 de maio de 2019.

Contudo, para fechar a seção, fica claro que os funcionários da Unidade Administrativa, além de não terem esclarecidos os objetivos da instituição e do projeto por separado e terem mais empatia para com a BBB, porque suas atividades cotidianas estão mais relacionadas ao projeto – processos administrativos, participação em eventos, distribuição de livros –, concordam que tanto o CIS quanto o projeto do Bicentenário incentivam a leitura e promovem a disseminação do pensamento boliviano desconhecido para eles e para a população em geral, e criam oportunidades de trabalho para os pesquisadores nas áreas das Ciências Sociais e Humanas<sup>81</sup>, sucessos que se tornam iniciativas boas do governo.

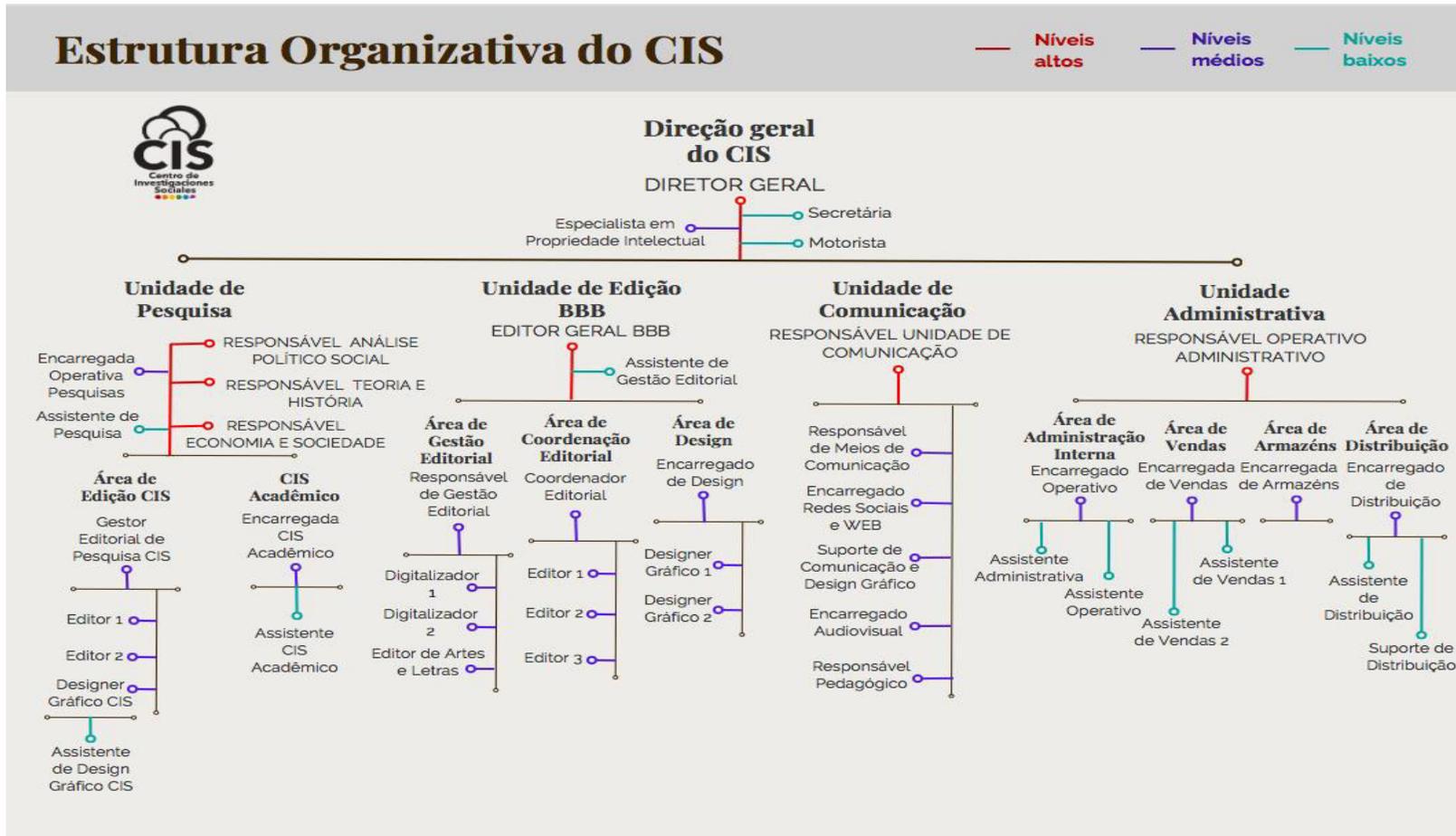
#### *1.3.1.1. A estrutura organizativa do CIS e a “cadeia produtiva” das pesquisas e livros*

Então, tendo apresentado brevemente os objetivos e projetos promovidos pelo CIS e a percepção que os funcionários da Unidade Administrativa têm sobre a instituição e a BBB, concentrarei minha atenção na sua estrutura e na cadeia produtiva, para que o leitor possa entender como está organizado – hierarquias, unidades, cargos e funções – e quais são as etapas que seus funcionários devem seguir para alcançar os objetivos que a instituição precisa e exige para a produção de pesquisas e publicação de livros. Para isso, a seguir apresento o seguinte infográfico que ilustra como está organizado o CIS e seus níveis hierárquicos.

---

<sup>81</sup> De fato, se compararmos Bolívia e o Brasil em termos de investimento e desenvolvimento de pesquisa, o trabalho investigativo no primeiro país ainda está em um estágio muito inicial. A evidência mais recente do caso indica, com base em um relatório do Banco Interamericano do Desenvolvimento de 2014, que a Bolívia investe 0,3% do PIB em Pesquisa e Desenvolvimento Humano, enquanto que o Brasil investe 2,25%. Por exemplo, a Bolívia tem 0,2 pesquisadores por mil pessoas na força de trabalho, enquanto o Brasil tem 1,6 pesquisadores por mil pessoas. Esses dados reforçam a contribuição do Brasil como um dos países com a melhor percepção e revitalização teórica em pesquisa social, além de mostrarem a fragilidade de oportunidades científicas em meu país, Bolívia. Portanto, o CIS se torna quase a única instituição que oferece aos pesquisadores oportunidades de pesquisa e ofertas de emprego, embora as autoridades tendam a preferir certos especialistas e pesquisadores ~~por~~ sobre outros.

Imagem 2: Infográfico 1- Estrutura Organizativa do CIS 2019



Fonte: Elaboração própria em função da observação etnográfica, documentos da instituição e da ajuda do Encarregado Operativo.

Como pode ser visto no infográfico, embora o CIS seja uma instituição relativamente menor em comparação com outras instituições públicas, o número de funcionários e o modo hierárquico em que trabalham, típicos de uma organização burocrática, já mostram uma perspectiva sobre o tipo de interações entrelaçadas que acontecem nesse espaço, portanto, acho conveniente explicar a dita estrutura para que o leitor possa entender aqueles pontos médios dinâmicos de tensão que não podem ser vistos em um organograma fixo, e assim, possa se inserir nas dinâmicas e interações que existem entre as unidades e os funcionários do CIS para compreender a “cadeia de produção” editorial e administrativa dos livros que publica como centro de pesquisas e como a instituição encarregada de executar o projeto da BBB.

Para isso, focalizando a narrativa na Unidade Administrativa do CIS e seus funcionários, dividirei a “cadeia de produção” em duas partes: como são produzidos os livros do CIS? E como são produzidos os livros da BBB?

### *1.3.1.2. A produção burocrática dos livros do CIS*

Pelo menos desde a minha experiência como funcionário do CIS, a partir de 2015 e durante o meu trabalho etnográfico do primeiro semestre de 2019, as pesquisas que a Instituição produz “sempre estão ali”, ou seja, a maioria das pesquisas que se executa em uma determinada gestão geralmente corresponde a gestões passadas, “desconhecendo”, às vezes, a origem dos projetos<sup>82</sup>. Desse modo, um projeto de pesquisa, desde seu início até a sua publicação, demora um tempo médio de três anos. Esta dificuldade de encerramento acontece geralmente porque os responsáveis das linhas de pesquisa mencionadas anteriormente e/ou Diretores da instituição mudam constantemente, desacelerando os processos de produção e focando o orçamento para outros objetivos do CIS e/ou da BBB.

Por exemplo, em abril de 2019 uma nova funcionária foi integrada para assumir como Responsável em Análise Político Social<sup>83</sup>. O problema foi que ela, de uma formação diferente ao anterior funcionário<sup>84</sup> nesse cargo, teve que assumir os projetos que este último havia

---

<sup>82</sup> Somente em 2018, pastas foram montadas com o histórico das investigações realizadas pelo CIS, para que os novos funcionários tenham conhecimento desses dados.

<sup>83</sup> Desde 2015 o cargo foi assumido por três funcionários diferentes. Em 2019, o cargo de Responsável em Teoria e História foi assumido por um novo funcionário pela terceira vez.

<sup>84</sup> Também poderia ser um tópico de análise para outras pesquisas; a urgência de começar a pensar e estabelecer núcleos e cursos interdisciplinares para evitar problemas semelhantes nas instituições de pesquisa ou universidades.

deixado abertos. Assim, pesquisas que estavam estagnadas desde 2017 tinham que ser fechadas pela nova funcionária, que entrou em uma certa crise ao saber desses detalhes.

Outro fator para que as publicações das pesquisas demorem está relacionado ao fato de que alguns pesquisadores não entregam seus produtos dentro do prazo, naturalmente porque o ato de fazer pesquisa social está sujeito aos dinamismos e mudanças que podem acontecer nas unidades de estudo e nas unidades de análise, que a burocracia, a partir do escritório e seus contratos, não pode controlar, mas também pela má planificação da instituição nos tempos agendados e pelos pesquisadores que contratam, muitos deles sem tempo. Nesse sentido, o leitor poderá se perguntar: como os pesquisadores podem atrasar a entrega de seus produtos se eles têm um contrato estabelecido? A resposta tem a ver com uma ação semelhante ao “jeitinho brasileiro” que desenvolverei mais tarde, a ação de *regularizar*.

Então, se poderia dizer que as pesquisas do CIS estão em um constante “processo de produção” que gera momentos de tensão entre a Unidade Administrativa, a Unidade de Pesquisa da instituição e a Direção de Assuntos Administrativos da Vice-presidência. Nesse contexto, é importante esclarecer que as tensões são geradas comumente a partir de “terceiros”, ou seja, este problema tem a ver com três momentos específicos durante a produção e publicação das pesquisas em formato de livro: 1) as temáticas das pesquisas que o CIS executa são sugeridas pelos responsáveis de cada linha de pesquisa, o Diretor, autoridades da Vice-presidência e/ou o vice-presidente, assim, aprovada uma determinada temática os responsáveis de cada linha procuram especialistas que possam assumir a tarefa e, quando o pesquisador é escolhido, tem-se que fazer uma contratação por produto – primeira relação com um terceiro<sup>85</sup>; 2) quando a pesquisa é fechada, o texto tem que ser encaminhado para Área de Edição CIS, no caso de que editoras e editores não tenham tempo para editar o texto, devido a quantidade de pesquisas herdadas por gestões passadas, precisa-se contratar um consultor por produto para que se encarregue do texto – segunda relação com um terceiro; e 3) pronto o livro, com a edição do texto fechada, os interiores diagramados, o *design* da capa e outros detalhes gráficos – fato que as vezes também demanda a contratação de um terceiro –, é tempo de procurar uma gráfica que possa imprimir o livro – mais uma relação com um terceiro.

Desse modo, os terceiros nem sempre cumprem com os prazos e/ou com a qualidade necessária para a instituição, causando problemas entre unidades e a Vice-presidência. Mas a justificativa dos problemas mencionados tem a ver com as autoridades e responsáveis que, por

---

<sup>85</sup> Por exemplo, se o texto contém informações a serem revisadas, como mapas, será necessário contratar mais outro consultor.

um lado, contratam pesquisadores ou provedores que não compreendem “*como é trabalhar com o Estado e suas normativas*”<sup>86</sup>, além de não gostarem do sistema público pela concepção vulgar que têm de burocracia<sup>87</sup>; e por outro, alguns pesquisadores são contratados por causa dos relacionamentos que têm com os responsáveis e autoridades, que reconhecem, simpatizam e têm afinidade com o capital cultural, capital social e/ou capital acadêmico (BOURDIEU, 1999; 2007; 2009) que possuem os pesquisadores, justificados pela qualidade de seus textos, mas nem sempre têm disponibilidade para cumprir com os prazos estabelecidos pela instituição<sup>88</sup>.

No entanto, mais à frente do argumentado, há que ficar claro para o leitor que as tensões não essencialmente são geradas pelos terceiros. Isto é, a responsabilidade é compartilhada com os funcionários; por exemplo no caso 1), o responsável da linha de pesquisa pode ser o encarregado direto da investigação, ou seja, a pesquisa é dele<sup>89</sup>, então as tensões com o terceiro – que podem também acontecer porque o responsável contrata um consultor – são menos importantes ao lado da responsabilidade do funcionário da instituição que está demorando com o fechamento da pesquisa, fato que influi na execução ótima do orçamento e possíveis penalidades do Ministério da Economia, além de que, como falei antes, se o funcionário deixa seu cargo, o ônus recai sobre o próximo que o ocupa, produzindo uma fila interminável de processos e, portanto, de tensões; nos casos 2) e 3), ambos relacionados, refere-se às vezes que as editoras e editores da Área de Edição CIS não conseguem cumprir com os prazos que precisam para editar, pelo fato da fileira de textos que estão esperando para serem editados.

Portanto, devido à pressão que as autoridades exercem para publicar alguns textos ou para executar o orçamento anual, as gráficas são contratadas, mesmo que não estejam prontos para impressão, causando problemas para a Unidade Administrativa e para a Gestora Editorial de Pesquisa CIS<sup>90</sup>. Para exemplificar como acontece comumente a cadeia administrativa de produção de um livro do CIS – aprovado o tema central que terá o livro – vou a focalizar minha atenção na contratação dos pesquisadores responsáveis de elaborar o conteúdo do futuro texto.

A cadeia começa da seguinte maneira: primeiro a Unidade de Pesquisa elabora um ou vários documentos, segundo o número de especialistas a serem contratados, estes documentos

---

<sup>86</sup> Entrevista à Encarregada de Vendas, 16 de maio de 2019.

<sup>87</sup> Ver capítulo 2.

<sup>88</sup> Na maioria dos casos a qualidade é evidente, mas que não justifica a oportunidade de abrir espaços a outros pesquisadores que não sejam sempre os mesmos.

<sup>89</sup> Embora eles também sejam os que coordenam e assumem a responsabilidade pelas pesquisas de terceiros.

<sup>90</sup> No capítulo 3 aprofundo os assuntos falados até o momento.

chamam-se “termos de referência da contratação”, que contêm informações básicas sobre o especialista ou especialistas encarregados de realizar a pesquisa e produzir conteúdo para o livro. Também o documento contém dados relacionados para os valores que serão pagos pelo ou pelos produtos que o contratado vá entregar, além de justificativas que garantem a veracidade e a necessidade da contratação. Normalmente, especialistas são contratados sob a modalidade de *Proceso de Contratación Menor: Consultoría por Producto*<sup>91</sup>, que é um tipo de contratação que não precisa passar pelo processo meritocrático e que, em palavras da Diretora de Assuntos Administrativos da Vice-presidência do Estado<sup>92</sup> e do Responsável Operativo Administrativo do CIS, é quase um contrato direto por convite.

O documento também deve ser acompanhado de *backups* solicitados aos especialistas que confirmam sua pertinência para a realização do trabalho; no entanto, pela minha experiência, os *backups* do especialista não respondem necessariamente ao que a instituição realmente precisa, ou seja, muitas vezes o documento que contém os termos de referência da contratação é adaptado ao perfil do contratado. Por exemplo, esse fato acontece quando o contratado tem experiência na área de trabalho com vários certificados, mas não possui qualificações profissionais que demonstrem sua formação na área, ou seja, um notório saber na área de trabalho.

Depois que o documento estiver completo com a documentação correspondente, é encaminhado para a Encarregada Operativa de Pesquisas, que exerce a função de contato administrativo com a Unidade Administrativa e tem a tarefa de revisar possíveis erros<sup>93</sup> no documento, que, se existirem, são devolvidos para a Unidade de Pesquisa para que os erros sejam corrigidos e, se não existirem, a funcionária é a responsável por levá-los à Unidade Administrativa.

Já nesta Unidade, uma nova revisão do documento ou documentos é feita pela Assistente Administrativa e pelo Assistente Operativo<sup>94</sup>, que retornam o documento se encontrarem novos erros, geralmente relacionados à execução do orçamento. Assim, se não houver erros, o documento passa para o Responsável Operativo Administrativo que faz uma revisão final, assina e autoriza que o processo administrativo seja levado para o escritório do

---

<sup>91</sup> Segundo as *Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios* da Bolívia, os valores a serem pagos neste tipo de contrato são de Bs. 1.- (Um 00/100 BOLIVIANO) até Bs. 50.000 (Cinquenta mil 00/100 BOLIVIANOS).

<sup>92</sup> Autoridade máxima que gerencia a administração de toda a Vice-Presidência e supervisiona a administração do CIS.

<sup>93</sup> Comumente os erros são: falta de documentação do contratado, redação, justificativa fraca e outros menores.

<sup>94</sup> O assunto das funções dos burocratas da Unidade Administrativa é abordado na seção “funções dispersas” do capítulo 3.

Diretor Geral que faz outra revisão, assina e encaminha para a secretária que, finalmente, em coordenação com o mensageiro/motorista, encaminha o processo até a Direção de Assuntos Administrativos da Vice-Presidência (DGA), para que, na Unidade de Contratações desta direção, os documentos sejam revisados novamente e, se houver erros, por meio de uma *hoja de ruta*<sup>95</sup>, o processo é devolvido à Unidade Administrativa do CIS, que por sua vez o devolverá à Encarregada Operativa de Pesquisas, que retornará o documento à Unidade de Pesquisa.

No entanto, se tudo correr bem, sem erros, fato que acontece com pouca frequência, a Unidade de Contratações da DGA encaminha o processo para a Diretora de Assuntos Administrativos da Vice-presidência para que ela o autorize e, finalmente, o documento seja enviado ao Departamento Jurídico da Vice-presidência para a elaboração e assinatura do contrato. Assinado o contrato, o tempo para a pessoa contratada realizar a pesquisa e entregar seus produtos começa. Dependendo da duração do contrato e da quantidade de produtos, o consultor contratado deve concluir uma série de etapas administrativas para receber seu pagamento. Por exemplo, o produto ou produtos que ele entregar devem incluir uma série de cartas, uma fatura ou esclarecer que aceita a retenção pela não emissão da fatura, pagamento de AFPs<sup>96</sup>, etc. Assim, uma vez que o produto e a documentação tenha sido aceitos, a Unidade de Pesquisa precisa fazer um relatório de conformidade por cada produto entregue, relatório que percorre toda a cadeia administrativa mencionada acima até que o consultor recebe seu pagamento, fecha o contrato e se torna livre de qualquer responsabilidade com o Estado.

Como se viu, minha intenção não era mostrar a “cadeia editorial de produção”, mas sim a administrativa, portanto, com o exemplo de contratação de um especialista para realizar uma investigação X exposta brevemente, espero que o leitor possa perceber as diversas e complexas etapas envolvidas na cadeia administrativa que possibilitam a publicação dos livros do CIS. Existem outros processos administrativos importantes que se complementam para alcançar a produção e publicação como por exemplo os direitos autorais do texto e de imagens, a impressão dos livros, etc., mas se eu descrevesse todos os processos e suas particularidades a dissertação não seria suficiente, portanto, escolhi casos gerais para que o

---

<sup>95</sup> A “folha de rota”, implementado no CIS desde 2017, é o mecanismo que cada processo administrativo possui para realizar o respectivo monitoramento pelas etapas em que está passando, em que cada funcionário tem espaço para autorizar ou rejeitar sua continuidade no processo.

<sup>96</sup> As AFPs são as instituições de capital aberto encarregadas de administrar os fundos de pensão dos contribuintes bolivianos com vistas à aposentadoria.

leitor compreenda a magnitude do processo. Por isso, a seguir, para falar dos livros do BBB, vou me concentrar nos processos de impressão.

### *1.3.1.3. A produção burocrática dos livros da BBB*

A cadeia administrativa de produção dos livros da BBB não é muito diferente da anterior, mas como fiz no início da seção anterior, gostaria de destacar alguns aspectos particulares de sua cadeia de produção editorial e sua relação com o administrativo. Primeiramente, gostaria de pontuar que, assim como nas pesquisas do CIS, consultores também são contratados, mas não para elaborar conteúdo dos livros, senão para realizar os estudos introdutórios das obras que a BBB publica, isto é, o projeto do bicentenário tem o trabalho de reeditar livros e para isso precisa de ter estudos que contextualizem a obra.

A produção editorial dos livros, rigorosamente monitorada pelo Editor Geral do BBB, geralmente começa da seguinte maneira: o Responsável de Gestão Editorial é o encarregado por procurar edições anteriores dos livros a serem publicados e, assim, escolher a melhor edição a ser reeditada é a primeira tarefa, além de, quando necessário, também digitalizar<sup>97</sup> parte do conteúdo a ser incluído na edição BBB. Às vezes, a tarefa é adiada porque algumas edições não ficam disponíveis para venda ou acesso; portanto, cartas devem ser preparadas para solicitar acesso a determinadas instituições que possuem cópias dessas edições. Também sobre essa questão, como no caso da Unidade de Pesquisa e na instituição em geral, a falta de continuidade do pessoal afeta a fluência da cadeia produtiva. Por exemplo, no ano passado recebi um e-mail do novo Responsável de Gestão Editorial da BBB solicitando a versão de um livro que não conseguiram encontrá-la, essa versão foi gerenciada, solicitada e obtida em 2016 pelo Responsável anterior e eu, felizmente, tinha uma cópia dessa versão no meu e-mail e encaminhei para ele<sup>98</sup>.

Então, retornando à cadeia de produção editorial, quando o conteúdo está pronto, começa o trabalho dos editores, que, com base no manual da edição BBB, devem revisar o trabalho em detalhe, isto é, encontrar possíveis omissões ou erros que o autor ou outras edições deixaram passar, com o objetivo de que a edição da BBB seja a mais completa e organizada no aspecto editorial. Assim, após o trabalho dos editores, o texto vai para a Área

---

<sup>97</sup> Tarefa dos digitalizadores da BBB.

<sup>98</sup> Sobre esta questão, será que não há controle real da Unidade Administrativa, para que o funcionário que sai do posto deixe todo o trabalho pendente esclarecido em arquivos físicos e digitais e, assim, o próximo consultor que assume o cargo possa dar continuidade ao trabalho que estava sendo realizado? O tópico é desenvolvido no capítulo 3, mas algumas ideias relacionadas à questão são abordadas na próxima seção “Entre a centralização e a descentralização”.

de *Design* para que seja diagramado, a capa fique desenhada e outros detalhes que a linha gráfica da BBB exige sejam cumpridos. Esta forma de produção editorial dos livros da BBB foi consolidada no ano 2018, antes disso o trabalho era quase improvisado. Por exemplo, no ano 2016 durante o primeiro semestre a BBB só contava com uma coordenadora, um editor, um *designer* e uma equipe administrativa de apoio – eu. Mas, gradualmente, a equipe cresceu porque a ideia do projeto, a partir das massivas apresentações realizadas em tudo o país, gerou interesse no público e as autoridades prestaram mais atenção à BBB; no entanto, atualmente, a produção de livros está atrasada porque o objetivo de publicar 25 livros por ano desde 2016 não foi atingido por razões como a falta de pessoal e planejamento. Creio que as autoridades responsáveis pela iniciativa a princípio não perceberam a magnitude envolvida na produção de um projeto editorial como a BBB, que tinha apenas 6 funcionários em 2015. Até agora, em 2019, existem apenas 35 títulos publicados, mas o relógio está correndo e para chegar aos 200 livros até 2025 a Unidade de Edição BBB terá que produzir uma média de 27, 5 livros por ano, sem mencionar que alguns livros são antologias<sup>99</sup>.

Nesse contexto, para confirmar que a tarefa da Unidade de Edição é complexa porque, além dos fatores editoriais, também depende de fatores administrativos, descreverei brevemente a cadeia administrativa de produção dos livros da BBB com foco nos processos administrativos da impressão destes textos. Devo explicitar que a questão da impressão dos livros da BBB sempre foi um problema por diversas razões que exponho a seguir<sup>100</sup>: 1) os títulos ainda não estão prontos para impressão, mas por pressões para a execução orçamentária ou das autoridades pela demora da publicação, as gráficas são contratadas; 2) afrontas entre a Unidade Administrativa do CIS, a Unidade de Edição BBB e a DGA da Vice-presidência para preparar o documento/processo administrativo que permita selecionar a gráfica responsável e “correta”, isto é que, a Vice-presidência comumente aponta para gráficas baratas; entretanto a Unidade de Edição BBB procura as melhores, as mais caras, assim, a Unidade Administrativa continuamente ficava – e ainda fica – no meio, recebendo impactos de ambos lados<sup>101</sup>; 3) os orçamentos planejados um ano antes não correspondem à produção de livros do ano seguinte, dessa forma a Unidade Administrativa –e as vezes o Diretor Geral– precisa fazer malabarismos para obter fundos; idas e vindas entre a DGA e a

<sup>99</sup> Livro que contém uma seleção de textos literários, científicos, visuais, etc., de um ou vários autores sobre um assunto específico. Por exemplo, em 2017, a BBB publicou a Antologia do Conto Boliviano, texto que compilou os melhores contos de autores bolivianos.

<sup>100</sup> Razões que experimentei como funcionário desde o ano de 2015 e também como pesquisador durante o trabalho de campo em 2019.

<sup>101</sup> Às vezes é a norma que, em sua busca de transparência, inventa passos extras que não garantem o bom emprego dos recursos do Estado, mas o assunto será abordado na seção “se não está, não é proibido”.

Unidade de Edição BBB relacionados a esse problema atrasam a impressão dos livros por até três meses desde que o processo administrativo é elaborado.

Voltando à ideia central, prontos os livros para a impressão, o Responsável de Gestão Editorial é o encarregado de fornecer as especificações técnicas que o documento que iniciará o *Proceso de Contratación ANPE*<sup>102</sup> (Apoio Nacional à Produção e Emprego) terá. Ao contrário do CIS, a BBB, geralmente solicita a impressão de cinco títulos diferentes no mesmo processo administrativo. Portanto, o tipo de contratação da *ANPE* é o adequado para contratar serviços de impressão com grandes quantidades de cópias e altos custos. Desse modo, a elaboração do documento requer suporte da Unidade de Administração que também é responsável por solicitar cotações de diferentes gráficas para justificar o valor a ser colocado e sob o qual as empresas competirão, isto é, os suportes que o documento precisa ter. Em resumo, as especificações técnicas do processo administrativo – tipo de papel, de capa, número de páginas em preto e branco, páginas coloridas, etc. – é elaborado pelo Responsável de Gestão Editorial, mas a parte normativa dos formulários, a justificativa da impressão, ou seja, a parte grossa do documento é realizada pelo Encarregado Operativo da Unidade Administrativa. Geralmente, durante a elaboração deste processo de contratação *ANPE* são frequentes as reuniões caóticas entre o Secretário da Vice-Presidência, a Diretora de Assuntos Administrativos da Vice-Presidência, o Diretor Geral do CIS, o Editor Geral do BBB, o Responsável Operativo Administrativo e o Encarregado Operativo.

Finalizado o documento, é a hora de ser assinado pelas autoridades correspondentes. A Assistente de Gestão Geral é designada para imprimir o documento, anexar documentação de suporte<sup>103</sup> e obter as assinaturas do Editor Geral da BBB e, se for necessário, as de outros funcionários da Unidade de Edição BBB, que dão uma nova olhada no processo. Dessa maneira, o processo administrativo chega até a Unidade Administrativa para que o documento seja assinado pelo Responsável Operativo Administrativo, que depois o envia ao Diretor Geral, que o assina e passa o processo para a secretária, que coloca o documento na bandeja de espera para que o mensageiro o leve à DGA na Vice-Presidência, onde os funcionários da Unidade de Contratações dessa direção revisam o documento e, se não houver erros, com a

---

<sup>102</sup> Segundo as *Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios* da Bolívia, os valores a serem pagos neste tipo de contrato são de Bs. 50.000.- (Cinquenta mil 00/100 BOLIVIANOS) até Bs. 1.000.000.- (Um milhão 00/100 BOLIVIANOS).

<sup>103</sup> A DGA exige que nenhum processo possa ser iniciado, a menos que os livros estejam prontos para impressão. Essa mesma Direção exige que as versões digitais a serem impressas sejam anexadas ao processo administrativo. No entanto, geralmente os livros não estão prontos para serem impressos, portanto os rascunhos são anexados ao processo. As versões finais são entregues assim que a gráfica é adjudicada ou quando estiverem prontas, um detalhe que causou e causa muitos problemas administrativos.

autorização prévia da Diretora de Assuntos Administrativos, fazem a publicação da chamada nacional para que as gráficas concorram entre si e só uma seja adjudicada para realizar o serviço. Para isso, é concedido um prazo mínimo de 10 dias para que as empresas se registrem e entreguem sua proposta. Durante essa espera é formada uma comissão de avaliação<sup>104</sup> que será responsável pela seleção da gráfica.

Escolhida a gráfica, a Unidade de Edição entrega as versões finais dos livros da BBB para depois estes serem impressos e entregues nas datas programadas no processo de contratação *ANPE*.

A cada entrega de livros – geralmente feitas por títulos– a Unidade elabora um relatório de conformidade que passa por todas as etapas de revisão e assinaturas mencionadas na elaboração do processo administrativo. E no momento da entrega do produto ou título final feita pela gráfica, uma comissão deve ser formada novamente para preparar um relatório final com informação sobre recebimento dos livros, se este relatório não tiver observações relacionadas ao estado e a qualidade dos livros, o pagamento final será feito e o contrato está fechado. Mas, como mencionei anteriormente, nos três pontos que apresentam a razões porque as impressões são um problema, a cadeia administrativa de produção é mais complexa porque possuem tensões entre a Unidade solicitante, a Unidade Administrativa CIS e a DGA, as quais serão aprofundadas no capítulo 3.

#### **1.4. Entre a centralização e a descentralização**

Como pode ser visto na narrativa da cadeia administrativa dos livros CIS e BBB, embora a instituição possua sua organização e Unidade Administrativa próprias, a Vice-presidência, principalmente a Direção de Assuntos Administrativos (DGA), é um ator central que intervém nessa cadeia; interação que condiciona a eficiência dos processos administrativos tanto no começo quanto no final. Por isso, feita a contextualização da unidade de estudo, acho necessário falar da relação entre o CIS e a Vice-presidência, mais precisamente da sujeição que o CIS tem em relação a ela, sua centralização organizativa e normativa desde diversos pontos de vista do olhar burocrata.

Sobre o primeiro ponto de vista, com base na minha experiência como funcionário público, o trabalho de campo e as entrevistas com os funcionários, pude perceber que existem

---

<sup>104</sup> Geralmente a comissão é formada pelo Editor Geral BBB, um funcionário da Unidade de Edição BBB e um funcionário da DGA.

instituições “descentralizadas”, como o CIS, que trabalham com normativas “alheias”, como as da Vice-presidência ou ainda mais macro, como as normas do Estado Plurinacional, que fiscalizam e, portanto, limitam a execução dos objetivos de uma determinada instituição que é “descentralizada” pelo menos nos papéis, mas que na prática fica centralizada em uma instituição controladora. O problema reside em que as instituições “descentralizadas”, para cumprir com seus objetivos, interpretam a norma a partir de suas próprias perspectivas, as quais são rejeitadas pela instituição controladora que também tem sua própria interpretação e objetivos, criando tensões a partir do emprego da norma. Ou seja, em questão de tempos e eficácia a norma “alheia” restringe o trabalho dos funcionários e o cumprimento dos objetivos da instituição descentralizada.

Particularmente, os funcionários do CIS como pessoal público estão sujeitos a diferentes regulamentos da Vice-presidência como o Regulamento Interno do Pessoal (RIP), Regulamento Específico do Sistema de Administração de Bens e Serviços (RE-SABS), Regulamento de Passagens e Viáticos (REPV), entre outros, que influenciam as atividades cotidianas deles em seu trabalho para atender aos objetivos da instituição.

Por exemplo, uma das atividades realizadas pelos funcionários da Unidade Administrativa, devido à natureza do projeto BBB, é a participação constante em eventos – feiras de livros, apresentações de livros em diferentes cidades e outros – fora da instituição. Os horários de trabalho dos funcionários costumam exceder as horas estipuladas no RIP, às vezes trabalhando até mesmo aos sábados e domingos<sup>105</sup>. O problema é que nos artigos do RIP não há remunerações ou considerações para esse tipo de atividades extras que os funcionários cumprem. Assim, para eles que tenham lanches ou refeições – porque os eventos acontecem em programação contínua –, devem passar por vários processos administrativos não contemplados no RIP antes e depois das atividades. E quando a DGA autoriza os lanches e as refeições a serem entregues aos funcionários, a modalidade escolhida é a de reembolso, ou seja, eles gastam seu dinheiro e no final do evento, depois de justificar por meio de relatórios e fotos sua participação, após vários dias, porque a DGA geralmente tem observações, os funcionários recebem seu dinheiro novamente<sup>106</sup>. Dessa maneira, o

---

<sup>105</sup> O horário de entrada da manhã é às 8h30min, com uma tolerância de 5 minutos, e a saída é às 12:00h. A entrada na tarde é às 14h30min, com uma tolerância de 5 minutos. O horário de saída é às 19:00h. Lembro que no ano de 2017, o Responsável Operativo Administrativo do CIS aconselhava a Unidade de Administração a se diferenciar das demais unidades do CIS saindo depois do horário de trabalho estabelecido no RIP. Na lógica dessa autoridade, o funcionário tinha que ser comprometido com a instituição trabalhando horas extras, não importava sua eficácia, o importante era o tempo extra investido na instituição.

<sup>106</sup> Lembro-me de que, quando trabalhei no CIS, alguns funcionários preferiram perder seu dinheiro em vez de fazer relatórios administrativos, pois perdiam tempo.

funcionário fica exposto à norma, e igualmente ao usuário, ele permanece, paradoxalmente, sujeito diante à normatividade que ele mesmo aplica com os consultores que contrata.

No entanto, a sujeição normativa à que estão expostos os funcionários e, portanto, a instituição, envolve um fato interessante relacionado ao emprego e a interpretação que eles fazem da norma. Durante uma conversa que tive com o Responsável Operativo Administrativo, na que falávamos sobre as *Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicio* (NB-SABS) do Estado Plurinacional da Bolívia e a sua compatibilidade com o *Reglamento Específico del Sistema de Administración de Bienes y Servicio* (RE-SABS) da Vice-presidência, que é o regramento feito especificamente para a instituição, o funcionário afirmou que, geralmente, ele não emprega o RE-SABS nos processos administrativos do CIS porque prefere utilizar as NB-SABS; perante esta confirmação eu perguntei “*qual é o objetivo da Vice-Presidência de ter um RE-SABS se no final as NB-SABS são as empregadas*”? A resposta foi: “*Cada institución é obligada a preparar um RE-SABS para que eles possam ‘abrir’ a norma para seus objetivos específicos ou produtos específicos, mas, na realidade, algumas vezes esses regulamentos não respondem a esses objetivos*”. Desse modo, pode-se inferir que o RE-SABS da Vice-presidência não responde aos seus objetivos e, menos ainda, do CIS e da BBB. Portanto, se o RE-SABS<sup>107</sup> da Vice-Presidência fosse preparado de acordo com os objetivos e propósitos da instituição, talvez as tensões entre a norma “alheia” e os objetivos do CIS e o projeto da BBB dificilmente existiriam.

Outro ponto de vista desta centralização, ou seja, da dependência instituída que o CIS tem com a Vice-presidência e sua Direção de Assuntos Administrativos (DGA), corresponde ao controle rigoroso que a DGA faz aos processos administrativos a partir da interpretação que os funcionários da Unidade de Contratações têm. Fato que influencia no bom desenvolvimento e cria tensões entre instituições. Por exemplo, para a Assistente Administrativa, a relação com a DGA gera:

*“Muitos procedimentos com eles, não é? E algumas vezes entre nós, em vez de ter apoio contínuo deles [DGA], às vezes, digamos, para coisas meticulosas, muitas vezes encontramos travas nos processos para algo que pode ser corrigido de outra maneira, certo? Então, eu não veria isso tanto quanto a burocracia, mas um controle mais rígido por eles [DGA], certo?”<sup>108</sup>*

<sup>107</sup> No mês de abril do ano de 2019, cinco anos após a criação do CIS, foi aprovado um novo RE-SABS. Regramento que, supostamente, tinha modificações que melhorariam a cadeia administrativa da produção entre as diferentes unidades e direções que dependem da Vice-Presidência. No entanto, depois de ler e comparar os ambos regulamentos, percebi que essas modificações ainda dão conta dos objetivos do CIS e da BBB.

<sup>108</sup> Entrevista à Assistente Administrativa, 14 de maio de 2019.

Então, a revisão rigorosa que a DGA faz dos processos administrativos que chegam do CIS é uma ação compreendida pelos funcionários como os “*obstáculos que nos colocam as normativas que tentamos cumprir e que cumprimos, mas infelizmente a DGA por uma letra, por uma acentuação, por um ponto, é que eles nós colocam [os obstáculos]*”- diz a Assistente Administrativa<sup>109</sup>. O argumento do Assistente de Distribuição é compartilhado pelo Responsável Operativo Administrativo; para este funcionário os processos administrativos encaminhados para a DGA são devolvidos para o CIS por:

*Coisinhas minúsculas com folha de rota. Então, não é necessário que com folha de rota eles estejam agravando a burocracia, quando internamente [poderia-se solucionar], não é? Eles poderiam... não sei se é porque somos CIS ou, gostaria de... Vou descobrir se outras direções que estão perto da DGA corrigem isso [seus processos administrativos] no momento; mas para nós que estamos longe... Então isso é engrandecer, ampliar a burocracia quando pudermos ser mais eficazes e aí estamos quebrando o princípio de oportunidade e agilidade nos processos (...) mais uma folha de rota que chega ao meio-dia e é reparada... mas não é a única [folha de rota], se perde um dia, isso é burocracia. Burocracia desnecessária que eu chamaria<sup>110</sup>.*

Nesse sentido, os funcionários acham que a centralização do CIS quebra com o princípio burocrático da racionalidade e eficiência, gerando burocracia – entendida a partir da concepção que o burocrata da Unidade Administrativa tem<sup>111</sup>. Então, para o Encarregado Operativo, a solução é que os funcionários da Unidade de Contratações da DGA teriam que ser mais “flexíveis sobre o assunto, mais do que tudo, sobre revisões ou aceitações dos processos administrativos lá, na DGA, mas eles são muito requintados”<sup>112</sup>, fato que incomoda aos funcionários da Unidade Administrativa.

E qual é a opinião do lado da Vice-Presidência sobre o tema? A Diretora de Assuntos Administrativos entende que as dificuldades de trabalhar com o CIS não estão relacionadas à suposta rigorosidade na revisão dos processos administrativos, senão a dois fatores totalmente diferentes: 1) as contínuas mudanças de pessoal na Unidade Administrativa do CIS, já que os novos funcionários vieram com outros conceitos, outras maneiras de trabalhar que não se encaixavam no modo de trabalho da Vice-Presidência. Segundo a autoridade, esses funcionários não leram bem os regulamentos:

<sup>109</sup> Entrevista ao Assistente de Distribuição, 22 de maio de 2019.

<sup>110</sup> Entrevista ao Responsável Operativo Administrativo, 19 de maio de 2019.

<sup>111</sup> Ver seção “o que é burocracia para os funcionários da unidade administrativa do CIS?”, no capítulo 3.

<sup>112</sup> Entrevista ao Encarregado Operativo, 15 de maio de 2019.

*“Ainda que já estavam escritos. No tema dos processos de contratação acontecia a mesma coisa, ou seja, acho que internamente no CIS não chegaram, em alguns momentos, a coordenar bem com suas unidades, daí a parte [o problema] porque temos processos administrativos que, às vezes, não são muito bem revisados ou têm conflitos e [nós] acabamos revisando e fazendo algumas coisas, e acho que é uma questão de coordenação primeiro internamente no CIS, entre o enlace [Unidade Administrativa] e as unidades (...) o CIS é uma das direções [da Vice-Presidência] que tem mais pessoal administrativo porque as outras unidades [da Vice-Presidência] têm só uma pessoa na administração ou uma secretária responsável pelos encargos administrativos. Portanto, pela própria natureza do CIS, que tem seus próprios administrativos, eles são os que estão mais reforçados e, às vezes, tivemos algumas dificuldades com a questão da coordenação”<sup>113</sup>.*

2) E também, como argumenta a autoridade na citação anterior, a falta de coordenação que as unidades internas desta Direção têm com sua Unidade Administrativa na elaboração dos processos administrativos, fato que produz trabalho “extra” para os funcionários da DGA na revisão e correção destes documentos, mesmo que o CIS seja uma das instituições dependentes da Vice-Presidência com pessoal administrativo maior. Portanto, para a autoridade, o trabalho da Unidade Administrativa do CIS, como um enlace entre a instituição e a Vice-Presidência, não funciona efetivamente. Desse modo, com esse argumento a Diretora de Assuntos Administrativos estaria respondendo à questão do Responsável Operativo Administrativo citada anteriormente sobre o porquê do tratamento que a DGA tem com o CIS. Em qualquer caso, este segundo ponto de vista da centralização está relacionado às interações a partir de um *ethos* burocrático particular de uns (DGA) e de outros (CIS).

Um terceiro ponto de vista desta centralização refere-se a viagem que os funcionários do CIS fazem cotidianamente à Vice-presidência para que os processos administrativos sejam executados. O prédio da instituição-mãe fica há cerca de 30 minutos dos escritórios do CIS, dependendo se não houver manifestações sociais que bloqueiem o centro da cidade de La Paz, fato que regularmente acontece porque as instituições governamentais ficam nesse espaço. Sobre isto, o Encarregado Operativo diz:

*“O CIS como unidade descentralizada, se posso usar esse termo, da Vice-Presidência, não está nas mesmas instalações. Acho que esse problema é algo que nos prejudica porque para levar uma carta, um relatório, uma correção, temos que ir para o Palácio da Vice-Presidência daqui a meia hora (...) é uma questão complicada, é um assunto que dificulta um pouco a questão dos tempos”<sup>114</sup>.*

<sup>113</sup> Entrevista à Diretora de Assuntos Administrativos da Vice-presidência, 9 de maio de 2019.

<sup>114</sup> Entrevista ao Encarregado Operativo, 15 de maio de 2019.

Embora o CIS tenha um Motorista/Mensageiro <sup>115</sup> que leva os processos administrativos pela manhã e à tarde, para participar de reuniões, levar e fazer seguimento aos processos administrativos <sup>116</sup> que demoraram e outros assuntos, os funcionários devem percorrer essa distância, que entre a ida e volta, leva mais de uma hora apenas no transporte público, um desperdício irracional de tempo em uma organização burocrática que deveria ser eficiente, pelo menos na teoria e no tipo ideal weberiano. Nesse contexto, a distância entre ambas instituições cria também confusões, tensões e problemas para os funcionários no que diz respeito aos processos administrativos que se perdem nos escritórios da DGA. A respeito disto, o Encarregado de Distribuição conta sua história:

*“No ano passado, no final do ano, um documento foi perdido na Vice-presidência. Nós tínhamos uma cópia com carimbo de recepção desse documento, mas lá não havia e já estávamos no último dia do pagamento, e tínhamos que pagar a pessoa, a empresa com a qual tínhamos esse documento pendente, mas acima<sup>117</sup> (na DGA), eles já estavam querendo lavar as mãos. ‘Não há’, ‘vocês devem ter pegado’, eles quase nos culpavam, mas tivemos a cópia de que o documento foi levado para a DGA. Quero dizer, eu não sei, não foi culpa deles, um acidente teve que acontecer, eu sei que isso acontece com todos nós, mas se eu pensava que era algo ruim, a atitude dessas pessoas (os funcionários da DGA) como se quisessem me culpar pelo que aconteceu, isso me incomodava, porque como eu digo que somos todos humanos, temos erros como qualquer outro”<sup>118</sup>.*

Ainda que os funcionários da DGA culpassem o funcionário do CIS pela perda do documento, ele tinha a cópia, o Encarregado de Distribuição torna-se compreensivo com a situação, fato que está relacionado à influência da esfera privada do funcionário sobre o público, isto é, um *ethos* que nada tem a ver com o *ethos* burocrático<sup>119</sup>.

Por último, um quarto ponto de vista da temática abordada nesta seção relaciona-se aos pontos de vista das revisões que a DGA faz aos processos administrativos e da distância que existe entre as instituições; é a centralização excessiva dos processos administrativos na

<sup>115</sup> Às vezes, o Motorista/Mensageiro deve levar o Diretor para reuniões à Vice-Presidência, nesse período a instituição fica sem esse serviço.

<sup>116</sup> Uma das funções do Assistente Operativo e da Assistente de Administração, que também tem a ver com centralização, é ir à Vice-Presidência e pressionar para que a contratação de serviços ou consultores saia rapidamente. Esse problema do atraso dos contratos se deve ao fato de, por um lado, a Unidade de Contratos e a Unidade de Assessoria Jurídica, apresentarem grande demanda no fornecimento a todas as Unidades da Vice-Presidência; mas por outro lado, ao fato de que o CIS possui um planejamento ruim, atrasa a entrega dos processos administrativos e pressiona as consultorias a serem executadas.

<sup>117</sup> É interessante que a localização geográfica que os funcionários têm da Vice-Presidência seja vista de uma perspectiva hierárquica.

<sup>118</sup> Entrevista ao Encarregado de Distribuição, 20 de maio de 2019.

<sup>119</sup> Essa questão é abordada e aprofundada no capítulo 3.

autoridade. Todos os processos têm que passar pela autoridade para serem legitimados e executados, fato que traz complicações, como o Encarregado de Distribuição diz:

*“Eu acho que um dos principais problemas é que, às vezes, muitos processos são centralizados na autorização da autoridade e isso é normal, porque por alguma razão é a autoridade. Ela tem que validar nossos processos, mas em algum momento isso pode saturá-la. Eu vejo o Diretor do CIS saturado em muitas coisas e às vezes a sobrecarga de trabalho faz você assinar coisas que às vezes não estão certas e acho que isso é uma coisa ruim no final e faz parte do sistema, você deve procurar uma maneira de não sobrecarregar tanto. Vi que muitas vezes, documentos retornaram porque houve erros, mas que infelizmente foram aprovados porque já era a pressão do tempo que eles tinham para sair ‘agora’ e, de alguma forma, algumas alternativas deveriam ser desenvolvidas para que isso não acontecesse”.*

O argumento do funcionário mostra que, por um lado, há realmente erros nos processos administrativos do CIS<sup>120</sup> devido à carga de trabalho das autoridades que não têm tempo para revisar cada processo meticulosamente. Portanto, embora os processos passem por vários filtros, os erros resultam de uma centralização excessiva nas autoridades das diferentes Unidades. Dessa forma, pode-se entender que a centralização é um problema que vai do micro ao macro, ou seja, que faz parte da essência das organizações burocráticas, isto é, de sua hierarquia que sobrecarga o trabalho das autoridades, e procura centralizar todas as atividades administrativas na aprovação do ponto máximo da pirâmide ou unidades especializadas isoladas. A mesma situação pode ser percebida na centralização entre instituições a nível macro, já que a DGA é a responsável pela execução de todos os processos administrativos da Vice-presidência, gerando uma sobrecarga laboral que seus funcionários têm que assumir e, cujas consequências podem ser evidenciadas na perda de processos administrativos, como na história contada pelo Encarregado de Distribuição.

Em resumo, além do CIS estar sujeito à normativa da Vice-presidência para executar seus processos administrativos, a norma empregada não necessariamente é a específica senão a geral, como no caso das NB-SABS, que na verdade oferecem apenas linhas gerais sem considerar as particularidades e objetivos de cada instituição onde é aplicada. Mas o problema que realmente afeta os funcionários da Unidade Administrativa, desde o olhar burocrata, é a intromissão “irracional” que a DGA e seus funcionários têm nos processos administrativos do CIS na revisão e correção destes que em realidade, para a principal autoridade da Vice-

---

<sup>120</sup> A despesa de papel pelos erros e processos refeitos é escandalosa, o que significa que ambas as instituições não estão contribuindo para um bom uso dos recursos estatais e para o meio ambiente.

Presidência, são justificados porque a coordenação interna do CIS não flui como deveria. Em qualquer caso, é claro que o problema da centralização que o CIS sofre, condiciona e limita sua eficiência já que, na verdade, esta centralização é mais uma luta hierárquica de exercer poder dentro da organização da Vice-Presidência. E será que o “mal” da centralização afeta apenas ao CIS? Para responder à questão, antes de encerrar a seção, vou expor a história do Assistente Operativo sobre seu trabalho anterior.

Numa dessas tardes de março, durante meu trabalho de campo, passei pela área da Administração Interna, onde encontrava-se o recém-contratado Assistente Operativo, o funcionário verificava ansiosamente alguns documentos. Perguntei o que estava fazendo e ele respondeu que estava identificando possíveis erros nos processos administrativos. Curioso sobre o trabalho dele, fiz outra pergunta: “*Qual foi teu trabalho anterior?*”

Ele me disse que trabalhava anteriormente na unidade de contratação do SEGIP<sup>121</sup>, que é a instituição responsável por fornecer a carteira de identidade e a carteira de motorista aos bolivianos. Ele era o encarregado de processar todos as contratações e verificar se foram executadas. Durante sua narrativa, o funcionário enfatizou um problema que permanecia – e ainda está – na instituição, o fato de que todos os processos de contratação no país estão centralizados na cidade de La Paz, ou seja, embora cada cidade capital da Bolívia tenha sua sede do SEGIP, cada processo administrativo para a compra de serviços ou contratação de pessoal é gerenciado na sede do governo. Assim, o processo administrativo e a documentação da empresa ou consultor a ser contratado são enviados por correio para o escritório central de La Paz e, uma vez nesta cidade, procede-se com as etapas estabelecidas na norma. Já pronto o contrato, este é enviado novamente por correio ao escritório solicitante do SEGIP para que o contratado o assine e seja enviado novamente a La Paz. O processo já parece ilógico, irracional, ineficaz e tedioso para o contratado, para os funcionários do escritório regional e para os funcionários do escritório central, pois, independentemente do bom funcionamento do fluxo do processo descrito acima, o gasto de recursos no envio da documentação pelo correio, os telefonemas e o tempo investido não são justificáveis.

Nas palavras do Assistente Operativo, “era impossível o processo fluir”, sempre havia correções para as unidades solicitantes de cada cidade, e essas correções ou observações eram enviadas de forma digitalizada para que pudessem ser corrigidas. “*Eu até tive que ficar com o*

---

<sup>121</sup> O *Servicio General de Identificación Personal* (SEGIP) é uma instituição pública descentralizada, com personalidade jurídica e patrimônio próprio, capacidade administrativa, financeira, jurídica, técnica e operacional, sob a direção do Ministério do Governo, com jurisdição e competência em todo o território do país. Estado Plurinacional da Bolívia. A instituição foi criada pela Lei nº 145, de 27 de junho de 2011. Disponível em: [www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/). Acesso em: 18 de abril de 2019.

*telefone o dia inteiro, porque era a única maneira de entrar em contato com eles (unidade solicitante do regional SEGIP) e conversar”* - comenta o funcionário. Nesse contexto, para controlar todos os processos, do ponto de vista panóptico, todas as unidades administrativas (contabilidade, tesouraria, contratação, etc.) do SEGIP central são organizadas em cubículos seguidos e controlados por câmeras. O funcionário também comenta que, no final, aqueles que assumiram a responsabilidade quando houve problemas na contratação – atrasaram ou tiveram muitos erros – eram os funcionários, não a norma ou a autoridade, os administrativos tiveram que lidar com as decisões irracionais das autoridades, como as da SEGIP, de centralizar todos os requisitos de um país em uma cidade. É ilógico pensar que a instituição que organiza a identidade nacional seja administrada dessa maneira<sup>122</sup>.

Na minha perspectiva, o problema da centralização está na estrutura burocrática como tal, ou seja, sua organização que estabelece contextos e dinâmicas errados – no sentido weberiano – para a aplicação das normas às quais os funcionários estão sujeitos, fato que influi na interiorização do *ethos* burocrático, que é aplicado de um jeito diferente pelos funcionários do CIS e pelos funcionários da DGA<sup>123</sup>. Ou seja, tanto a organização como a administração devem estar sincronizadas, a primeira deve ser o arcabouço adequado para que a segunda possa fluir com eficácia. Portanto, no caso do CIS e do SEGIP, o fato dos processos administrativos serem centralizados em uma instituição ou cidade, e os recursos serem investidos para cumprir as etapas de envio desses documentos para outros espaços ou cidades é um tremendo revés para a estrutura burocrática racional. Ao ouvir esse tipo de experiência, fico perplexo porque entendo e confirmo que as instituições responsáveis pelo planejamento da estrutura executiva e administrativa do país estão erradas na sincronização entre sua organização e administração burocrática, em outras palavras, a descentralização existe nos papéis, mas não na *práxis*.

Em resumo, pode-se perceber que se o CIS e o SEGIP – e a estrutura burocrática do Estado em geral – fossem verdadeiramente descentralizados os regulamentos contemplariam as atividades inerentes à instituição e seus projetos e, em consequência, lembrando o exemplo dos funcionários que trabalham mais tempo do que o estabelecido no caso do CIS, haveriam

---

<sup>122</sup> Em relação à SEGIP, é importante que o leitor saiba que antes o seu trabalho era de responsabilidade da Polícia Nacional da Bolívia, mas devido ao número infinito de casos de corrupção, ineficiência e uma péssima organização arquivística dos documentos, a instituição (SEGIP) foi criada, com o objetivo de reduzir a burocracia em seu sentido de papelada e etapas excessivas, gerenciando a identidade nacional. No entanto, a experiência mostrou que não é assim, a temida burocracia que entrou nesses espaços, os processos não respondem à tecnologia e desburocratização que as autoridades dessas instituições aparentemente implementaram, sendo que, para obter minha carteira de identidade há dois anos tive que esperar mais de 8 horas.

<sup>123</sup> Sobre o *ethos* burocrático, ver capítulo 3.

compensações econômicas ou de outra natureza para a complexa carga de trabalho da Unidade Administrativa. Assim, se a ponta da pirâmide também for descentralizada, os processos não seriam legitimados só por uma autoridade, tornando as funções e as responsabilidades compartilhadas e produzindo organizações horizontais. Existem instituições descentralizadas, mas elas trabalham com normas que as limitam e as centralizam em uma instituição mãe, ou seja, existem instituições aparentemente descentralizadas em termos de seus modos internos e formas de organização, mas que, por outro lado, respondem a grandes entidades centralizadas que controlam o desenvolvimento de seus objetivos e atividades e, sobretudo, seus processos. Esse jogo duplo de descentralização e centralização segue de uma cadeia macro para uma micro, onde ministérios, direções e outras unidades seguem o mesmo jogo. Desse modo, centralização e descentralização é um antagonismo produto de uma estrutura burocrática organizada de maneira hierárquica que não serve para que a norma possa fluir com eficácia.

\*\*\*

De forma a conectar todos os referenciais teóricos e empíricos apresentados até aqui, o que se buscou no capítulo foi entender, a partir da abordagem histórica da construção do Estado Nação boliviano e o Estado Plurinacional de Bolívia, como se localiza no contexto atual o *Centro de Investigaciones Sociales* (CIS). Ou seja, informar ao leitor sobre quais são as funções e objetivos de dita instituição pública que é organizada e administrada burocraticamente. Além disso, apresenta os projetos que executa, sendo a Biblioteca Bicentenário da Bolívia (BBB) a iniciativa estrela que possibilitou que o CIS seja conhecido por setores da sociedade não necessariamente acadêmicos. Também no capítulo se faz presente a voz dos funcionários da Unidade Administrativa do CIS, seu *locus* enunciativo, que desde o olhar do burocrata expõem ao leitor suas percepções, evidenciando que há maior empatia deles e delas pelo trabalho relacionado ao BBB do que ao CIS. Por fim, aborda-se a relação existente entre o CIS e a Vice-Presidência a partir do antagonismo centralização e descentralização, onde os atores da pesquisa são os encarregados de corroborar as tensões existentes que a normatividade “alheia” cria em sua aplicação no cumprimento dos objetivos do CIS; ademais, nesta parte os funcionários do CIS e da Vice-Presidência ratificam a relação conflitiva que há entre ambas instituições. Assim, por um lado, os funcionários da Unidade Administrativa questionam o rigor administrativo sem sentido dos funcionários da Direção de Assuntos Administrativos (DGA), e por outro, a Diretora da DGA justifica que as tensões são

compreendidas a partir no mau planejamento do CIS e na má comunicação entre suas unidades. Ao final, a descentralização e sua aplicação incorreta, quanto os objetivos específicos de uma instituição, seu espaço, seus processos administrativos, entre outros, a semelhança do exercício burocrático – tópico que será desenvolvido nos próximos capítulos – ficam nos papéis e não na *práxis*, e tem suas explicações na falta de sincronização entre organização e administração. Para encerrar o capítulo, a fim de avançar nos debates futuros, devo informar ao leitor que nas conclusões me aprofundarei sobre a análise da instituição, o CIS, seus projetos, e sobre as contradições e politização de seus objetivos e seus produtos.

## 2. QUESTÕES SOBRE A BUROCRACIA

### 2.1. O que é burocracia?

Falar de burocracia não é tão simples como poderia parecer, já que desde que iniciei a pesquisa tive dificuldades para entender o significado do termo burocracia e a polissemia do mesmo. De início, geralmente confundia o sentido cotidiano e manejado comumente por todos nós – papelada, ineficiência, rotina, processo sem fim – com o sentido teórico, organizacional e racional do Estado ou no âmbito privado. Agora que penso nisso, mais do que uma confusão, foi uma espécie de *hibridização* que se internalizou em meu ser, já que, como indivíduo, eu tinha transitado pelos dois sentidos. Ou seja, como eu tinha sido – e voltei a ser novamente durante o trabalho de campo – um burocrata, por um lado tinha sido parte da organização burocrática hierárquica racional e por outro, experimentei e exerci a parte administrativa de toda essa “burocracia” lenta, tediosa, ineficiente e cheia de papelada. Dessa forma, esse tipo de *hibridização* de sentidos em relação à burocracia obscureceu minha perspectiva para dissociá-los.<sup>124</sup>

Entretanto, ao longo do trabalho de campo e durante as muitas vezes que analisei e refleti sobre o assunto – manhãs, tardes e noites de estresse – descobri que ambos os sentidos coexistem – talvez seja algo óbvio – e ainda mais, ambos são um resultado do outro, os quais vão articulados em uma constante dialética antagônica enquanto um sentido tenta organizar racionalmente uma estrutura mediante as normas, enquanto a implementação dessas mesmas normas no exercício administração cotidiano gera o outro sentido, o irracional. Quando eu escrevi a primeira versão do projeto, eu não tinha percebido que a palavra burocracia tinha sua própria divisão polissêmica, por sorte as leituras e o trabalho de campo foram ótimos mentores para encontrar os sentidos que eu precisava e que a pesquisa expõe.

Nesse contexto, julguei oportuno dedicar um capítulo para desvendar brevemente as origens, os significados, abordar a grande contribuição weberiana sobre a burocracia e fazer uma breve revisão histórica da burocracia na América Latina e na Bolívia, as carreiras burocráticas, mas sobretudo, ligar parte da revisão teórica com as falas dos entrevistados da Unidade Administrativa do CIS com o objetivo de contextualizar a pesquisa, porque, na

---

<sup>124</sup> Por exemplo, uma definição que se aproxima à minha experiência na *hibridização* que mencionei é a de S. N. Eisenstadt (1981), para quem as características comuns de todas as organizações burocráticas são: especialização de papelada e tarefas; o predomínio das regras autônomas, impessoais e racionais na organização; e a orientação racional e eficiente dos processos burocráticos (EISENSTADT, 1981). Assim, a lógica interna que vivi e retomei durante meu trabalho de campo, associada ao *corpus* teórico, resultou em uma nova percepção do termo que espero não sejam muito abstratos ou inúteis para o argumento que tento expor.

proposta, os processos de experimentação e conceitualização não são separados, sendo a experiência o elemento essencial para a construção de categorias ou conceitos científicos. Acho que o leitor, antes de entrar na narrativa proposta ao longo do itinerário investigativo, há que entender quais são os sentidos da burocracia que analiso. Ou seja, como articulei minha experiência, em termos do que experimentei e transitei, a diversidade de significados que o termo burocracia tem e, sobretudo, às concepções que os funcionários públicos do CIS têm para abstraí-lo em linhas de análise que nortearam o trabalho de campo. Neste sentido, além de ser um capítulo maiormente teórico, a voz dos funcionários respalda os argumentos vertidos.

A burocracia racional que organiza e administra é o produto da modernidade, nessa transição do mundo encantado para o mundo racional? Essa é a questão que inicia o capítulo em sua narrativa. Depois de responder a essa questão, envolvi-me nas origens e na polissemia do termo burocracia que resultam na proposta de dois sentidos para entender o que significa burocracia e como estou entendendo-a na pesquisa. E, para deixar esclarecido o primeiro sentido proposto, me ocupo da análise e reflexão da concepção weberiana sobre a burocracia associada ao Estado, já que a pesquisa tem como unidade de análise uma organização burocrática pública estatal que é o *Centro de Investigaciones Sociales* da Vice-presidência do Estado Plurinacional. No entanto, também foco minha atenção na concepção que os funcionários têm sobre a burocracia, já que depois de transcrever as entrevistas pude perceber que os funcionários da unidade administrativa do CIS têm sua própria concepção da burocracia, a qual, à diferença do sentido científico proposto por Weber, ou da concepção produto do olhar do cliente ou usuário das instituições públicas, têm sua concepção fundada na sua própria experiência. Por isso, achei importante tentar esboçar uma definição de burocracia a partir do *ethos* burocrático do funcionário.

Uma vez entendida, decifrada e analisada, desde minha própria experiência, a definição proposta pelo autor alemão e a concepção que os funcionários públicos do CIS têm sobre burocracia, me enfoco em esclarecer a diferença entre administração pública e burocracia, já que tende-se a confundir a definição de ambos os termos e acho necessário que o leitor possa diferenciar a administração como atividade do Estado e a burocracia como a forma de organização racional que exerce uma administração burocrática.

Subsequentemente, desde uma perspectiva histórica, realizo uma breve revisão sobre os inícios da burocracia na América Latina e na Bolívia focada inicialmente no aparato organizativo e administrativo burocrático nas colônias e nas carreiras burocráticas – a herança e a venda de cargos – também no período colonial. Desse modo, se evidencia a transição de

uma burocracia predominantemente eclesiástica – na transição aos Estados independentes – para uma conotação caudilhista que poderia entender-se como o passo para uma burocracia militar, ponto que igualmente analiso em uma nova seção que tem como propósito o rever da construção da organização e administração burocrática na Bolívia. Ao longo desta penúltima seção apresenta-se um breve esboço sobre diferentes leis e decretos nos quais presidentes de diferentes períodos questionaram a forma como o Estado boliviano era organizado e como os recursos eram administrados, focalizando minha atenção na Lei N°1178. A seção também aborda leis, decretos e normas que organizaram o poder executivo e regulamentaram o jeito que os recursos foram administrados na Bolívia.

O capítulo finaliza com a questão sobre a presença indígena na estrutura burocrática administrativa entendida como a nova burocracia do Estado Plurinacional da Bolívia que impulsiona políticas descolonizadoras a partir dos *loci* enunciativos (MIGNOLO, 2005) dos funcionários entrevistados<sup>125</sup>.

## **2.2. A burocracia produto da modernidade?**

A burocracia não é um invento da era moderna, já existia em civilizações antigas. “Burocracias complexas emergiram na medida que as sociedades de caçadores nômades deram lugar a comunidades de agricultores sedentários” (REGO et al., 2010, p. 14). Assim, a separação da comunidade em guerreiros, políticos e burocratas tem a ver com o incremento de capacidade de produção nestas comunidades sedentárias (Ibid., 2010). Este tipo de burocracia pré-moderna crescia e estava ao serviço de monarcas e senhores, cuja legitimidade derivava geralmente de sua divindade (ANDERSON, 2013). Nesse contexto, esta burocracia não partia de um projeto de organização e administração racional como na modernidade, senão de um projeto de dominação monárquico baseado na cobrança de impostos ao povo (REGO et al., 2010).

Justamente, para S. N. Eisenstadt, as administrações burocráticas nos reinos dinásticos foram criadas pelo rei, que “desejava estabelecer seu domínio sobre as forças aristocráticas do feudalismo e, através de sua administração, controlar os recursos produzidos por diferentes grupos sociais e econômicos” (1981, p. 16, tradução nossa). O pano de fundo tinha relação com o fato de que esses grupos ficaram dependentes dos monarcas, por isso, esses grupos

---

<sup>125</sup> Confio que para o leitor fique clara a minha posição e percepção sobre a burocracia e como ela é compreendida na pesquisa, caso contrário, terei que reformular minhas ideias.

eram guarnecidos com serviços políticos, econômicos e administrativos pelos governantes (EISENSTADT, 1981, p. 16, tradução nossa).<sup>126</sup> Contudo, na modernidade a situação foi a mesma, já que as organizações burocraticamente instituídas foram impulsionadas e consolidadas por detentores do poder político e econômico para administrar e regulamentar o território e a sociedade civil.

Desde uma visão marxista, Deutscher faz uma síntese acertada dos parágrafos anteriores. Para ele:

As raízes da burocracia são certamente tão antigas quanto nossa civilização, ou até mesmo ainda mais antigas, pois estão enterradas na fronteira entre a primitiva tribo comunista e a sociedade civilizada. É aqui que encontramos o mais remoto, mas muito distante, antecedente das máquinas massivas, elaboradas e burocráticas do nosso tempo. Eles se manifestam no exato momento em que a comunidade primitiva se divide em condutores e conduzidos, organizadores e organizados, diretores e dirigidos. Quando a tribo ou o clã começam a perceber que a divisão do trabalho aumenta o domínio do homem sobre a natureza e sua capacidade de lidar com suas necessidades, descobrimos então os primeiros germes da burocracia que também se tornaram o primeiro prelúdio de uma sociedade de classes (DEUTSCHER, 1970, p. 10, tradução nossa).

Ou seja, por um lado nas sociedades antigas, e depois nas modernas, a burocracia manteve – e mantém – um poder que separa os que têm o monopólio de informações e conhecimentos da organização e administração estadual – as normas e sua aplicação – dos que não têm, gerando tensões entre eles. Desse modo, as sociedades com organizações burocraticamente estruturadas, sempre tiveram a essência de dominação, por isso, desde uma visão um tanto marxista, sob um objetivo organizacional e administrativo, a burocracia foi um instrumento de controle para legitimar o poder das elites que possuíam os meios de produção.

Então, fazendo uma síntese, a burocracia já estava presente em sociedades antigas, por isso, não poderia ser considerada um produto da modernidade, senão um mecanismo e instrumento historicamente instituído e constituído nas sociedades para garantir uma certa dominação das diversas formas de governar<sup>127</sup>. Assim, a burocracia simplesmente adquiriu uma identidade que, com a modernidade, foi se fazendo pública através do Estado, moral através do Estado-Nação e legítima por meio do reconhecimento da sociedade civil, que foi reprimida ou seduzida pelas normas. Tocqueville (1997) percebe que na transição do antigo regime para o liberalismo na Inglaterra, as instituições judiciais e administrativas continuaram mantendo o mesmo procedimento do passado, ou seja, que houve um tipo de restabelecimento e vigência da administração pública do antigo regime no novo. Nesse sentido, “a continuidade

---

<sup>126</sup> Também coincide que as sociedades governadas pelas monarquias na colônia **na** América necessitavam dessa burocracia para administrar as riquezas do novo continente, mas depois voltaremos a este tópico.

<sup>127</sup> Nessa perspectiva, a burocracia poderia ser considerada como um tipo de fato social total (MAUSS, 2008) porque esteve – e está – presente em diferentes tipos de sociedades, encontradas geograficamente distantes e com culturas aparentemente diversas.

com o passado, que as revoluções políticas aparentemente negam, é manifestado nas estruturas administrativas” (DREYFUS, 2012, p.14).<sup>128</sup>

No entanto, embora a burocracia não seja produto da modernidade, mas tenha uma continuidade na modernidade, não se pode negar que o termo adquiriu diversos significados que foram sendo empregados e interiorizados pela sociedade, os funcionários públicos e até os próprios governos. Por isso, na seguinte seção tentarei abordar sobre as origens do termo burocracia, sua etimologia e sua polissemia.

### 2.3. Origens e polissemia do termo “burocracia”

Sobre as origens do termo burocracia não se tem uma data precisa do seu emprego pela primeira vez. Segundo Gina Zabludovsky (2000), o termo burocracia foi acunhado no século XVIII por Jean-Claude Marie Vicent de Gournay, que “usa-o para referir-se ao poder do corpo de funcionários responsáveis pela execução das tarefas especializadas da administração estatal ao serviço da monarquia absoluta” (ZABLUDOVSKY, 2000, p. 12, tradução nossa). No entanto, Rego et.al (2010) remonta a origem do termo até 1665, ano em que o rei francês Luís XIV nomeou Jean-Baptiste Colbert como controlador geral das finanças. Ele “reorganizou o comércio e a indústria e perseguiu aos funcionários corruptos. Para garantir a atuação justa do Governo, exigiu que os funcionários atuassem de acordo com regras comuns aplicadas a todos, sem distinção” (p.14). Colbert foi criticado duramente por Vicent de Gournay, já que para o segundo – administrador de comércio – as resoluções que organizaram o governo francês na atividade comercial eram demasiadas restritivas, rigorosas, complicadas e nada pragmáticas. Desse modo, Vicent de Gournay “criou a designação *bureaucratie* – governo a partir do gabinete, da mesa de trabalho, referindo-se à criação e aplicação de regras interdependentes das suas consequências práticas” (REGO et al., 2010, p. 14-15).

Daí que a etimologia do termo burocracia deriva da conjunção de: “*bureau* (escritório ou gabinete, em francês) com o termo *krátos* (poder, regra ou governo, em grego)” (*Ibid.*), e tal como observou Vicent de Gournay, a aplicação desta forma de “governo” implica a separação entre a norma escrita e sua aplicação prática, ou seja, separação do trabalho de escritório e a vida social, entre o anacronismo estático *versus* o dinamismo, os contextos e as

---

<sup>128</sup> No contexto latino-americano se poderia falar de uma re-funcionalização das estruturas coloniais. Ver o capítulo 1.

mudanças. Assim, a burocracia não só divide o trabalho mental do trabalho manual<sup>129</sup>, isto é, os que pensam e os que executam dentro da organização e estrutura normativa<sup>130</sup>, senão também em uma divisão entre o que está escrito e o prático, entre o escritório (papel) fixo e a *práxis* da vida social contingente, a partir da “criação e aplicação de regras independentemente das suas consequências práticas” (REGO et al., 2010, p. 15).

Já no início do século XIX, o termo burocracia é tido em conta como inerente à modernidade. Sendo Max Weber um dos principais, senão o principal, autor que “aprofunda na definição conceitual e sistematiza e situa o termo no nível primordial que teve no desenvolvimento das ciências sociais e na compreensão da organização política do século XX” (ZABLUDOVSKY, 2000, p. 12). No entanto, ao longo do tempo o termo adquiriu outros significados e sentidos que condicionaram sua compreensão pela sociedade e pelos próprios funcionários das organizações burocraticamente instituídas. Desde o tipo ideal proposto por Weber (1985, 2004) até a concepção vulgar cotidiana do mundo da papelada, a polissemia do termo transitou por muitas concepções. A seguir compartilho a classificação feita pelo autor Prestes Motta, que evidencia a diversidade de concepções que o termo burocracia tem (1985, p.7):

- Para designar uma administração racional e eficiente;
- Para designar o seu contrário;
- Para designar o governo de altos funcionários;
- Para designar uma organização enquanto a ordem;
- Para designar o mundo da papelada e dos processos administrativos.

Nesse sentido, para fins da pesquisa proposta vou classificar o termo burocracia em dois sentidos: a) a burocracia como a forma em que o Estado organiza suas instituições públicas<sup>131</sup> de forma racional e hierárquica (quadros de funcionários), que produzem normas para administrar suas próprias instituições e a vida civil<sup>132</sup>; e b) a burocracia no sentido cotidiano, compreendida e construída a partir do exercício administrativo – e o resultado

---

<sup>129</sup> Para Prestes Motta, “A burocracia caracteriza-se pela separação entre os que executam e os que planejam, organizam, dirigem e controlam” (1985, p. 16).

<sup>130</sup> Por exemplo, para Herzfeld, o formalismo da burocracia europeia: “bebe em conceitos judaico-cristãos e indo-europeus a respeito da superioridade da mente sobre a matéria, dos pensadores sobre os homens de ação” (2016, p. 27). Nesse contexto, na América Latina o formalismo da burocracia beberia de conceitos euro-cristãos.

<sup>131</sup> É importante sublinhar que a burocracia não se limita às organizações públicas, senão também ao privado. Por exemplo, os bancos estão organizados burocraticamente.

<sup>132</sup> Por exemplo, no caso do Estado-Nação, a organização de suas instituições é feita com o propósito de que sejam reflexo de seu próprio simbolismo cultural.

desse exercício – que os funcionários fazem das normas criadas por esse ente público organizado burocraticamente, as quais têm incompatibilidade com a vida social contingente.

Em resumo, a divisão de sentidos que proponho está relacionada ao exercício prático administrativo burocrático e à forma de organização burocrática das instituições públicas. Em simples palavras, a divisão proposta é entre a organização burocrática estabelecida por normas e a administração exercida mediante a aplicação das normas que afetam a seus próprios funcionários e cidadãos na cotidianidade de seu exercício.

Ora, a pergunta que cabe fazer é: ambas podem conviver juntas? A resposta é fácil e óbvia: sim. Em minha experiência durante o trabalho de campo e as entrevistas que fiz pude perceber que as duas macro linhas convivem. Por exemplo, como organização burocrática, o *Centro de Investigaciones Sociales* (CIS) está estruturado hierarquicamente com suas respectivas normas – primeiro sentido, este fato produz o aparecimento do sentido que são as tensões cotidianas que vivem os funcionários públicos no exercício cotidiano de seu *ethos* burocrático quando aplicam essas normas, as quais geram processos administrativos tediosos que demoram o cumprimento dos objetivos da instituição <sup>133</sup>.

#### **2.4. Burocracia versus administração pública**

Na linguagem cotidiana, o termo administração pública também é equiparado ao termo burocracia, o que significa que adquire o mesmo significado, mas há uma diferença no sentido de ambos. O objetivo desta seção é esclarecer o papel da administração pública na organização burocrática, a fim de usar cada termo com precisão.

Inicialmente, é essencial especificar que a administração pública é inerente ao Estado, ou seja, que sua funcionalidade e exercício estão vinculados a uma unidade estatal. Assim, a administração pública é uma atividade do Estado “destinada a produzir as condições que estabelecem, ao mesmo tempo, o desenvolvimento dos elementos constitutivos da sociedade e a expansão das forças internas do Estado” (GUERRERO, 1989, p. 34). É por isso que a administração pública tem relação com o segundo sentido de burocracia, isto é, que as normas, produto de uma organização burocrática pública, são exteriorizadas através de uma atividade administrativa a partir do *ethos* burocrático, mas não são o mesmo porque a atividade, da administração pública exterioriza a vontade do Estado na sociedade que tenta

---

<sup>133</sup> Acho importante compreender que os sentidos que propus são articulados a partir de um nível médio que permite a convivência de ambas, esse nível é: a norma com sua atividade administrativa.

regular. Em outras palavras, a administração burocrática poderia ser considerada como a mediadora entre o Estado e sua administração pública, sua atividade, conforme cita Guerrero:

A vontade do Estado é realizada através da criação das condições que facilitam a execução dessa vontade. Ao mesmo tempo, esta exteriorização, que não é outra coisa que a administração pública, representa em si a vida externa do Estado, que para realizar-se requiere dominar o meio no que qual atua: a sociedade civil (*Ibid.*, p. 43, tradução nossa).

Dessa forma, se pode entender a diferença entre a burocracia e a administração pública: a segunda é a atividade do Estado que permite visualizar e materializar sua vontade externamente; e a administração burocrática é aquela que regula e possibilita esse exercício a partir da aplicação das normas. Nesse sentido, poderia dizer que os Estados modernos possuem um tipo de administração pública e outra burocrática, como no caso da Bolívia, que a herdou da colônia e ainda funciona no Estado Plurinacional. Assim, compreendendo que a administração pública é a atividade de exterioriza a vontade do Estado na sociedade civil, a qual possui uma variedade de fenômenos, realidades e relações, onde se precisaria especializar e diversificar para atender a todas as demandas provenientes de diferentes setores sociais (GUERRERO, 1989, p. 44). Portanto, o Estado pretende buscar na administração pública a profissionalização de seus funcionários públicos para fortalecer e consolidar sua atuação e atividade. Assim, em seu trabalho de especialização, segundo Guerrero, o Estado moderno desempenha cinco funções: *serviço externo; defesa da soberania; fazenda; justiça; do interior*. Estes, por sua vez, são apropriados pela administração pública e são divididos em: *administração do serviço externo; administração de defesa; administração da fazenda; administração da justiça; e administração interna* (*Ibid.*, p. 44-45, tradução nossa).

Deste modo, com base na divisão proposta pelo autor, focalizarei minha atenção no estudo da *administração interna*, que tem “o objetivo de fazer que, na medida do possível, o indivíduo e as classes cooperem entre si para conseguir que a sociedade desenvolva seus elementos constitutivos e, assim, o Estado realize sua própria vida” (GUERRERO, 1989, p. 45-46, tradução nossa). Ao mesmo tempo, esse tipo de administração é subdividido em: *administração social, administração da vida pessoal e administração econômica* (*Ibid.*).

A administração social, de particular interesse para a pesquisa, tem o objetivo de “atender à conservação e aperfeiçoamento das instituições culturais ou para fins sociais que o Estado cria, promove ou protege” (POSADA, 1894 apud GUERRERO, 1989, p. 46). Ora, a partir dos argumentos sobre os quais Guerrero propõe as funções administrativas do Estado, e entendendo que esta organização burocrática deve responder a uma multiplicidade de relações, realidades, necessidades, demandas, de uma certa sociedade e da mesma forma regular e ordenar as relações existentes na sociedade civil, na soma de interações individuais e

coletivas que ocorrem na vida cotidiana (SIMMEL, 1986), proponho adicionar uma nova sub administração dentro da *administração social* que chamarei: *administração dos bens culturais e intelectuais*. Justamente, na pesquisa, o CIS é uma dessas instituições que cumpre o papel da preservação, construção e difusão do pensamento e conhecimento boliviano através da produção de livros e material audiovisual. Nessa perspectiva, o CIS administra bens culturais e intelectuais de forma burocrática.

A seguir, darei lugar à concepção que os funcionários da Unidade Administrativa do CIS têm sobre burocracia, com o propósito de que os sentidos que propus anteriormente sobre o termo, bem como as diferenças estabelecidas com a administração pública, tenham o respaldo empírico do dado vivo (GUBER, 2004) e não fique apenas na teoria.

## **2.5. O que é burocracia para os funcionários da unidade administrativa do CIS?**

Neste item abordarei a concepção que os funcionários públicos da Unidade Administrativa do CIS têm sobre a burocracia, a qual, à diferença do sentido científico proposto por Weber, ou da concepção produto do olhar do cliente ou usuário das instituições públicas, é uma concepção fundada na sua própria experiência como funcionários.

Desse modo, para alguns funcionários públicos entrevistados, a burocracia origina-se a partir do cumprimento da norma. Para eles, “*existe uma confusão no fato de ter um controle efetivo das funções com a burocracia. Mas, muitas vezes, no fato de implementar novos métodos de controle aplica-se a burocracia, ou seja, que põem impedimentos*”<sup>134</sup>, por exemplo a papelada excessiva, assinaturas, carimbos, correções de processos, etc. Assim, os funcionários acham que a Bolívia tem muitas normativas que se devem seguir e, por sua vez, estas normas impedem que os processos administrativos sejam efetivos e ágeis, mas, eles são cientes que têm que cumprir com a aplicação da norma, embora essa ação retarde os processos administrativos, já que no caso do não cumprimento desse dever, não terão os respaldos necessários que garantam seu exercício administrativo burocrático, além de que gerariam responsabilidades puníveis pelas normas que controlam o agir dos funcionários no setor público.

*“Na Bolívia, temos muitas normativas que devemos seguir, as normativas impedem que essas coisas (processos administrativos) sejam aceleradas porque*

---

<sup>134</sup> Entrevista à Assistente Administrativa, 14 de maio de 2019.

*temos que cumprir normas, leis, decretos, que saem e que impedem o funcionário público de executar rapidamente como uma empresa privada”.*<sup>135</sup>

*“Estamos na administração pública, somos regidos por normativas em diferentes áreas ou especialidades (...) cada área tem sua normativa e temos que cumprir com estas normativas à letra, certo? Porque senão nós geramos responsabilidades pela função pública(...) Então, temos que cumprir com a normativa se não pretendemos gerar responsabilidades para a futura função pública, não é verdade? (...) Então, a partir daí gera-se a burocracia, é necessariamente gerada porque se você não cumpre com as normativas eles (os processos administrativos) retornam para você, então os procedimentos levam tempo para serem executados, não é? Há sempre pequenas coisas de forma, certo? Mas se fossem de fundo seriam mais complicadas. Então, todo o cumprimento da norma faz que a burocracia seja aplicada e não podemos evitar a burocracia”.*<sup>136</sup>

A burocracia, na concepção dos funcionários do CIS, é consequência da aplicação da norma, a qual deve ser cumprida sob o medo às punições que podem sofrer. Desse modo, esta aplicação pode ser compreendida como “os passos que se tem que seguir para alcançar um objetivo”<sup>137</sup>, passos que os funcionários da Unidade Administrativa do CIS têm que cumprir cotidianamente para atingir seus objetivos e os objetivos da instituição. Para a Diretora de Assuntos Administrativos da Vice-presidência do Estado Plurinacional da Bolívia

*“A burocracia é... burocracia é que você tem todos os procedimentos, que fazem parte do cumprimento de um objetivo, documentado, autorizado pelas autoridades competentes, então é um pouco de papel [se refere a papelada], mas acho que tudo isso também é baseado em estudos que foram realizados e que tentam reduzir procedimentos, mas, pela mesma estrutura das instituições, neste caso públicas, pois, têm que seguir alguns passos para poder respaldar os procedimentos e poder cumprir com a disposição de recursos públicos, que é o que uma transparência procura assegurar, ou seja, que eles são feitos de uma maneira boa”.*<sup>138</sup>

À semelhança dos funcionários do CIS, a Diretora concorda que aplicar as normas implica gerar papelada, burocracia no segundo sentido proposto, a qual é compreendida como a parte irracional devido à série de passos excessivos a seguir em algum processo administrativo. Na verdade, como falei no parágrafo onde proponho os dois sentidos de burocracia, o que a entrevistada diz nas entrelinhas é que a burocracia é um produto da estrutura institucional também chamada burocrática, evidenciando que os funcionários são cientes de que a burocracia, em seu segundo sentido, é parte de sua cotidianidade no interior das instituições nas quais trabalham, mas, sobretudo, eles são cientes de que as normas são

<sup>135</sup> Entrevista ao Assistente Operativo, 13 de maio de 2019.

<sup>136</sup> Entrevista ao Responsável Operativo Administrativo, 19 de maio de 2019.

<sup>137</sup> Entrevista à Encarregada de Armazéns, 7 de maio de 2019.

<sup>138</sup> Entrevista à Diretora de Assuntos Administrativos da Vice-presidência, 9 de maio de 2019.

responsáveis pelos conflitos que têm em seu exercício burocrático. No entanto, ainda que eles estejam cientes dos fatos mencionados, importa mais o medo à punição que podem receber no caso que infrinjam a norma, sendo a papelada o principal respaldo que eles precisam para garantir seu exercício burocrático.

Nesse sentido, se as instituições públicas funcionam sob esse tipo de estrutura burocrática – primeiro sentido –, sempre existirá burocracia – no segundo sentido. E, embora os funcionários queiram modificar ou não concordar com as normas, o medo às normas punitivas – na maioria das vezes gerada pelos funcionários de cargos altos – e a excessiva sacralização do respaldo que é interiorizado no trabalho cotidiano, mostra que a vida do funcionário e o próprio Estado funcionam em um sistema sem saída, destinado a funcionar desse jeito.

*“Burocracia para mim é o retardamento de processos administrativos que poderia ser muito mais fácil, não? Que complica mais, não? Pela razão que há normas, existem leis que são boas, não? Mas que ainda fazem que os processos demorem, que poderiam ser mais viáveis, mais rápidos e mais oportunos”<sup>139</sup>.*

A concepção de outro grupo de funcionários, uma minoria, parte do ponto de vista do cidadão, do cliente, aquela visão que vai mais longe do segundo sentido proposto na pesquisa, entendido como os trâmites administrativos aos quais o cidadão está exposto no momento de se relacionar com as instituições do Estado, pois para eles *“é muito burocrático ir de um lugar para outro, para alcançar o mesmo resultado que uma pessoa precisa”<sup>140</sup>*. Este sentido está relacionado com as consequências da aplicação da norma, sendo o cliente ou usuário aquele que recebe aquela burocracia descrita no segundo sentido, que a maioria dos funcionários da Unidade Administrativa do CIS compartilha. Estes funcionários, os que partem do ponto de vista do cidadão, ao falarem de burocracia, relacionam o termo e identificam-se mais com o cliente que sofre.

*“Putá, a burocracia é um pão de cada dia em todas as instituições públicas principalmente porque a burocracia é vista em todos os escritórios, principalmente em escritórios públicos do que privados, (...) principalmente em instituições que são do Estado, que nós temos que chegar com qualquer trâmite, seja ele particular ou institucional, mesmo é muito burocrático, são muitos dias, muitas horas, muitas visitas que são dadas ao mesmo objetivo que você não consegue alcançar em um prazo. Eles sempre têm que dizer "voltar amanhã",*

---

<sup>139</sup> Entrevista à Encarregada de Vendas, 16 de maio de 2019.

<sup>140</sup> Entrevista ao Suporte de Distribuição, 13 de maio de 2019.

*"voltar à tarde, talvez seja assinado", é uma questão sem fim, infelizmente eles não criam um projeto que termine essa situação para que nós, como cidadãos tenhamos mais acessibilidade a certos graus que não podemos alcançar por causa dessa burocracia"* <sup>141</sup>.

Só para um funcionário entrevistado a concepção de burocracia tem a ver com etimologia da palavra, para ele significa "a capacidade ser capaz de exercer o poder desde uma mesa"<sup>142</sup>. Assim, nota-se que alguns funcionários sabem que têm certo poder pelo fato de ter um cargo público e estar em espaços de decisão do Estado, mas também a ideia de governar a partir de um escritório faz referência ao modo de organização hierárquica dos funcionários que, por sua posição em estruturas administrativas, têm acesso a espaços de decisão e emprego de recursos (WEBER, 1944; 1985).

Em qualquer caso, a concepção geral sobre burocracia que a maioria dos funcionários entrevistados compartilha está relacionada à aplicação da norma que eles fazem, a qual é responsável de medir a eficácia e o exercício cotidiano de suas funções, e, sobretudo, a responsável pela retardação dos processos administrativos dos quais dependem para realizar suas atividades. No final, o problema central que engloba a burocracia nos sentidos dos funcionários e daqueles que eu propus anteriormente, pode ser resumido da seguinte forma:

*"Na teoria, (a burocracia) deveria funcionar bem, combinar bem, inter-relacionar-se bem (em sua organização) para que qualquer processo (administrativo) iniciado ou qualquer processo que seja feito siga os passos necessários para chegar ao seu fim de forma eficiente, mas na prática acho que não pode ser aplicado dessa forma"* <sup>143</sup>.

Nessa perspectiva, a burocracia transita de sentidos no percurso de sua consolidação como organização e seu exercício como administração, até chegar a um sentido, do cidadão, que não é de interesse para a presente pesquisa porque está relacionado com as consequências dessa administração que é "sofrida" pelo cidadão ou usuário. No entanto, a partir das entrevistas aos funcionários, deduzo e penso burocracia como uma árvore que produz diversas nuances e facetas subordinadas ao mesmo tronco, não só falando sobre sua essência hierárquica, mas sim compreendendo sua centralidade na norma que permite sua organização e sua administração, característica completamente afastada do rizoma deleuziano (DELEUZE; GUATTARI, 2000).

---

<sup>141</sup> Entrevista ao Encarregado de Distribuição, 22 de maio de 2019.

<sup>142</sup> Entrevista ao Encarregado de Operativo, 15 de maio de 2019.

<sup>143</sup> Entrevista ao Encarregado de Distribuição, 20 de maio de 2019.

Como mencionei anteriormente, no momento que eu iniciava a pesquisa foi difícil dissociar as várias concepções do termo burocracia, e como o leitor pode ver nesta seção, também cada funcionário tem sua própria construção do termo, mas a partir de uma perspectiva negativa, isto é, na sua subjetividade a burocracia está relacionada à ineficácia, ao retardamento e ao excesso da normatividade. Um “algo” escrito que deve funcionar bem para atingir uma meta, mas que na prática não funciona. Assim, o funcionário da Unidade Administrativa do CIS sabe que a burocracia é parte do seu cotidiano limitando sua eficiência como indivíduo, embora eles achem que as normas sejam necessárias e “boas”. Por isso, com base no olhar do burocrata, pode-se perceber que, de alguma maneira, existe um círculo vicioso na compreensão do funcionamento da burocracia. A estrutura organizativa e administrativa burocrática atua desta maneira: a norma criada pela organização é a responsável pela ineficácia do funcionário público na aplicação dessa mesma norma. Nesse sentido, pelo olhar burocrata, a concepção de burocracia poderia ser compreendida a partir do outro lado da moeda, uma espécie regressão que complementa e dá orientações para entender a concepção do usuário, que é aquela associada só ao mundo da papelada e passos a seguir. Assim, para o funcionário, a burocracia é entendida como o mundo das normas que dificultam seu trabalho, sua eficácia, esse é o olhar do outro lado da mesa.

Na próxima seção, continuando com a contextualização dos argumentos, discutirei o significado weberiano da burocracia, importante para o desenvolvimento da idéia do *ethos* burocrático que desenvolverei no próximo capítulo que aprofundará a concepção que eles têm de burocracia, o burocrata e trabalho burocrático.

## **2.6. Burocracia e Estado: definição weberiana**

Tendo entendido no primeiro capítulo que nosso objeto de estudo (CIS) tem como propósito promover investigações sociais e editar obras de autores para o projeto da Biblioteca do Bicentenário da Bolívia, e cujos produtos de ambas ações são livros, pergunto-me: quais são os mecanismos que permitem a produção desses livros? Como é que eles conseguem publicar os livros? Como é que conseguem distribuí-los nacional e internacionalmente? Quais meios possibilitam que eles se materializem na sociedade civil? Inicialmente, a resposta seria através da administração pública ou, mais especificamente, por meio da administração dos bens culturais e intelectuais. Mas a resposta ficaria incompleta, porque, na realidade, a administração pública precisa encontrar seus princípios reguladores e

articuladores, que permitem sua execução, em um modelo organizativo e administrativo: a burocracia moderna, ou seja, a organização dentro da organização e uma administração burocrática.

Mas, o que é a burocracia moderna? Para tentar dar uma definição acertada e relacioná-lo à pesquisa, é necessário ir à teoria. Como falei na introdução deste trabalho, para Max Weber “[...] é o meio de transformação comunitária’ numa ‘ação *societal*’ racionalmente organizada. Por essa razão, a burocracia, como instrumento de ‘societalização’ das relações de poder, tem sido, e ainda é, um instrumento de poder de grande importância para quem controla o aparato burocrático” (WEBER, 1985, p. 83). A comunidade *societária* que o autor fala, basear-se-ia num conjunto de instituições e normas que garantem a coesão da sociedade, isto é, uma estrutura que regula a ação social mediante normas; assim, adquire um tipo único de sociedade, a *societária*, que não é mais que uma sociedade com instituições, leis, decretos etc.<sup>144</sup> Mas o leitor necessita compreender que a definição weberiana de burocracia “não constitui mais que um modelo teórico da função pública (...) nem o rol ou as funções do Estado nem as práticas administrativas reais<sup>145</sup>” (DREYFUS, 2012, p. 15, tradução nossa) estão compreendidas no tipo ideal do autor alemão.

Nesse sentido, a função da burocracia como modelo organizativo e administrativo público é criar conexões entre o Estado e a vida social (EINSESTADT, 1981), daí que surgem dicotomias entre os interesses da sociedade civil, ou seja, cidadãos e os interesses institucionais. Por exemplo, o Estado-Nação em seu objetivo por legitimar uma cultura, recorre à burocracia para criar estereótipos nacionais de identidade (HERZFELD, 2016) contra qualquer outro tipo de identidade, ou seja, coopta a multiplicidade numa unilateralidade.

Max Weber (1985), em seu livro *O que é burocracia?*, explica como a burocracia moderna opera. Em resumo, ele fala sobre os deveres oficiais que os funcionários devem cumprir; níveis de autoridade burocrática e noção de ordem; as regras como meios coercitivos; a qualificação do funcionário público; princípios de hierarquia nas posições e controle; o oficial como um assunto substituível; a suposição de que quanto for o maior desenvolvimento econômico é maior burocracia, entendida a partir da consolidação de um aparato burocrático e não pela própria economia, etc. Em outras palavras, o autor aborda o conceito de burocracia como um tipo de dominação racional, como uma estrutura hierárquica

---

<sup>144</sup> A definição é de muita importância para a pesquisa, mas já falei na introdução.

<sup>145</sup> Que eu chamaria de *cotidianas*.

de poder, ou seja, como um tipo ideal com um *ethos* burocrático (DU GAY, 2012) que permite que as instituições do Estado, possam se organizar e administrar.

No livro *Economia e Sociedade* (1944), na seção dos tipos de dominação, Weber concebe a burocracia como uma forma de exercer poder a partir da administração, entendendo a dominação como “a probabilidade de encontrar obediência dentro de um grupo específico para mandatos específicos” (WEBER, 1944, p. 170). Nesse sentido, o autor propõe que a relação entre a autoridade e o que obedece é estabelecida a partir de considerações racionais de acordo com os fins necessários para um bom funcionamento da burocracia e seu *ethos*. Para ele, “um certo mínimo de *vontade* para obedecer, ou seja, *interesse* (externo ou interno) em obedecer, é essencial em qualquer relação autêntica de autoridade” (*Ibid.*), referindo-se a uma relação burocrática.

O autor também fala de um elemento importante dentro da organização burocrática, o **quadro administrativo**, que é composto por um grupo de homens em quem se pode confiar para executar essa dominação sobre a pluralidade ou sociedade civil no caso do Estado, além de que eles possibilitam que os objetivos de uma instituição pública possam ser cumpridos já que eles são os responsáveis pela aplicação da norma no início e o fim dos processos administrativos. A obediência desse grupo é mediada por interesses materiais e racionais que estão de acordo com objetivos da instituição e que estabelecem as regras do “jogo” no vínculo entre a autoridade e funcionário (*Ibid.*)<sup>146</sup>. No entanto, esse vínculo pode se tornar frágil porque, na verdade, o funcionário não *faz o cargo*, pelo contrário, ele não pode ser considerado imprescindível no quadro administrativo, o importante é o cargo e suas funções, a instituição pode mudar o funcionário (pessoa) quantas vezes quiser, segundo suas necessidades e objetivos. Como diz um funcionário do quadro administrativo do CIS: “o trabalho é realmente importante e não o funcionário público. O funcionário público não é muito necessário, o funcionário público pode ser mudado, porém, a função ou o cargo de funcionário público se torna muito necessário”<sup>147</sup>.

Essa é uma das estratégias da burocracia para estabelecer seu domínio na fragilidade de suas relações internas<sup>148</sup>. Assim, garante que as relações sejam puramente racionais e

---

<sup>146</sup> Às vezes, essa ligação também pode ser por motivos ideais. Isso com relação a uma afiliação social ou política que o funcionário possa ter.

<sup>147</sup> Entrevista ao Apoio de Distribuição, 13 de maio de 2019. Geralmente esta percepção está relacionada com funcionários que ocupam posições baixas.

<sup>148</sup> Só que esta estratégia não é aplicada a todos, sempre há exceções. Por exemplo, a fragilidade dessas relações pode ser condicionada por vínculos alheios ao *ethos* burocrático, como amizades ou compadrios.

impessoais no papel, por isso, no mundo moderno e líquido de Bauman (2004)<sup>149</sup>, a burocracia pode manter vínculos como um tipo de dominação<sup>150</sup>, baseados na racionalidade e também na fragilidade.

Em resumo, a burocracia, no sentido técnico weberiano, é uma forma especificamente moderna de organização e administração de natureza racional “que repousa sobre a crença na legalidade das ordenações estatutárias e dos direitos de comando daqueles chamados por essas ordenações para exercer a autoridade” (WEBER, 1944, p. 172), uma forma ideal de organização e administração pública que foi adotada pelos Estados modernos. Embora Weber entenda burocracia como uma forma de dominação racional dentro de uma organização, é importante aclarar que a burocracia pode ser também uma espécie de dominação simbólica no seu sentido irracional que é aplicado cotidianamente – lembremos os sentidos expostos anteriormente – para quem é e não é burocrata. Estou falando da burocracia entendida como a excessiva papelada, a diversidade de passos para um fim, as normas incompreensíveis, etc., que confundem aquele que é exposto à administração pública. Ou seja, se exerce uma dominação simbólica compreendida no processo administrativo que deve ser assumido e recebido pelo mesmo funcionário e o usuário. Daí o emprego recorrente da frase “muita burocracia” quando alguém quer expressar a complicação que é realizar um processo administrativo numa organização burocrática.

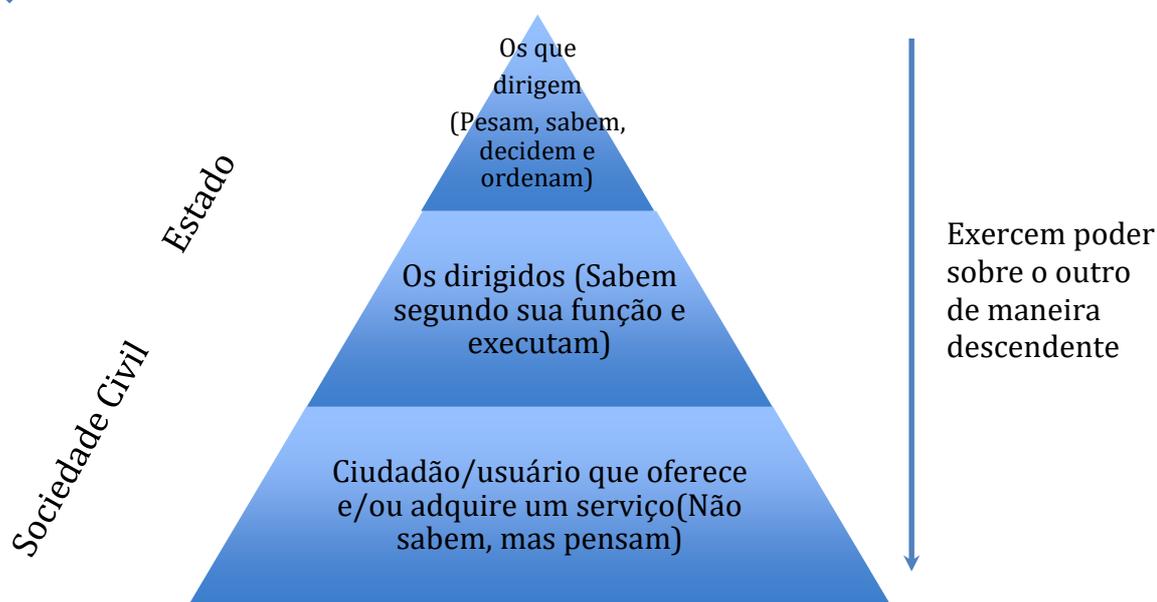
Desse modo, com base nos pressupostos teóricos weberianos, e apoiando-me em Prestes Motta (1985), apresento um esquema que resume os papéis e as relações dos atores na burocracia estadual:

---

<sup>149</sup> O conceito de liquidez do sociólogo Zygmunt Bauman explica a fragilidade das relações sociais entre os sujeitos no presente, sendo que estes perderam seu caráter sólido e duradouro. Da mesma forma, o autor transpõe essa noção para vários campos, como educação e até amor, mantendo o mesmo argumento sobre a natureza efêmera do mundo moderno. Aqui relacionamos este conceito à burocracia, pois, embora seja uma estrutura consolidada, estabelece suas relações na fragilidade do mesmo, ou seja, nessa liquidez.

<sup>150</sup> Embora isso possa variar porque existem redes afetivas misturadas com as racionais, que garantem ou tentam garantir legitimidade.

Imagem 3 – Esquema número 1: Estrutura clássica de uma organização burocrática



Fonte: Elaboração própria.

Creio ser interessante o esquema mostrar de forma simples como a organização burocrática aciona internamente de maneira hierárquica, sua relação com a sociedade civil e os papéis que cumprem. Nesse sentido, a burocracia pode ser vista como um sistema de produção composto por cargos que planejam e ordenam *versus* cargos que executam – o quadro administrativo. Assim, se poderia falar de uma espécie de “modo de produção burocrático” – como algo metafórico, ou seja um fazer burocrático – apoiado em uma divisão funcionalista do trabalho composto por uma diretiva, supervisores e mão de obra (PRESTES MOTTA, 1985) que possuiria uma burguesia burocrática, em que as decisões seriam agrupadas em núcleos fechados, exclusivos, elitistas, intelectuais, etc.

Para Einsstadt (1981), as organizações burocráticas são criadas pelas elites com o objetivo de assegurar-lhes certas posições de poder na escala social, bem como suprimentos de serviços. Com esse argumento, o autor faz referência àquelas administrações burocráticas monárquicas espanholas impostas nas colônias nas quais o rei buscava o controle do território por meio da administração, ação que, por exemplo, em toda a história boliviana, foi reproduzida por diferentes tipos de governos que adotaram a estrutura organizativa burocrática como forma de administração para legitimar seus interesses. Mas, ao ser racional e impessoal, não se supõe que a burocracia é caracterizada pela profissionalização e a

independência da política, garantindo certa autonomia institucional sobre os que estão no poder? (DREYFUS, 2012).<sup>151</sup>

Será que o esquema proposto anteriormente pode ser visível na *práxis*? Um dos interesses da pesquisa foi justamente aprofundar no exercício cotidiano do quadro administrativo da organização burocrática do CIS com o propósito de evidenciar como funciona na realidade. O leitor será aproximado no próximo capítulo para esta realidade que, *a priori*, poderia parecer desconhecida, mas acho que se tornará muito mais familiar do que se poderia pensar.

## **2.7. Desenvolvimento e consolidação da burocracia na América Latina e Bolívia**

### **2.7.1. As Reformas Bourbonicas**

Com a assunção ao trono pela dinastia Bourbon após a guerra de sucessão, a Espanha estava em uma crise econômica complexa, de modo que primeiro Filipe V e, depois, Carlos III, estabeleceram, no século XVII, uma série de modificações e reformas administrativas, militares, políticas, religiosas e culturais chamadas de Reformas Bourbonicas. Essas reformas aplicadas na Espanha e nas colônias não agradaram à população que vivia na América devido à sua natureza estrita na ânsia de organizar o governo e impulsionar o comércio. Particularmente nas colônias, as reformas Bourbonicas foram aplicadas com maior rigorosidade devido ao conflito de comunicação e controle, causado pela distância geográfica, entre o rei e os governos coloniais que controlavam as terras.

Embora a forma de administração e governo fosse estabelecida sob um modelo burocrático, com uma monarquia que governava a partir da Espanha, a inacessibilidade e a invisibilidade do rei condicionavam o controle real de uma sociedade tradicionalista em um Estado moderno controlado pela monarquia (GONGORA, 1998). Portanto, o plano era reforçar a presença do Rei nas Índias a fim de organizar e administrar as colônias em favor da monarquia espanhola, ou seja, abolir qualquer interesse particular que pudesse surgir contra a coroa:

Desta forma, o poder político obtido pelos crioulos em cargos públicos foi limitado. Sua participação nos cargos públicos era restrita, com a ideia de impedir a formação de poderes e interesses locais. Seu deslocamento foi tomado pelos novos espanhóis e reformadores que chegaram à Península (ESTRADA, 2015, p. 133-134, tradução nossa).

---

<sup>151</sup> Esta pergunta será respondida no seguinte capítulo quando serão abordadas as questões do *ethos* burocrático politizado.

Além disso, uma vez já implementadas as reformas, após ter fortalecido seu aparato de defesa, voltaram sua atenção para a reorganização administrativa do vice-reinado, sobre o qual realizaram diversas modificações, sendo uma delas a inclusão da profissionalização dos quadros administrativos – parte da estrutura burocrática – afetando os altos e baixos cargos administrativos ocupados (ESTRADA, 2015).

Góngora reconhece a importância das reformas Bourbonicas no interesse da coroa para assumir a dominação do espaço colonial pelo Estado porque elas marcaram “os limites de uma nova organização do Estado e a implementação de novas práticas governamentais” (GÓNGORA, 1998, p. 21). Desse modo, no momento da independência das colônias, o legado histórico herdado da conformação dos Estados-Nação independentes que surgiram tem a ver com essas reformas.

As reformas Bourbonicas buscaram reorganizar a vida interior na Península e restabelecer os laços com as Índias. Ambos propósitos respondiam a uma nova concepção do Estado que considerava como principal tarefa retomar os atributos do poder que havia delegado em grupos e corporações e assumir a direção política, administrativa e econômica do reino. (Ibid., p. 23).

No contexto do Brasil, as Reformas Pombalinas, implementadas no século XVIII, foram os mecanismos empregados pela coroa portuguesa para aumentar suas rendas a partir de um maior controle das fontes de arrecadação, ou seja, a tarefa era racionalizar seus instrumentos políticos, administrativos e militares com o objetivo de reforçar a estrutura colonial. Estas formas de “intervenção antecipavam algumas das tarefas que seriam requeridas no posterior processo de construção do Estado nacional: a afirmação da soberania sobre o território e a superação dos poderes locais” (PESSOA DE CARVALHO, 2011, p. 25-26).

Em síntese, esta breve revisão das reformas Bourbonicas contextualiza o papel que a burocracia começava a ter na história das colônias da América Latina em termos de sua formação administrativa, aquele poder de garantir a formação dos novos Estados modernos que vieram de uma colônia, além de serem reformas que deram os primeiros passos para racionalizar a administração burocrática. Em qualquer caso, ainda é necessário rever como as carreiras burocráticas foram estabelecidas, antes e, uma vez que as reformas administrativas foram implementadas para reorganizar a relação entre a monarquia e as colônias.

### 2.7.2. A carreira burocrática nas colônias e na transição para os Estados independentes

Segundo Garavaglia, a carreira burocrática nas treze audiências das colônias na América, no fim do século XVIII, possuíam elementos próximos ao modelo weberiano. Ou seja, os funcionários contavam “com um grau profissional, seguiram uma carreira com sucessivas promoções, possuíam um grande respeito por sua função no marco do Império (...) e também, tinham atado menos relações com as famílias dos notáveis locais” (2012, p. 7-8, tradução nossa). Estes funcionários foram os primeiros a serem expulsos no momento do surgimento dos Estados independentes. Fiscais e juízes espanhóis eram os principais funcionários que deixavam as colônias em direção a Espanha (*Ibid.*). No entanto, “(...) aqueles funcionários com fortes vínculos locais, continuariam sua carreira judicial nas novas configurações estaduais” (*Ibid.*)<sup>152</sup>. Mas, segundo o autor, “era obvio” que no projeto independentista os funcionários que ocupariam os “novos” cargos burocráticos não deviam ser fiéis ao Rei (*Ibid.*). Na verdade, o que os *criollos*<sup>153</sup> e certas famílias queriam – e eles conseguiram – era ocupar os postos importantes dentro da estrutura organizativa e administrativa do novo Estado independente. Para os novos governantes e detentores do poder só importava isso, poucos questionaram o modelo de governo e instituições que eram herdadas e refuncionalizadas, e cujo resultado deu em um colonialismo interno, no sentido proposto por Silvia Rivera Cusicanqui (2010a).

Um dado relevante que não posso deixar passar tem a ver com o cargo do Vice-rei, quem representava o rei nas colônias e era responsável pela administração e governança de uma província. Quando esta autoridade não tinha um sucessor, o cargo era ocupado pelos bispos, que interinamente assumiam as funções. Assim, para Garavaglia é complexa “(...) a trama intrincada que unia à Igreja com o poder civil e a dificuldade que existe em realidade ao intentar separar muito taxativamente ambos aspectos do poder do estado imperial nas ‘Índias’ durante os séculos XVI e XVII” (GARAVAGLIA, 2012, p. 9, tradução nossa). Este dado é interessante já que mostra o poder e a influência que a Igreja tinha na estrutura burocrática dessa época, e teria nos Estados independentes nos séculos seguintes. Nesse contexto, nas colônias a igreja assumiu um papel importante na organização e no exercício administrativo

---

<sup>152</sup> O fato de que os espanhóis continuaram suas carreiras depois da independência no caso da Bolívia tem suas razões que são explicadas mais adiante nesta seção.

<sup>153</sup> Durante a colonização espanhola a sociedade foi dividida em um sistema de castas. Os *criollos* eram filhos de espanhóis nascidos no continente americano.

burocrático, já que o modelo de governo era concebido como “(...) uma monarquia dentro da Igreja” (GARAVAGLIA, 2012, p. 9, tradução nossa), isto é, uma burocracia eclesiástica.

Nos séculos XVI e XVII, as trajetórias dos bispos que assumiram postos burocráticos na colônia possuíam um duplo itinerário: civil e eclesiástico. A carreira se iniciava nas universidades ibéricas, onde estudavam, para depois assumir cargos na organização e administração nas “Índias”. Por sua parte, os letrados também tinham trajetórias semelhantes, sendo muitos deles parentes de bispos que também estudavam em universidades ibéricas<sup>154</sup> e assumiam cargos nos quais seguiam uma carreira burocrática de promoção (GARAVAGLIA, 2012). Desse modo, as universidades ibéricas também cobraram importância na carreira burocrática, já que as famílias da elite enviavam seus filhos a estudar para depois, quando eles retornarem para a América, pudessem assumir cargos de hierarquia na organização e administração burocrática. Nesse contexto, havia uma especialização mediante processos de educação das famílias para consolidar a reprodução do poder que tentavam segurar. À semelhança do contexto atual, o que não é mera coincidência, o processo iniciava na família – capital cultural – para depois passar ao estudo nas instituições educativas – capital escolar/acadêmico – (BOURDIEU, 2007), e, a partir dessa profissionalização, eles estavam prontos, aptos e com as armas para se desenvolver com naturalidade nesses espaços, tentando legitimar sua posição.<sup>155</sup>

E o que acontecia com as 23 universidades fundadas na América espanhola? Estas instituições não formavam futuros funcionários que aspiravam a carreiras burocráticas? Embora Garavaglia (2012) sugira que as universidades ibéricas, especialmente a Universidade de Salamanca, se tornaram um centro de recrutamento de futuros funcionários que realizariam uma carreira burocrática nas “Índias”, não se deve esquecer que o objetivo de criar universidades na América Latina tinha a ver com: recrutar espanhóis, *criollos* e mestiços<sup>156</sup> para torná-los funcionais para a sociedade e a coroa, garantindo seus estudos eclesiásticos (MARTÍNEZ FERRER, 2016), e para a “formação de novos frades, sacerdotes e funcionários eclesiásticos e civis necessários para as tarefas práticas de governar as novas colônias” (ACOSTA, 2016, p. 27, tradução nossa). Em outras palavras, as universidades da América

<sup>154</sup> A Universidade de Salamanca era a mais importante e que recebia os futuros funcionários. Esta instituição também foi o modelo para as universidades que se fundaram nas colônias espanholas.

<sup>155</sup> Foi interessante que, durante meu trabalho de campo no CIS, pude encontrar o caso de um funcionário de uma reconhecida família da cidade que fez seu doutorado na Universidade de Salamanca e ao retornar para Bolívia conseguiu um posto hierárquico na Unidade de Pesquisas do CIS. Acho que não pode ser mera coincidência, penso que as estruturas colônias ainda permeiam e mantêm suas lógicas no contexto atual.

<sup>156</sup> Nos dias das colônias espanholas, os mestiços eram os habitantes nascidos no continente americano, produto da união entre o homem branco e a mulher indígena, ou entre mulher branca e o homem indígena.

espanhola permitiram que grupos estabelecidos se consolidassem em espaços privilegiados que lhes proporcionassem a oportunidade de mobilidade social ascendente (ACOSTA, 2016). No entanto, também permitiu que os *criollos* se tornassem “elites intelectuais, ilustradas, empenhadas em construir a ‘República das Letras’ nos novos territórios” (*Ibid.*, p. 3). No caso do Brasil, o tema com as universidades e sua relação com o país colono foi ainda mais complexo, já que Portugal não permitiu a criação e instituição de universidades em suas colônias, unicamente o ensino da educação superior era possível na Universidade de Coimbra, até lá tinham que ir os filhos da elite (ANDERSON, 2013).

Então, respondendo às perguntas anteriores que fiz, as universidades “locais” foram centros de recrutamento para engrossar as filas dos funcionários que organizavam e administravam os novos territórios, mas a partir da leitura de Garaviglia sou levado a entender que havia uma separação entre os funcionários e a carreira burocrática que seguiam ou tinham a oportunidade de escolher. Ou seja, penso que as universidades “locais” e as universidades ibéricas cobiçavam e recrutavam funcionários com diferentes perfis, enquanto a de Salamanca recebia bispos ou parentes destes; as universidades “locais”, que entre as suas disciplinas ofereciam “línguas nativas”, recebiam aos padres espanhóis, *criollos* e mestiços, o que definitivamente gerou uma distinção marcada pela oportunidade de acessar e obter certos cargos.

Fazendo um parêntese, no contexto do Estado Plurinacional da Bolívia, o então presidente, Evo Morales Ayma, por meio do Decreto Supremo Nº 29.664, assinado na primeira escola indígena de Warisata, fundada em 2 de agosto de 1931<sup>157</sup>, organizou a criação de três universidades indígenas divididas segundo o fator geográfico boliviano e que foram fundadas em 2 de agosto de 2008: *Universidad Indígena Boliviana Aymara Tupak Katari*, que oferece os cursos de Engenharia Agrônômica, Medicina Veterinária e Zootecnia, Engenharia de Alimentos e Engenharia Têxtil; *Universidad Indígena Boliviana Quechua “Casimiro Huanca”*, que oferece os cursos de Engenharia Agrônômica, Engenharia de Aquicultura, Engenharia em Indústria Alimentícia e Engenharia Florestal; *Universidad Indígena Boliviana Guaraní y Pueblos de Tierras Bajas “Apiaguaiki Tüpa”*, que oferece os cursos de Engenharia

---

<sup>157</sup> A escola Ayllu de Warisata, promovida por Avelino Siñani, camponês aimara, e Elizardo Pérez, professor rural designado pelo governo, foi a primeira escola indígena construída em Warisata, no norte da Bolívia. A escola que funcionou por 9 anos teve o objetivo, primeiramente, de que os filhos dos indígenas tivessem acesso a educação, além de estudarem no mesmo lugar de origem, isto é, no *ayllu* – nome com o qual cada grupo familiar é designado em uma comunidade indígena na região andina. Foi uma escola de convivência comunitária que rompeu com os modelos educacionais padrão, pois priorizava os ensinamentos ancestrais dos Andes a partir da vida na comunidade e das formas de vida dos Aimaras. Infelizmente, em um ambiente social hostil à educação indígena, a escola Ayllu enfrentou muitas dificuldades, portanto, no momento em que a escola não obteve mais apoio do governo, fechou.

de Ecopiscicultura, Engenharia Florestal, Engenharia de Petróleo e Gás Natural e Medicina Veterinária e Zootecnia. Os cursos mencionados estão orientados ao âmbito produtivo do Altiplano, Vales e Planícies<sup>158</sup>. As universidades mencionadas pretendem contribuir para a conservação da terra e do território, para manter as línguas, as formas de produção e conservação da vida e sistemas políticos organizacionais indígenas<sup>159</sup>, sob o discurso da descolonização dos povos historicamente oprimidos.

Para a antropóloga Alison Spedding (2011), o essencialismo indígena na Bolívia levou à ideia da segregação entre quem é indígena e quem não é, ou seja, para a autora, por trás do discurso essencialista indígena há um interesse político e ideológico que foi – e ainda é – empregado por intelectuais e ideólogos para compreender e “reivindicar” a questão indígena no processo de descolonização, fato que produziu uma segregação etnocentrista entre aqueles que compartilham ou não essa essência. Nesse sentido, seguindo com os argumentos de Spedding, as criações das universidades indígenas na Bolívia são iniciativas segregacionistas que funcionam em seus próprios espaços<sup>160</sup>, “em vez de incorporar o ensino em idiomas nativos e conteúdos nacionais no *pensum*<sup>161</sup> do sistema universitário nacional não *etnizado*” (2011, p.100-101).

Vale a pena se questionar se estas universidades, na realidade, se converteram em espaços de reivindicação dos povos originários para a transmissão de seus conhecimentos tradicionais?

Inicialmente, creio que o fato de que estas instituições só ofereçam cursos de estudo produtivos – que beneficiam em certa medida os povos originários – relega o papel dos indígenas às práticas camponesas ao invés de indígenas – novamente inseridos em um contexto campo/cidade. Além de que outros tipos de carreiras universitárias, as quais geralmente permitem o acesso a espaços de decisão e que poderiam servir para que os indígenas – e todos nós – possam repensar ditos espaços na estrutura organizativa, política e administrativa governamental, isto é, por exemplo, a tentativa de adequar ou optar pelos modos de organização tradicionais à estrutura estatal colonial, não são oferecidas. No entanto, esse tópico pode ser objeto de outra pesquisa, por enquanto, não vou aprofundá-lo.

---

<sup>158</sup> Disponível em: [www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/). Acesso em: 18 de abril de 2019.

<sup>159</sup> Disponível em: <https://unibolquechua.edu.bo/institucional/historia/>. Acesso em: 22 de abril de 2019.

<sup>160</sup> Cada universidade funciona em pequenas cidades. A universidade da área andina, localizada em Warisata, fica a duas horas da cidade de La Paz; a universidade da área dos vales, localizada em Chimoré, fica a 5 horas da cidade de Cochabamba; e a universidade da área das planícies, localizada em Kuruyuki, fica a mais de 12 horas da cidade de Sucre.

<sup>161</sup> Plano de estudos de uma carreira universitária.

Em qualquer caso, retomando os argumentos que iniciaram a seção, se houve uma expulsão de funcionários espanhóis fiéis à coroa, também houve uma aliança entre uma burocracia desterrada e uma nova burocracia independentista, pois, algumas autoridades da colônia (ex-vice-reis e alguns ex-altos funcionários) não necessariamente deixaram a América, eles estabeleceram amplas famílias e amplas redes sociais nestas terras, as quais relacionaram-se com as novas famílias detentoras do poder organizativo e administrativo, o que garantiu sua permanência indireta nos espaços de poder, possibilitando a continuidade de sua trajetória burocrática (GARAVIGLIA 2012).

Mas isso tem uma razão, pelo menos na Bolívia, já que no início da vida republicana do país o presidente Antonio José de Sucre tentou fazer uma série de reformas administrativas que não deram certo, sendo uma delas a supressão da venda de cargos públicos, só que na tarefa de procurar pessoal especializado ou hábil para as funções, devido a brigas políticas e econômicas, novamente necessitaram de funcionários espanhóis. Por exemplo:

Na *Casa de la Moneda de Potosí* foram confirmados todos os antigos funcionários espanhóis porque eram os únicos que conheciam bem seu ofício. E o mesmo aconteceu nos demais departamentos da república, em todos os cargos de confiança foram confirmados que seus antigos titulares (PERALTA, 1992, p. 9).

Dessa forma, pode-se evidenciar que as próprias estruturas do Estado independente boliviano e seus governantes foram as responsáveis para que essa “aliança” fosse possível e mantivesse o *status* colonial<sup>162</sup>. No caso do Brasil, com a vinda da família real que se estabeleceu no Rio de Janeiro em 1808, mudou a participação das elites “locais” na cooptação de espaços nas carreiras burocráticas, já que até esse momento elas tiveram uma participação reduzida na organização e administração do Império Português por uma “questão de falta de aprendizado e de desconhecimento das regras de competição para os cargos melhor posicionados” (PESSOA DE CARVALHO, 2011, p.27).

#### 2.7.2.1. *O parentesco nas carreiras burocráticas das colônias e a venda de cargos administrativos*

Falar do parentesco nas carreiras burocráticas é falar das relações sociais que constroem e reproduzem as maneiras como a burocracia organiza-se e estrutura-se. Para Herzfeld (2016), a metáfora do parentesco, aplicada a uma ideologia nacionalista é “(...) a ponte entre o corpo e o governo, o lócus dessa espetacular conversão que todos os nacionalismos bem-sucedidos efetuam entre ‘sangue’ e ‘cultura’” (2016, p. 78). É esse

---

<sup>162</sup> Em outras palavras, como uma nação que se tinha livrado do jugo espanhol, fomos os responsáveis por colocar novamente a corda no nosso próprio pescoço.

vínculo em que os indivíduos de uma nação imaginam e compartilham uma cultura comum que os diferenciam dos outros (ANDERSON, 2013). Assim, no caso da burocracia, o parentesco é compreendido em duas escalas: desde uma perspectiva metafórica, a descrita por Herzfeld – a construção de um estereótipo nacional, legitimado por suas instituições burocráticas, que produz indiferença para com o estrangeiro – e, por outro lado, o parentesco relacionado à “herança” patrilinear de cargos administrativos burocráticos, que produziu indiferença em relação às oportunidades para que outros grupos subalternos (indígenas e mestiços) possam ascender a espaços de decisão nas organizações burocráticas públicas.

Dados da segunda metade do século XVIII revelam a importância das relações familiares e sociais no desenvolvimento de carreiras burocráticas nas colônias do continente americano. Candidatos a cargos administrativos usavam referências familiares, especificamente de seus pais, burocratas consolidados, a fim de demonstrar seus antecedentes e aptidões para os cargos que aspiravam. Pelo menos durante esse período “(...) aquela forma de ‘herdar’ uma posição na administração ou de reivindicá-la pelos méritos de seus familiares, não era incomum” (GARAVAGLIA, 2012, p. 13).

Desse modo, as redes parentais têm relação direta com os cargos administrativos herdados por certas famílias que marcaram – e ainda marcam – seu domínio e a reprodução do exercício de seu poder. Dessa forma, fica evidente que durante a colônia as redes familiares foram o meio pelo qual a burocracia foi consolidada, sendo esta mesma lógica reproduzida pelas nações que foram erguidas como independentes. Daí a importância das “(...) redes parentais no processo de constituição dos mecanismos de poder” (GARAVAGLIA, 2012, p. 11, tradução nossa). S.N. Eisenstadt (1981), resume de maneira simples o que tento dizer quando o autor argumenta que as organizações burocráticas tendem a se desenvolver quando espaços de decisão, papéis sociais e posições institucionais relevantes pertencem a grupos particulares associados por redes de parentesco ou território.

Considerar à burocracia como um aparato, como se argumenta repetidamente em muitos estudos sobre esta questão na América Latina, é algo totalmente deslocado, não existe aparato aqui, existe uma rede de relações sociais na qual os elos parentais são, frequentemente, um parâmetro central (GARAVAGLIA, 2012, p. 25).

Nesse sentido, posso inferir que a organização e consolidação da burocracia colonial, se deu a partir da herança de cargos administrativos obtidos por determinadas famílias que constituíram redes de parentesco, as quais serviram como base para a construção dos Estados-Nação independentes das colônias espanholas e portuguesas, e se estabeleceram como grupos privilegiados logo após a independência. Não obstante, eu me pergunto: como essas famílias

conseguiram ocupar esses cargos? Ou seja, qual era a origem? No contexto da Bolívia, Peralta (1992) argumenta que:

No antigo regime colonial, todos os empregos concedidos davam renda econômica e prestígio social àqueles que compravam esses cargos. Os cargos públicos foram sob patrimonialismo hispânico e, em todos os governos de corte despótico, propriedades vendáveis e sujeitas a privatização temporária. A venda dos cargos por parte da administração charqueña (Charcas) foi, aliás, um meio para obter rendas de uma aristocracia colonial ligada ao boom do comércio voltado para a extração do mineral de Potosí (...) fundamentalmente é o acesso ao mundo social seletivo dos privilegiados do regime patrimonial que torna a compra dos cargos tão atraente (1992, p. 8-9).

Desse modo, a consolidação das redes parentais na organização burocrática, a herança dos cargos burocráticos, tem sua origem na compra e venda destes cargos, que, como diz o autor, era o caminho para que certas pessoas com poder aquisitivo pudessem ascender a espaços privilegiados do mundo social daquela época e o caminho para que o regime colonial obtenha ingressos econômicos. Portanto, concentrando minha atenção nos períodos atuais, pergunto-me: será que ainda existe essa herança e reprodução de cargos administrativos, será que existem estas redes parentais e, ainda mais, será que essa venda de cargos continua?<sup>163</sup>

### 2.7.3. Construção da burocracia boliviana

Em 1825, a Bolívia foi libertada do jugo espanhol e declarada como uma nação independente. Um momento constitutivo (ZAVALETA, 2008) erigia-se na história deste país, repleto de reformas e debates sobre a direção que a forma de governo deveria tomar. A colônia havia penetrado demais? Sim. Por isso, este período tem sua importância devido ao Estado adotar uma estrutura imposta pela colônia que é assumida e interiorizada pelos responsáveis de organizar e administrar a nova nação fundada a favor de uns sobre outros. Foi um ponto de inflexão no qual uma sociedade *estamental* herdada se refletia em um Estado centralizador e institucionalizado. Mas, no contexto da burocracia, os primeiros debates e preocupações da república e seus atores políticos estavam ligados à “despersonalização ou moralização de empregos públicos” (PERALTA, 1992, p. 6).

Para ilustrar o início desta seção citarei a Bolívar, que em seu conhecido *Discurso de Angostura*, de 15 de fevereiro de 1819, analisou e refletiu em profundidade a realidade de seu contexto, apontando a que as instituições que surgiram na América como resultado da independência tiveram que responder às necessidades e possibilidades dessas sociedades, sem copiar modelos de outras terras. Ele disse:

---

<sup>163</sup> Parte das respostas para estas questões são abordadas no capítulo 3.

Não seria muito difícil aplicar a Espanha o Código de Liberdade Política Civil e Religiosa da Inglaterra? Bem, é ainda mais difícil se adaptar na Venezuela, as Leis da América do Norte. O Espírito das Leis não diz que elas devem ser apropriadas para o Povo que são feitas? Qual é a grande coincidência de que as Leis de uma nação se adequem a outra? Que as leis devem estar relacionadas à fisicalidade do país, ao clima, à qualidade da terra, à sua situação, à sua extensão, ao gênero da vida dos Povos. Refere-se ao grau de liberdade que a Constituição pode sofrer, à religião dos habitantes, às suas inclinações, às suas riquezas, ao seu número, ao seu comércio, aos seus costumes, às suas maneiras? (...) Permita-me chamar a atenção do Congresso sobre um assunto que pode ser de vital importância. Lembremos que nosso povo não é europeu nem norte-americano: é mais um composto da África e da América do que uma emanção da Europa. (...) Cabe a vocês resolver o problema... Como, depois de ter quebrado todos os obstáculos de nossa antiga opressão, podemos fazer o maravilhoso trabalho de impedir que os restos de nossos ferros duros se transformem em armas liberticidas? As relíquias do domínio espanhol permanecerão por um longo tempo antes de dominá-las: o contágio do despotismo permeou nossa atmosfera, e nem o fogo da guerra, nem as especificidades de nossas saudáveis Leis purificaram o ar que respiramos. Nossas mãos já estão livres, mas nosso coração ainda sofre com as doenças da servidão. O homem, ao perder a liberdade, disse Homero, perde metade do seu espírito [sic].<sup>164</sup>

Por exemplo, no contexto do Brasil, a chegada da família real e o estabelecimento da Coroa no Rio de Janeiro possibilitou que as elites “locais” passassem a aderir ao projeto imperial português à medida que “contemplava a manutenção da sociedade escravista e aristocrática, cuja diferenciação e privilégios derivavam seu poder econômico e político (PESSOA DE CARVALHO, 2011, p. 28). Portanto, a imposição e o estabelecimento da coroa portuguesa *in situ* influenciou na construção do Estado-Nação brasileiro, que herdou o *modus operandi* colonial, já que, ao contrário do caso boliviano, as estruturas administrativas foram praticamente transplantadas e recriadas na colônia portuguesa (Ibid.), fato que ia totalmente contra as ideias que Bolívar levantou para os estados independentes da coroa espanhola, os quais também prestaram pouca atenção às palavras do libertador.

### 2.7.3.1. Burocracias Caudilhistas

No caso da Bolívia, um ponto importante diz respeito à relação entre a carreira militar e a estrutura burocrática no início de sua vida como nação independente, como também com outros países da América Latina. Relação que possibilitou a origem dos caudilhos e o futuro caudilhismo, que herdaram os Estados independentes em seus primeiros anos de governo, e cujas consequências foram “o próprio atributo que define um estado moderno: a institucionalização e a centralização territorializada” (PERALTA, 1992, p. 3). Como falei anteriormente da burocracia eclesiástica na Colônia, também é relevante compreender que

<sup>164</sup> STORICAMENTE. Discurso de Angostura. Disponível em: [https://storicamente.org/sites/default/images/articles/media/1880/Bolivar\\_Discurso\\_de\\_Angostura.pdf](https://storicamente.org/sites/default/images/articles/media/1880/Bolivar_Discurso_de_Angostura.pdf). Acesso em: 15 de maio de 2019.

“(…) as funções de ordem, disciplina, hierarquia e obediência, arquétipos do comportamento militar, não estão nada aleijadas das questões centrais para a história da burocracia” (GARAVIGLIA, 2012, p. 10, tradução nossa). Por isso, nessa adaptação à nova ordem, o caudilhismo militar estabeleceu-se como condição para o desenvolvimento e continuação da burocracia colonial e a centralização territorial na América Latina, especificamente na Bolívia, depois da independência, em uma mistura entre o *ethos* patrimonialista e o *ethos* burocrático.

Durante a formação da República boliviana “cerca de uma vintena de pitorescos personagens se sucederam no poder, na maioria das vezes violentamente, no lapso de pouco mais de cinquenta anos entre sua insurgência e a guerra do Pacífico” (PERALTA, 1992, p. 1, tradução nossa). Isso quer dizer que, entre 1825 e 1879, os governos caudilhistas<sup>165</sup> aproveitaram daquele regime burocrático produto da herança colonial. Nesse contexto, a ideia de institucionalização e centralização do governo foi consolidada sob burocracias civis e militares (*Ibid.*), sendo as segundas aquelas que tinham maiores oportunidades em cargos altos<sup>166</sup>.

A princípio, a ruptura entre a antiga ordem e a “nova”<sup>167</sup> ordem independente ocasionou “(…) uma alteração bastante a fundo da organização das oficinas do Estado (...) criam-se os Departamentos (também chamados por vezes Ministérios ou Secretarias)” (GARAVIGLIA, 2012, p. 16, tradução nossa) o que implicou uma mudança na estrutura da burocracia estadual quanto à organização e administração do governo. Desse modo, a nova conformação das novas instituições estatais estava centrada em dois objetivos fundamentais que constituíram os pilares da consolidação estadual após a independência: “o exercício da violência – para fora e para dentro – e a procura pelos meios adequados para financiá-lo” (*Ibid.*, tradução nossa).

Nesse sentido, quando o autor fala de violência interna e externa, refere-se àqueles países que, na “nova” ordem, procuraram criar um aparelho de defesa para marcar suas fronteiras territoriais e os objetivos dos governos que se consolidavam. Por exemplo, no Chile “(…) cerca de 80% dos que recebem salário, estadual ou municipal, estão incluídos nas

---

<sup>165</sup> Ver capítulo 1, seção 1.2.2 “A conformação do Estado-Nação na Bolívia”.

<sup>166</sup> “A historiografia boliviana tradicional chamou esse período de ‘fase da anarquia’ ao assumir que a turbulência política determinava o declínio da produção mineira, a re-arcaização das relações no campo, a miséria das cidades e o isolamento internacional” (PERALTA, 1992, p. 1).

<sup>167</sup> Chamaremos *novo* entre aspas com o fim de que o leitor compreenda que em realidade não existiu um *novo*, senão uma refuncionalização da estrutura colonial. Assim, como ocorre na mudança de governo, superficialmente os representantes são novos, mas a ordem colonial dominadora e violenta representada no Estado e suas instituições é a mesma.

funções militares e de repressão” (*Ibid.* p. 19, tradução nossa). No Equador, o panorama não muda, sendo que 83% do orçamento está destinado aos membros das forças de guerra (*Ibid.*). Também na Bolívia, no século XIX, grande parte do pressuposto nacional era consumido pelos pagamentos às forças militares (BAPTISTA, 1976).

Desse modo, esses governos foram estruturados por um corpo burocrático organizativo e administrativo que foi dividido em: força pública (exército) e serviço público (funcionário civil e eclesiástico), os quais responderam aos interesses de uma sociedade herdada (PERALTA, 1992). Esta etapa, para o autor, determina o ponto em que o Estado adquire essa herança que não se conseguiu “modernizar” e/ou transformar-se, adotando uma característica patrimonialista que centralizou todos os recursos com base numa forma de organização e administração pública: um *ethos* burocrático militar colonial.

Prestes Motta (1985), partindo de uma perspectiva marxista, compreende o Estado Moderno como uma organização burocrática composta de “um funcionalismo civil e de um funcionalismo militar, dotado de poder de legislar e de tributar” (p.25) que funciona a partir dos interesses de uma classe em particular, entendida como uma elite dirigente e dominante que o constitui. Mas, para Peralta, o “Estado moderno concentra-se mais em sua natureza institucional, territorial e centralizada, concedendo a tudo isso uma autonomia potencial ou um poder autônomo despótico ou infra-estrutural” (PERALTA, 1992, p. 3). No entanto, eu questiono esse argumento porque o Estado exerce sua institucionalidade a partir dos interesses de um grupo que governa, que “representa” a multiplicidade, creio que na realidade essa é a essência e o grande problema do Estado Moderno e da democracia, a legitimação de grupos particulares sob discursos que “representam” e não dão conta do interesse comum.

Voltando ao tema em análise, Peralta destaca o poder burocrático como instrumento de institucionalização do Estado na Bolívia entre 1825 e 1880. Nessa etapa, “cada caudilho rodeava-se de uma corte administrativa composta por civis, militares e eclesiásticos que, como característica comum, tinham que continuar atuando de acordo com pautas de comportamento herdadas da burocracia colonial” (*Ibid.*, p.6, tradução nossa). Porém, como foi essa burocracia colonial entendida pelos novos governos? Qual foi o seu exercício histórico na construção dos novos Estados? O autor está certo quando ele propõe a necessidade de investigar a burocracia republicana a fim de compreender os problemas do século XIX (*Ibid.*), dados que também podem ajudar a compreender os contextos atuais. Portanto, na seguinte secção, examinarei o comportamento da burocracia boliviana em termos de sua formação histórica, a fim de compreender não apenas problemas herdados ou

estruturados, mas também sobre o papel principal que desempenhou na formação do Estado, o seja, seu exercício de poder centralizado e suas consequências na atualidade.

### 2.7.3.2. *O aparelho burocrático na história da Bolívia*

Segundo Baptista (1976), Antonio José de Sucre (militar e político), e segundo presidente da Bolívia (1826-1828), organizou o novo Estado em quatro ministérios e vinte funcionários. Desse modo, para o autor, não existiu outro período tão eficiente da organização e administração burocrática na história da Bolívia. Porém, embora o autor não fale de suas fontes sobre este dado, penso que o período ao qual se refere tem relação com o primeiro ano de governo de Simón Bolívar e de Sucre, e os quase três anos de mandato que o segundo exerceu.<sup>168</sup> No entanto, Quintero (2006) argumenta que quando o novo Estado se organizava nos primeiros meses (agosto a dezembro de 1825), os recursos econômicos não eram dos melhores. Assim, Bolívar e Sucre propuseram reformas – a reforma religiosa – para reduzir a estrutura eclesiástica com o propósito de, por um lado, diminuir o predomínio da igreja e, por outro, conseguir benefícios nesta redução. Como consequência destas disposições, o Estado conseguiu recursos econômicos e propriedades urbanas para o novo projeto.

Este fato leva-me a pensar que o argumentado por Baptista (1976) é contraditório, devido a que:

Estimava-se que as exigências da nova ordem eram superiores e muito mais complexas que as do passado colonial, na medida em que precisavam gerar os recursos que sustentariam a burocracia do novo aparato administrativo da república, manter o exército, atender aos serviços públicos, responder às demandas do ambicioso programa de instrução pública, realizar a reforma urbana das cidades e realizar campanhas de saúde (QUINTERO, 2006, p. 74, tradução nossa).

Será que Mariano Baptista parte do segundo sentido de burocracia? Penso que os argumentos sobre o governo de Sucre que o autor emprega no início de seu livro *El país tranca: la burocratización de Bolivia* (1976), são carentes de sustentação porque, como menciona Quintero, as exigências quanto à organização e administração do novo Estado não eram poucas, o que me leva a crer que a estrutura burocrática não se restringia a vinte funcionários, além de que o governo de Sucre teve muitas crises devido às elites crioulas procurarem sua legitimação nos espaços de poder (QUINTERO, 2006). Nesse cenário, suponho que medir e qualificar a eficiência da burocracia do governo de Sucre como “a mais eficiente” é algo fora de contexto devido ao momento complexo que vivia o Bolívia na tarefa

---

<sup>168</sup> Outro dado interessante neste período da presidência de Sucre é a instituição do papel selado (DIEZ DE MEDIDA, 2016).

de implementar um projeto de um novo Estado<sup>169</sup>, embora Sucre tenha tentado “abolir a antiga norma de vender cargos públicos, colocando em prática a filosofia administrativa da que a precedeu: patrocinar a chegada dos mais qualificados à função administrativa” (PERALTA, 1992, p. 5).

Só que as reformas impulsionadas por Sucre foram confiadas à população branca ou *criolla* altoperuana, menosprezando “o peso que a herança administrativa *charqueña*, e sua consequente mentalidade, representavam para aquela população supostamente qualificada que apenas tinha conhecido a forma patrimonial de exercer e obedecer à autoridade” (*Ibid.*, p. 8). Desse modo, como falei em seções anteriores, Sucre percebeu este peso e em sua ânsia de estabelecer uma burocracia impessoal, no sentido weberiano, colocou estrangeiros “hábeis” e “confiáveis” nas tarefas públicas encomendadas, porque o presidente achava que a sociedade boliviana desse momento era “uma sociedade mentalmente condicionada a usar cargos públicos para o benefício pessoal” (*Ibid.*, p.10).<sup>170</sup>

No Brasil, por exemplo e à semelhança das colônias espanholas, a separação de Portugal envolveu certa autonomia administrativa. No entanto, não houve modificações importantes sobre a estrutura herdada, sendo que “o governo imperial reforçou o poder das oligarquias, que passaram a controlar os cargos burocráticos” (PESSOA DE CARVALHO, 2011, p. 29) reproduzindo o velho sistema. A liderança burocrática estava a mãos de grupos de homens com estudos superiores na Europa (*Ibid.*) que deram as diretrizes para a organização do império independente que posteriormente seria transformado em um Estado-Nação. Ao contrário da Bolívia, que no seu início teve crise para organizar seu aparelho burocrático “independente”, o fato de que as instituições monárquicas foram recriadas no Brasil possibilitou um decalque das formas de organização de administração portuguesas na monarquia brasileira.

Retomando a narrativa, o maior crescimento do aparelho burocrático na Bolívia está relacionado com o incremento de funcionários que ocorreu no século XIX. Nesta época, o grosso dos funcionários era composto por militares de todos os graus, que vinham de quartéis e batalhas da permanente guerra civil e guerras que a Bolívia mantinha com outras nações (BAPTISTA, 1976). “Com tudo o que foi gasto no ramo militar, teria sido possível investir

---

<sup>169</sup> Durante o governo de Sucre implementa-se a Lei de Organização Provisional do Poder Executivo, em 19 de junho de 1826.

<sup>170</sup> “A repulsa imediata da população local para os estrangeiros jogou fora todas as tentativas de condicionar um desempenho administrativo sob regras diferentes das conhecidas sob o regime colonial” (PERALTA, 1992, p. 11). Eis, um dos fatores que permitiram a refuncionalização das estruturas burocráticas coloniais.

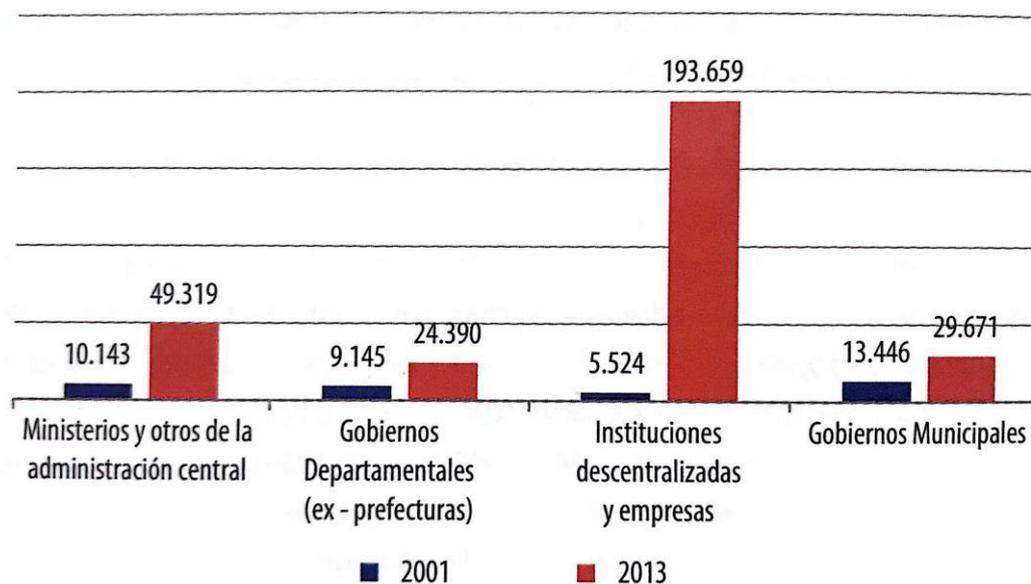
em objetos essenciais para a prosperidade pública, como estradas, canais de navegação e irrigação” (PERALTA, 1992, p. 20).

Este crescimento é consolidado no século XX com a Guerra do Chaco contra o Paraguai, que foi o acontecimento que possibilitou o engrossamento das filas de funcionários no aparato burocrático. Finalizado o conflito, centenas de combatentes retornaram à vida civil e foram alocados nas oficinas públicas:

A verdadeira história da guerra do Chaco, informa que oficiais do exército e cidadãos habilidosos, que fizeram um total de 21.576 procurados por favor espiritual, consanguíneo ou político, são designados na COMISSÃO, aos Ministérios, ao Estado Maior Auxiliar, ao Comandos de divisão das capitais departamentais, hospitais militares e postos de *Etapas*, localizados ao longo das três rotas de entrada para a área de operações (Gral. Guillermo Arze, apud BAPTISTA, 1976).

Como falei na seção anterior, os ingressos do Estado eram absorvidos por uma burocracia em crescimento, maiormente militar. Isto é, que as remunerações do corpo de funcionários públicos geraram um “déficit fiscal, que foi um problema endêmico do Estado boliviano durante os séculos XIX e o XX” (SORUCO, 2014, p. 41). Já no século XXI, o crescimento dos funcionários públicos entre o ano 2001 e o ano 2013 foi considerável:

Imagem 4: - Gráfico número 1: Número de funcionários públicos em todo o país nos anos de 2001 e 2013



Fonte: SORUCO, 2014, p. 40.

Inicialmente, o que pode ser deduzido do gráfico é que na transição dos governos neoliberais para o Estado Plurinacional existiu um incremento de funcionários públicos, fato que, pelo olhar de Peralta (1992), poderia ser considerado como a herança dos governos patrimonialistas que gastavam uma grande porcentagem de seus recursos para manter seus funcionários. Não obstante, o Estado Plurinacional mostrou que é capaz de pagar os custos de uma grande burocracia devido à boa renda interna que gera, embora deva-se avaliar se essa burocracia responde com eficiência e racionalidade. Pelo menos, segundo Soruco, o Estado teve um “crescimento responsável e racional do aparelho público em função do incremento da renda interna do Estado e de suas receitas” (2014, p. 42), mas a justificativa baseada em dados estatísticos não necessariamente pôde responder aos dados empíricos do trabalho de campo<sup>171</sup>.

Por fim, posso também afirmar que as mudanças políticas foram fatores importantes para as modificações na estrutura burocrática e para o incremento dos funcionários públicos no século XX. Três acontecimentos relevantes são mencionados por Baptista (1976) nos quais o incremento foi considerável: a Revolução Nacional Popular Boliviana, em 1952; o início dos governos militares ditatoriais; e o golpe de Estado pelo general Hugo Banzer,<sup>172</sup> em 1971. As três datas são registradas até o momento que o autor escreve o livro, mas, sucederam outras mudanças políticas importantes que geraram transformações na estrutura burocrática em termos de sua organização em ministérios e instituições e quanto à sua administração, ou seja, o manejo de recursos e bens do Estado. Alguns acontecimentos importantes são: o retorno à democracia em 1982; a aplicação do decreto nº 21060, em 1985; e a constituição do Estado Plurinacional da Bolívia, de 2006 até 2009, quando o nome é mudado.

Por exemplo, pouco depois do momento em que a Bolívia retorna à democracia em 1982, a hegemonia neoliberal consolida-se em um Estado economicamente e politicamente instável. Fato que gerou importantes mudanças na organização e administração burocrática patrimonialista e clientelar herdada dos governos passados, e cujas particularidades eram a “lentidão, ineficiência, exagerado zelo funcionário, improvisação, etc.” (VARGAS, 1998, p. 190) e “o enorme acúmulo de funcionários, técnicos e empregados que chegam a distribuições públicas por meio de relações de parentesco ou compadrio” (ibid). Dessa maneira, através do ajuste estrutural de 1985 que procura a modernização do Estado e sua burocracia na Bolívia, o neoliberalismo interveio na burocracia estatal por meio da implementação de discursos

---

<sup>171</sup> Voltarei para esta problemática no capítulo 3.

<sup>172</sup> Um dado interessante associado ao objeto de estudo tem relação com o fato de que, durante o governo ditatorial de Banzer, foi impulsionado um dos projetos editoriais mais importantes da Bolívia, a “Biblioteca do Sesquicentenário”, que também, e da mesma forma que a Biblioteca do Bicentenário da Bolívia, tinha o objetivo de publicar as obras mais representativas do país.

*manageriales*<sup>173</sup> ou gerenciais, compreendidos como o “desenvolvimento de comportamentos flexíveis, receptivos e empresariais que superam a inatividade, rigidez e ineficiência da ‘burocracia’” (DU GAY, 2012, p. 141), que apontavam para o enfraquecimento da antiga burocracia. Para o neoliberalismo, o fracasso da burocracia só poderia ser superado através de modelos burocráticos semelhantes a empresas privadas como solução para o problema público, e cujas consequências seriam a redução do Estado, sua desregulação e desnormalização. No entanto, para Alonso e Fernández Rodríguez (2016):

O neoliberalismo não retirou ao Estado, nem desnormalizou ou desregulamentou adequadamente o funcionamento do mercado; Apenas criou as normas necessárias para a expansão da lucratividade da economia privada. A nova burocracia neoliberal impôs suas regras, um emaranhado de normas políticas, empresariais, organizacionais e até de informática e virtuais para alcançar o máximo rendimento do capital privado: é a nova razão do mundo (2016, p. 18).

Dessa maneira, a suposta burocracia mínima do modelo neoliberal que – embora o gráfico nº 1 mostre que efetivamente houve redução no número de funcionários públicos<sup>174</sup> – tentava superar o fracasso da burocracia antiga, aquela clientelar, cheia de normas, ineficiente, etc., longe de se tornar eficaz, acrescentou o emprego das normas relacionadas com políticas que abriram espaços e possibilitaram que empresas privadas pudessem participar do mercado econômico boliviano. Em outras palavras, o neoliberalismo empregou a burocracia para beneficiar os interesses dos grupos que estavam no comando do Estado naquele tempo, situação que, embora incrível, acontece regularmente nos governos que ligam determinadas ideologias aos modelos de organização e administração burocráticos, seja a partir de discursos de esquerda ou indigenistas.

### 2.7.3.3. *Indígenas na burocracia boliviana?*

Existiam indígenas na burocracia boliviana antes do Estado Plurinacional da Bolívia? A história do país mostra que com a aprovação da Lei de Participação Popular tinham “sido eleitos 464 *consejales* indígenas em todo o país, que se iniciavam na gestão manejo da administração pública” (SORUCO, 2014, p. 29). Segundo a autora, a incursão de povos indígenas no serviço público possibilitado pela Lei nº 1551 traçou um projeto que foi consolidado com o surgimento do *Movimiento al Socialismo* (MAS) (*Ibid.*), partido político

<sup>173</sup> Trata-se da implementação de modelos burocráticos de empresas privadas como a solução ao problema público.

<sup>174</sup> As políticas neoliberais focadas na “flexibilização laboral passou a atormentar os trabalhadores empregados formalmente, enquanto mais de 60% da população passava para o mercado informal, sem direitos nem garantias” (SANTAELLA, 2013, p. 45). Desse modo, o número de funcionários foi reduzido.

que, como mencionei no capítulo anterior, alcançou a vitória nas eleições de 2005 com o primeiro presidente auto-nomeado como indígena.

Nesse contexto, um dos poucos estudos sobre a burocracia do Estado Plurinacional da Bolívia, intitulado *Composición Social del Estado. Hacia la Descolonización de la Burocracia*, foi realizado pela pesquisadora Ximena Soruco. Ela argumenta que o acesso à burocracia no Estado Plurinacional da Bolívia foi democratizado, criando espaços para mulheres, jovens e, sobretudo, povos indígenas. O estudo proposto pela autora é abordado a partir de uma perspectiva tridimensional: espaço, tempo e sujeito (SORUCO, 2014). O trabalho foi desenvolvido com a aplicação de um questionário aos servidores públicos em diferentes instituições públicas do país (altiplano, vales e planícies), a fim de compreender a composição social do Estado Plurinacional da Bolívia a partir da burocracia. Basicamente, Soruco compara os resultados do Censo de 2001 com os dados da pesquisa proposta em 2013 para demonstrar as mudanças nessa composição social da burocracia. A pesquisa é interessante em termos da presença indígena na burocracia boliviana/plurinacional, mas a análise dos dados e as entrevistas não se aprofundam no quadro das relações e as lógicas internas que constroem a cultura administrativa burocrática do Estado.

A mobilidade social é um dos principais eixos temáticos de análise da autora ao longo da investigação sob a qual ela argumenta que há um novo sujeito burocrático: indígena, jovem, educado e em ascensão social constante<sup>175</sup>. A descolonização promovida pelo governo de Morales é uma das principais causas da suposta inserção desse sujeito indígena, porém há vários elementos a serem questionados, um deles tem a ver com a auto-identificação indígena que os sujeitos fazem para se unir às políticas de turno. Outra diz respeito às oportunidades de acesso à administração pública, ou seja, a negação do branqueamento como único caminho para a promoção social e a carreira burocrática. Em resumo, a autora mostra, com estatísticas e trajetórias laborais de várias famílias, a inserção de indígenas no aparato burocrático estatal, porém estes não ocupam cargos representativos nem recebem altos salários. Por exemplo, durante minha experiência como um burocrata administrativo entre os anos de 2015-2017, em mais de 50 processos administrativos que eu fiz para o CIS e para a BBB, só houve poucos autores e/ou consultores indígenas contratados, não mais que quatro.

Por sua parte, os funcionários da Unidade Administrativa do CIS, têm seu próprio critério sobre a existência de “indígenas na burocracia boliviana”. A maioria deles acha que atualmente existem indígenas inseridos no aparato burocrático público, só que os critérios dos

---

<sup>175</sup> Este é um tema muito importante para a investigação, porque a unidade de análise é uma instituição de um Estado Plurinacional que se declara indígena e descolonizador.

funcionários sobre a temática são diversos e até etnocentristas no sentido que alguns entrevistados partem de um olhar colonial que está naturalizado em suas formas de pensar e atuar (SARTRE, 1968), já que expressam e acham que os indígenas conseguiram ser “cultos e também são capazes nessas funções”<sup>176</sup>, ou seja, eles demonstraram que podem trabalhar no Estado. Assim, seguindo com essa linha de argumental, outro funcionário acha que:

*“Existe muito mais participação desse setor reprimido da população, têm muito mais gente trabalhando no setor público e acho que são pessoas que podem contribuir porque no final são pessoas que também têm um cérebro que teve acesso ao ensino universitário e que, diferentemente de outras épocas, sua participação por questões raciais era limitada, elas podem contribuir”<sup>177</sup>.*

O comentário mostra claramente como ainda existe uma naturalização<sup>178</sup> implícita da violência colonial, uma distinção entre o superior com o “cérebro com conhecimento” e o inferior que também pode aprender e ser como o superior porque também “tem um cérebro”. Assim, para alguns funcionários “há gente (indígena) que exerce, que trabalha, que faz parte (do Estado) e que às vezes é ainda mais informado pelo fato de querer sair, progredir, né? E dizer ‘nós também podemos’, certo?”<sup>179</sup>. Desse modo, pode-se perceber nas palavras da entrevistada que o fato do indígena inserido nas organizações burocráticas do Estado tem a ver com progresso, “sair” de uma suposta ignorância, e, em consequência, mostrar que são capazes de ser funcionais ao exercício do *ethos* burocrático. No entanto, não se pode negar que os povos indígenas, em sua luta para serem visíveis e sua ânsia de reivindicar sua participação no Estado, como diz a entrevistada, “informaram-se” para aprender as “armas” do colono, que neste caso são as normas.

Assim, para os funcionários entrevistados “o tabu que existia, que os indígenas não puderam desempenhar funções, pelo menos públicas, pois mudou”<sup>180</sup>. Com a chegada do governo de Evo Morales, os indígenas conseguiram ser parte da estrutura burocrática hierárquica, exercer funções administrativas burocráticas no Estado e interiorizar o *ethos* burocrático.

<sup>176</sup> Entrevista ao Suporte de Distribuição, 13 de maio de 2019.

<sup>177</sup> Entrevista ao Encarregado de Distribuição, 20 de maio de 2019.

<sup>178</sup> Falar de naturalização é falar de sistema colonial “que não se trata de um mecanismo abstrato. O sistema existe e funciona; o círculo infernal do colonialismo é uma realidade. Mas essa realidade se encarna em um milhão de colonos, filhos e netos de colonos, que foram formados pelo colonialismo, e que pensam, falam e agem de acordo com os próprios princípios do sistema colonial” (SARTRE, 1968, p. 33, tradução nossa).

<sup>179</sup> Entrevista à Encarregada de Vendas, 16 de maio de 2019.

<sup>180</sup> Entrevista ao Encarregado Operativo, 15 de maio de 2019.

De outra perspectiva, para o Assistente de Distribuição, os indígenas inseridos na burocracia trabalham em postos baixos da hierarquia, geralmente como recepcionistas e secretárias – o entrevistado enfatizou o gênero feminino. Para ele, o problema é que os indígenas estão “*tentando se abrir espaços para subir, mas infelizmente, o ser das leis, embora sejam as mesmas para que nossa equipe camponesa ou das províncias<sup>181</sup> ascendam para uma hierarquia, não vai ver muito bem quem está lá em cima né?*”<sup>182</sup>. Desse modo, se historicamente foi difícil a inserção dos indígenas nesses espaços, os argumentos do entrevistado e minha experiência podem constatar que também o estabelecimento e a promoção deles dentro das organizações burocráticas públicas foram – e são – complicadas.

Outro argumento sobre os “indígenas na burocracia boliviana” colocado pelos funcionários da Unidade Administrativa do CIS está relacionado ao fato de que “em instituições públicas não há discriminação, distinção de gênero ou raça”<sup>183</sup>, isto é, que o Estado Plurinacional e suas políticas de descolonização permitiram gerar maiores possibilidades para que, como diz Soruco (2014), mulheres e indígenas possam ser parte da burocracia pública. Nesse sentido, o Responsável Operativo Administrativo do CIS também segue esta linha argumental. Ele entende que o fato de que existem sobrenomes indígenas nas listas de pessoal nas instituições públicas evidencia que genuinamente aconteceu uma mudança – além de que também faz ênfase na inserção das mulheres na burocracia:

*“Indígenas na burocracia? Sim, acredito que sim (...) a inclusão ocorreu não apenas no serviço público, certo? Claramente nas forças armadas, na polícia, onde antes você não via um sobrenome indígena Mamani, Condori, não existia, mas hoje tem muito. Eu acredito que o sobrenome não faz a pessoa, definitivamente não faz? Lembro que quando eu estava na faculdade uma experiência, o primeiro engenheiro Mamani completou a faculdade de engenharia (...) Ele foi o primeiro engenheiro Mamani a ser entrevistado pelo rádio, na minha época não havia televisão e esse engenheiro da Mamani havia sido o primeiro indígena em ser profissional, entende? Era impossível que esses sobrenomes conseguissem ingressar nas forças armadas (...) A estatura, a imagem, a cor da sua pele, essas eram nossas antigas forças armadas. Parece-me bom que eles (os indígenas) tenham a mesma oportunidade, que todos nós temos. Sempre deveria ter sido esse o caso, não com a linha colonialista que ainda existe, não é? (...) mais bem, houve inclusão, e não apenas eles, mas a própria mulher, a mulher recuperou espaço importante na esfera social e cultural”<sup>184</sup>.*

<sup>181</sup> É comum, por causa da história boliviana e dos discursos governamentais atuais, fazer as pessoas associarem e confundirem camponeses com indígenas. Sendo que a diferença é que uns possuem **propriedade** privada e os outros não.

<sup>182</sup> Entrevista ao Assistente de Distribuição, 22 de maio de 2019.

<sup>183</sup> Entrevista à Assistente Administrativa, 14 de maio de 2019.

<sup>184</sup> Entrevista ao Responsável Operativo Administrativo, 19 de maio de 2019.

Porém, com um argumento totalmente diferente, a Diretora de Assuntos Administrativos da Vice-presidência do Estado não tem a certeza de que existam indígenas na burocracia do Estado Plurinacional de Bolívia porque *“todos nós passamos por escolas (...) um contexto, no qual, totalmente indígena você não é, eu acho que não é, mas provavelmente existam, mas eu não sei”*. A partir da perspectiva da entrevistada, o primeiro ponto que chamou minha atenção foi o fato de que a funcionária responsável pelas contratações da segunda instituição mais importante do Estado Plurinacional admite, de algum modo, que pelo menos em sua gestão, nos três anos em que trabalha na instituição, não ter contratado funcionários indígenas; o segundo ponto corresponde ao momento em, que para ela, não existem indígenas porque *“todos nós passamos por escolas”*. A entrevistada não esclarece o que quer dizer. Será que passar pela escola significa deixar de ser indígena? Será que todos éramos indígenas, mas no momento de passar pela escola deixamos de ser?

Focando-me neste ponto, a partir fala da entrevistada, pode-se entender que na Bolívia, historicamente, a escola foi – e ainda é, embora existam iniciativas para mudá-la<sup>185</sup> – uma instituição colonial que universalizou o conhecimento a partir do ensino de uma cultura arbitrária que concede títulos de nobreza (BOURDIEU, 1999; 2007; 2009) funcionais a um mercado de trabalho colonial baseado em uma divisão social do trabalho (QUIJANO, 2000). Assim, o argumento da entrevistada tem sentido, já que passar pela escola, pelo menos até 20 anos atrás, significa *“deixar de ser indígena”*.

Continuando com a análise, partindo do ponto de vista da auto-identificação indígena, a diretora muda seu parecer e acha *“que de alguma forma todos temos algum parente indígena (...) então acho que sim, provavelmente a partir desse ponto de vista sim, se existem. Outros talvez tirem mais vantagem do que outros, certo?”*<sup>186</sup>. Desse modo, surge outro ponto de análise interessante, a auto-identificação indígena, ação que, pelos menos no governo, expressa a mudança de uma mentalidade colonizadora para uma na qual os bolivianos se encontram com *“suas raízes”* indígenas esquecidas pela culpa do etnocídio que sofreram esses povos. Não obstante, como a entrevistada fala na parte final, a auto-identificação indígena também foi manipulada e aproveitada por algumas pessoas na ânsia de tirar vantagem social, política e econômica<sup>187</sup>.

<sup>185</sup> Em 20 de dezembro de 2010, foi promulgada a Lei nº 070, *Ley de la Educación “Avelino Siñani - Elizardo Pérez”*, que visa proporcionar uma educação unitária, pública, universal, democrática, participativa, comunitária, descolonizadora e de qualidade.

<sup>186</sup> Entrevista à Diretora de Assuntos Administrativos da Vice-presidência, 9 de maio de 2019.

<sup>187</sup> Contudo, segundo o Instituto Nacional de Estatística da Bolívia, no Censo de 2012 pouco mais de 2,8 milhões de pessoas se auto-identificaram como pertencentes a um dos povos indígenas que habitam o país, 200.000 pessoas menos desde o Censo de 2001.

Retomando a ideia da diretora sobre o fato de que todos temos parentes indígenas, o Encarregado Operativo do CIS acha que os indígenas que trabalham na burocracia não são exatamente “*indígenas originários, (...), mas talvez descendentes diretos ou quase diretos*”<sup>188</sup>, ou seja, ele tampouco tem a certeza de que existem indígenas na burocracia. Pelo olhar dos funcionários, o indígena “originário”, “puro”, não existiria, seja porque passou pela escola ou porque se misturou com outras etnias, só existem descendentes que os representam.

Assim, a partir da perspectiva dos últimos entrevistados, outro ponto a se questionar tem relação com o “indígena”, ou seja, pelo menos na Bolívia é complexo definir quem é e quem não é indígena. Isto é, quais são os requisitos (fenotípicos, de identidade, práticas, costumes, vestimentas, modos de vida, etc.) que devem cumprir uma pessoa para que seja considerada indígena? Desde 1997, para o Estado, o dilema é resolvido facilmente, pois indígenas são os que formam parte de um território reconhecido como comunidade originária (TCO). Para as Centrais, Associações e/ou Federações indígenas, a identificação do indígena não deixa de desvincular-se do território, mas também são tomados em conta o nascimento no território indígena e praticar os costumes. Por exemplo, alguns regamentos estabelecem que o indígena não pode morar por mais de cinco anos fora do seu território, porque assim deixa de sê-lo<sup>189</sup>. Para Xabier Albó, partindo de uma perspectiva totalmente andina:

Nem sempre é clara a linha divisória que é indígena camponês, quem já deixou de ser e que nunca foi. Por exemplo, os comerciantes, os profissionais e outros que já moram na cidade, ou talvez até nasceram lá, não perdem automaticamente sua identidade como quechua, moxeña etc. (ALBÓ, 1999, p.19, apud SORUCO, 2014, p. 31).

Mas, o que acontece no caso dos funcionários públicos da Unidade Administrativa do CIS, eles se auto-identificam como indígenas? Suas posturas são interessantes e diversas no que diz à questão. Para o Suporte de Distribuição, a Encarregada de Armazéns e o Assistente Operativo, não se auto-identificam como pertencentes a um povo indígena. Identificam-se, tanto a segunda como o terceiro, a partir de fatores regionais e nacionais. Por exemplo, o Assistente Operativo se identifica com a identidade “*boliviana, com a nacional*”<sup>190</sup>, entretanto, a Encarregada de Armazéns responde que é *chuquisaqueña*<sup>191</sup>, além de que a entrevistada brincava comigo devido ao fato de que as pessoas que são da capital acreditam na pureza do sangue da realeza espanhola e brincam dizendo que têm “sangue azul”.

Outro grupo de funcionários auto-identifica-se como indígena com base no parentesco, ascendência, patrilinearidade e/ou região. Para eles, o fato de que seus pais e mães sejam de

<sup>188</sup> Entrevista ao Encarregado Operativo, 15 de maio de 2019.

<sup>189</sup> Regramento da Assembléia do Povo Guarani (APG).

<sup>190</sup> Entrevista ao Assistente Operativo, 13 de maio de 2019.

<sup>191</sup> Departamento da Bolívia onde se encontra a capital do país, Sucre.

uma determinada região onde existem povos indígenas, legítima que possam se auto-identificar como tais. Por exemplo, a Assistente Administrativa considera-se *Quechua*<sup>192</sup> porque seu pai é de Potosí e sua mãe de Oruro<sup>193</sup>. Da mesma forma, o Encarregado de Distribuição acha que tem ascendência indígena, ele diz: “*meu pai fala quíchua, é de Cochabamba, sim, eu me identifico com a cultura Quechua*”. No que diz sobre os povos indígenas *Aymaras*<sup>194</sup>, o Encarregado Operativo com pouca certeza diz que se identifica “talvez um pouco com *Aymara*, eu não sei, talvez por ascendência, que eu saiba, pelo menos todos nós que nascemos aqui em La Paz temos um sangue *Aymara*. Mas sim, com *Aymara*”. O argumento do Assistente de Distribuição é o mesmo. Para ele “*todos nós que vivemos, nós que somos de La Paz, descendentes dos aimarás, não temos que negar nossas raízes como antes, este governo abriu este campo para identificar de onde somos, nossas raízes vêm do campo, do tempo das fazendas*”. Por outra parte, para o Responsável Operativo Administrativo não fica clara a nação indígena com a que se identifica:

*“Vamos ver, meu pai falava Aymara, embora ele fosse originalmente daqui (da cidade), ele disse que nasceu em Sopocachi (bairro da cidade de La Paz), na década de 1920. Então meu avô tinha terras aqui e ali quando tudo estava vazio, e era Aymara, então era da nação Aymara. Minha mãe era Cochabambina (da cidade de Cochabamba), e ela era Quechua, então como que sou meio misturado, certo? Eu tenho meia família grande em Cochabamba e meia família em La Paz.”*<sup>195</sup>

Como pode ser visto, o funcionário se acha confundido entre se é *Aymara* ou *Quechua*. Nesse contexto, o que teria que prevalecer para escolher uma das duas nações indígenas? A análise é complexa porque se poderia falar da emergência de uma nova identidade étnica, pelo menos no caso dos funcionários públicos da Unidade Administrativa

---

<sup>192</sup> Os *Quechuas*, vinculados ao império Inca conhecido como *Tawantinsuyu*, estavam principalmente nos vales mais agrícolas (ALBÓ, 2002). A identificação dos *Quechuas* e *Aymaras* “como grupos homogêneos, cada um com seu próprio território linguístico, foi em grande parte o resultado da nova situação colonial, que ‘reduziu’ os *ayllus* e as comunidades em torno de novas cidades para fins fiscais e evangelizadores, progressivamente cortando suas ligações com o seu avançado em outras ecologias, e que incentivou certas ‘línguas gerais’ ou francos para facilitar a evangelização” (Ibid., p. 107). Os *Quechuas* bolivianos estão localizados na parte andina (Oruro, Potosí) e nos vales (Chuquisaca, Cochabamba). Segundo o Censo do ano 2012, 1.281.116 habitantes se identificaram como *Quechuas*.

<sup>193</sup> Departamentos da Bolívia localizados na região andina. As cidades capitais levam os mesmos nomes dos departamentos.

<sup>194</sup> Os *Aymaras*, vinculados à civilização pré-Inca *Tiwanaku* ou *Tiahuanaco*, “estavam principalmente em áreas de altura mais adequadas para pastagem” (ALBÓ, 2002, p. 106). A localização destes povos é a cidade de La Paz e sua área principal é a parte central ocidental da Bolívia (ALBÓ, 2002). Segundo o Censo do ano 2012, 1.191.352 habitantes se identificaram como *Aymaras*.

<sup>195</sup> Entrevista ao Responsável Operativo Administrativo, 19 de maio de 2019.

do CIS, fundada na mistura de identidades étnicas associadas ao território, parentesco, ascendência, patrilinearidade e matrilinearidade.

Sob outra perspectiva, a Encarregada de Vendas associa sua identificação com os povos *Afrolivianos*<sup>196</sup>, devido a suas características fisionômicas e fenotípicas, ela diz: “*Eu sou super crespa (referindo-se a seus cabelos) e minha condição fisionômica corresponde ao sangue negro*”, o que, de alguma forma, também tem ligação com os argumentos dos outros funcionários, porque os rasgos fisionômicos e fenotípicos estão relacionados à ascendência.

Por fim, a única funcionária, que neste caso não é do CIS e que não se identifica ou pertence a alguma nação indígena é a Diretora de Assuntos Administrativos da Vice-presidência do Estado, afirmação da entrevistada que concorda com as observações tanto minhas quanto de alguns funcionários do CIS, de que os indígenas não estão ocupando postos importantes dentro da estrutura burocrática do Estado Plurinacional da Bolívia, mesmo se eles estão sendo inseridos na burocracia.

O interessante nas falas dos funcionários é a incongruência entre suas respostas às perguntas: Você acha que existem indígenas trabalhando na burocracia na Bolívia? E você se auto-identifica com alguma nação indígena? Na primeira pergunta as respostas, além de que a maioria concorda com que se existem indígenas na burocracia, o *locus* de enunciação (MIGNOLO, 2005) dos funcionários é estabelecido a partir de um *páthos* de distância (NIETZSCHE, 2017), entendido como essa linha fronteira entre uns e outros. Mas, nas respostas à segunda pergunta, os funcionários procuraram razões para se auto-identificar com uma identidade indígena, sendo que poderiam ter respondido na primeira pergunta que eles são o exemplo de que se existem indígenas na burocracia. Pode ser que eles tinham medo de não se identificar, exceto a Diretora, pelo fato de que deram conta que trabalham em um Estado Plurinacional, além de que suas respostas também poderiam ser lidas em algum momento por um leitor da própria instituição. Em qualquer caso, acho que fica claro que os funcionários da Unidade Administrativa do CIS e a Diretora da Vice-Presidência ainda não são cientes da problemática indígena, fato surpreendente, dadas as características discursivas

---

<sup>196</sup> “Para os africanos e seus descendentes da Audiência de Charcas, do que é hoje o Estado Plurinacional da Bolívia, os séculos XVI a XX foram tempos fatídicos. O estágio inicial da colônia foi delineado pela *deportação forçada* (...) para o Alto Peru e a venda de compra em La Plata (hoje Sucre), Potosí, Cochabamba, Santa Cruz (...) La Paz e a região de Yungas como residência definitiva. Cidades e províncias que escravizaram a população africana: no setor da mineração, na economia de plantações de café, cana-de-açúcar, algodão, tabaco, cacau, coca e servidão” (ANGOLA MACONDE, 2012, p. 313-314). Segundo o Censo do ano 2012, 16.329 habitantes se identificaram como *Afrolivianos*.

do Estado Plurinacional da Bolívia e a democratização de espaços em suas instituições que fala Soruco (2014)<sup>197</sup>.

## **2.8. Iniciativas e normas que tentaram ordenar e guiar a burocracia na Bolívia<sup>198</sup>**

Além das mudanças políticas importantes para entender o aparato burocrático na Bolívia, são peças chave a implementação e mudanças das normas relacionadas ao o exercício administrativo burocrático para compreender as noções que tinham as autoridades de diferentes épocas sobre a organização e a administração do Estado e as principais falhas, vícios, vazios e dificuldades.

No século XX, o presidente Villarroel fez uma análise da administração pública e criou o Departamento de Eficiência e Reorganização Administrativa dependente da Presidência da República. Os problemas que o presidente identifica são: a necessária reorganização da administração para ter maior eficácia e funcionamento técnico; a administração desse momento não correspondia a nenhuma planificação, e sim a uma série de modificações que gerou falta de unidade e correlação nos serviços públicos; o procedimento administrativo não estava de acordo à agilidade e simplificação do momento. Por isso, Villarroel procurou criar um organismo para modificar a administração do sistema e projetar um planejamento de reorganização. Segundo o Decreto Lei nº 0099, nesse momento existiam estudos técnicos para serem utilizados como base para a reorganização progressiva da administração<sup>199</sup>.

Outra menção desse tipo de estudos técnicos ou diagnósticos, pode ser encontrada na introdução do livro de Mariano Baptista Gumucio (1976). O autor cita o Diagnóstico da Administração Pública, que está contido em um folheto intitulado “Lei de Bases do Poder Executivo 1970”, publicado pelo Ministério do Planejamento e Coordenação em abril de 1970. Com base nessa data, este diagnóstico é, segundo o governo do Gen. Juan José Torres Gónzales, o resultado de um trabalho anterior feito durante governos militares, que iniciou seu exercício ditatorial em 1964. Este diagnóstico se orgulha de ser a primeira iniciativa e

---

<sup>197</sup> Outro ponto de reflexão, produto das respostas dos funcionários, está relacionado com que nenhum deles pertence ou se identifica com povos indígenas das terras baixas, demonstrando também que no interior das identidades étnicas na Bolívia existem hierarquias marcadas pela história, na qual os povos indígenas do oriente boliviano sempre foram relegados por sobre o *Aymara* e *Quechua*.

<sup>198</sup> É importante esclarecer que com esta revisão breve que faço das normas, não pretendo aprofundar a construção normativa nem dar conta das múltiplas mudanças, apenas quero ilustrar os processos estatais que questionaram historicamente a burocracia na Bolívia.

<sup>199</sup> Quais eram estes estudos e por quem eram feitos?

proposta para identificar vícios das soluções da administração pública, argumentando que é um dos primeiros esforços para regular as estruturas do poder executivo desde 3 de dezembro de 1888, data que é aplicada a Lei da Organização Política e Administrativa.

No entanto, oito anos antes deste diagnóstico, especificamente em 13 de outubro de 1962, pelo Decreto Supremo nº 06252, o presidente em exercício, Víctor Paz Estenssoro, cria a Comissão de Reforma Administrativa<sup>200</sup>, encarregada de estudar e preparar a reorganização de todos os Ministérios e entidades descentralizadas do Estado, em relação ao Desenvolvimento Econômico.<sup>201</sup> Dita comissão gerou mudanças na estrutura burocrática e administrativa do Estado, intervindo na estrutura administrativa de diferentes ministérios<sup>202</sup>.

A única informação que tenho sobre um relatório final desta comissão está no primeiro parágrafo do Decreto Supremo nº 06533, de 26 de julho de 1963. De acordo com o Decreto Supremo, a Secretaria Geral da Presidência da República assumiria certos poderes e reestruturações de acordo com o relatório final da Comissão apresentado em julho de 1963. Tais ações teriam sido truncadas um ano depois, em novembro de 1964, pelo golpe de Estado ao governo que mencionei no capítulo passado.

Por outro lado, no contexto da organização burocrática da Bolívia, a Lei de Bases do Poder Executivo tem suas origens na presidência de Alfredo Ovando Candia, durante os governos militares ditatoriais. Este presidente encomenda ao Ministério de Planificação, em 08 de outubro de 1969, mediante Decreto Supremo No. 8955<sup>203</sup>, a formulação e execução de um plano geral de Reforma Administrativa. Os antecedentes para este plano foram: ineficiência e o elevado custo dos serviços da administração pública; problemas relativos à organização como duplicidade de funções, estrutura inorgânica, falta de delegação de

---

<sup>200</sup> Um dos primeiros resultados desta comissão se reflete no Decreto Supremo Nº 06417, de 29 de março de 1963, no qual o Presidente Víctor Paz Estenssoro instruiu a criação da Comissão Nacional de Desenvolvimento Agropecuário, como resultado do estudo realizado pela Reforma Administrativa, comissão que estudou os recursos técnico-administrativos do setor agrícola e identificou “a existência de órgãos fiscais e descentralizados, que desempenham tarefas desconexas, com evidente desperdício de recursos, sem na prática a existência de um órgão para orientar e harmonizar tais tarefas”. Disponível em: [www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/) Acesso em: 18 de abril de 2019.

<sup>201</sup> Conhecido como o “Plan Decenal”, no segundo mandato de Estenssoro, se implementou o Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. O objetivo era superar o estancamento econômico e a pobreza, mediante o aumento da produtividade e a poupança nacional. Para isso, se fazem estudos técnicos racionais e criam comissões para melhorar a estrutura organizativa, e, por tanto, administrativa do Estado.

<sup>202</sup> A comissão obteve e apresentou resultados dentro de cinco meses de sua criação, que foram aplicados por decretos supremos que intervieram na estrutura administrativa de diferentes ministérios. Da mesma forma, esta Comissão de Reforma Administrativa já havia sido mencionada no Decreto Supremo Nº 06414 do mesmo dia e ano do Decreto Supremo nº 06417, com a exceção de que este documento não especifica exatamente qual foi o trabalho desta Comissão, diz-se apenas que a Comissão Nacional de Coordenação da Colonização deve ser criada a partir, segundo o que entendo, dos estudos técnico-administrativos realizados pela Comissão de Reforma Administrativa que viu a necessidade de os chamados “Serviços de Colonização” usarem os recursos provenientes dos Acordos assinados com o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

<sup>203</sup> Disponível em: [www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/) Acesso em: 20 de abril de 2019.

autoridades e delimitação de jurisdição e atribuições; nos processos administrativos se percebe uma rotinização lenta burocrática,<sup>204</sup> complexidade e insensibilidade frente às necessidades da sociedade e os usuários que fazem uso dela; a administração se caracterizava pelo desconhecimento das normas de coordenação e de integração orgânica; um sistema jurídico-legal alheio à realidade com uma inadequada capacidade operativa; falta de avaliação do grau de eficiência administrativa do funcionário e tampouco procuram-se mecanismos para motivá-lo; estes males da administração constituíram atraso e subdesenvolvimento no país. Nesse contexto, o governo militar tenta enfrentar e mudar, mediante este plano, a situação organizativa e administrativa da Bolívia. Assim, a Reforma Administrativa tentava articular a sociedade dinâmica e a estrutura rígida e fixa, além de fortalecer o sistema de carreira burocrática.

Em 1993, sob o governo de Sánchez de Lozada, se faz novamente uma reestruturação do poder executivo. Desde o dia 12 de setembro de 1972, data em que a Lei das Bases do Poder Executivo é modificada e nomeada como Lei da Organização e Administração do Poder, não houve mais reorganizações do poder executivo até a implementação da Lei de Ministérios do poder Executivo em 12 de outubro de 1993, sob o Decreto Supremo n. 23660. Já no século XXI, em seu segundo mandato, Sanchez de Lozada implementou a Lei de Organização do Poder Executivo (LOPE), que igualmente reorganiza e estabelece o número e atribuições dos Ministros de Estado e outras normas relacionadas com a organização do poder executivo.

Posteriormente, no governo de Evo Morales, a chamada lei LOPE foi modificada. Uma de suas principais mudanças tinha a ver com a obrigatoriedade dos ministros em explicar publicamente os projetos e políticas que implementariam em seus ministérios. No entanto, depois da aprovação da nova Constituição Política do Estado, em 2009, se faz uma reorganização substancial da estrutura organizativa do órgão executivo em sua transição ao Estado Plurinacional da Bolívia, mediante o Decreto Supremo nº 29894.<sup>205</sup> A novidade nesta reorganização tem relação com o aparecimento do Vice Ministério de Descolonização, que entre seus compromissos tinha a tarefa de promover a participação das nações e povos indígenas originários camponeses, comunidades interculturais e afrobolivianas, na administração pública do Estado Plurinacional. Esta foi a lógica decolonial do novo Estado com sua reestruturação organizacional e institucional.

---

<sup>204</sup> O próprio governo emprega o termo burocrático em seu sentido cotidiano, ou seja, no segundo sentido colocado na seção ORIGENS E POLISSEMIA DO TERMO BUROCRACIA.

<sup>205</sup> Disponível em: [www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/). Acesso em: 16 de abril de 2019

### 2.8.1.1. A Lei Nº 1178

Ora, se todos os Decretos Supremos e leis que mencionei anteriormente contemplavam a reestruturação da organização burocrática, e como consequência sua atividade administrativa, evidenciando que os governos eram conscientes das falências e déficits da estrutura, não se havia ainda implementado uma lei só para a administração burocrática quanto à regulação e transparência da administração dos recursos e bens estatais. Desse modo, existe um antes e um depois na administração e controle dos recursos do Estado, quando em 20 de julho de 1990 é implementada a Lei de Administração e Controle Governamentais – SAFCO por sua sigla em espanhol – que é um modelo administrativo com o objetivo de garantir o uso eficaz e transparente dos recursos públicos, outorgando aos funcionários públicos ferramentas de gestão administrativa, além de fiscalizar o órgão executivo. A chamada Lei Nº 1178<sup>206</sup> tem a tarefa de regular sete sistemas de administração e um de controle. Os sistemas são: programação de operações, organização administrativa, orçamento, administração dos funcionários, administração de bens e serviços, tesouraria e crédito público, contabilidade integrada e controle governamental. Este último sistema tem como órgão reitor a Controladoria Geral do Estado, enquanto os primeiros seis sistemas estão sob o mando do Ministério de Economias e Finanças. Particularmente, os sistemas de meu interesse e que se articulam ao objeto de estudo são: a administração de bens e serviços e administração dos funcionários, ambos têm suas próprias normas e regulamentos que estabelecem a aplicação dos sistemas e são as utilizadas pela Unidade Administrativa do CIS.<sup>207</sup>

Testemunhos dos funcionários entrevistados dão conta da importância que a Lei nº 1178 teve nas instituições públicas, especificamente no que diz respeito à gestão, administração e transparência do uso de recursos estatais, a situação atual da lei e o impacto que teve em outros países:

*“A lei 1178, que é a lei base, na época foi um estudo de vários anos, de muitos anos de estudo, certo? Que no final foi o Jaime Paz (ex-presidente da Bolívia) que aprovou esta lei e que ele compartilhou com outros países. Fomos os primeiros a definir esses padrões e ficamos para trás. De acordo com o que eu*

<sup>206</sup> Disponível em: [www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/). Acesso em: 16 de abril de 2019

<sup>207</sup> As normas e regulamentos utilizados pelo CIS na cotidianidade são: para o sistema de administração de bens e serviços a NORMAS BÁSICAS DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS (NB-SABS); e para o sistema de administração de funcionários o REGLAMENTO INTERNO DE PERSONAL DE LA VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO (RIP).

*entendo é que embora tenhamos distribuído (a lei) para outros países, os outros países melhoraram porque (a lei) é muito completa, é um sistema de administração pública que inclui tesouraria, contabilidade, contratação, ou seja, tem oito sistemas e tem até o que é auditoria, ou seja, tem uma boa base, mas, se tem que ser melhorada, tem melhorado, mas como se estivesse remendando um pouco, remendando do outro lado, acho que pode melhorar mais e acredito que sim. Tem sido bom que nós somos pioneiros em fazer um sistema tão interessante, que eu ainda tenho informações que vários professores que fizeram parte dessa equipe (na construção da lei), pois, foram para outros países para ensinar o que havia sido feito. Então, é um trabalho muito bom que, como bolivianos, devemos ficar muito orgulhosos e que, se... tem que ser melhorado (...) que seja consistente com o resto”<sup>208</sup>.*

O testemunho da Diretora de Assuntos Administrativos da Vice-presidência do Estado Plurinacional é muito interessante na medida que por um lado destaca a importância e complexidade da lei sendo pioneiros com a implementação desse tipo de normas na América Latina, mas também é ciente de que a lei, ao longo do tempo, foi “remendada” e aprimorada pelos outros países ficando a Bolívia em atraso. Assim, ela entende que esta lei pode ser melhorada, só que tem que ser “consistente com o resto”, ou seja, harmoniosamente com o resto das normas.

Para o Responsável Operativo Administrativo do CIS, a lei representou uma mudança profunda na administração pública no controle dos recursos e bens do Estado:

*“Eu tinha trabalhado na administração pública antes da geração de 1178. A 1178 foi gerada nos anos 90, eu trabalho desde 87 na administração pública, onde não havia tal controle, somente a Controladoria fazia as revisões às pastas, aos trabalhos, mas o 1178 um pouco que regulou a gestão dos recursos do Estado, não é verdade? Em seus diferentes sistemas. Então, acho que a administração dos recursos foi melhorada, do tipo eficiente, oportuna e tratada com transparência, certo? E se você viola essa normativa, a 1178, então, o Decreto N° 23318 será aplicado (Regulamento Responsabilidade para a Função Pública) (...) então eu acho que essa norma é muito importante para nós que realizamos nossas tarefas com transparência”<sup>209</sup>.*

A autoridade administrativa do CIS faz ênfase à transparência que gerou a Lei nº 1178 no trabalho dos funcionários públicos e às consequências, plasmadas no Decreto N° 23318, que implicaria a transgressão da norma. Nessa perspectiva, destaco dois pontos para analisar a partir da fala do entrevistado que estão relacionados com as tarefas do funcionário: o primeiro corresponde à transparência do exercício burocrático, na qual o servidor do Estado está sujeito

<sup>208</sup> Entrevista à Diretora de Assuntos Administrativos da Vice-presidência, 9 de maio de 2019.

<sup>209</sup> Entrevista ao Responsável Operativo Administrativo, 19 de maio de 2019.

a uma constante fiscalização de suas atividades, isto é, que ele sempre tem o olhar panóptico da instituição pública (FOUCAULT, 2009) e a norma na suas costas; daí que entra em cena o segundo ponto referido ao “medo” que o funcionário tem, já que sempre está sendo atemorizado pela norma que controla o exercício “transparente” da outra norma, fato que acontece com maior frequência no vínculo entre os cargos altos para os baixos na organização hierárquica burocrática. Em qualquer caso, nenhum dos funcionários expressou o “medo”<sup>210</sup> que eu deduzo que sentem, mas eles no momento da entrevista tinham presente a Lei Nº 1178 e a responsabilidade da função pública:

*“O que eu aconselharia, porque eu também já passei... E é um pouco que você abre mais a sua mente, e você diz ‘claro que tem que passar esses cursos de responsabilidade pública’. A Lei 1178, é assumir sua responsabilidade perante a função pública que realmente orienta você e ajuda você a conhecer o emprego, o desempenho que você está fazendo e as funções que você tem encarregado de fazer, as coisas de uma maneira melhor, certo? Para o Estado, para você, para sua instituição, isso ajuda bastante”<sup>211</sup>.*

*“Nós estamos regulados por uma normativa que está completa e a gente que trabalha no setor público podemos corroborar isso, já que temos a 1178, que é uma lei que contém 7 subsistemas (...) E é muito importante considerar que somos governados por isso (a Lei)”<sup>212</sup>.*

O que se pode compreender depois de fazer a revisão das leis, decretos e normas, e da fala dos funcionários públicos do CIS, no exercício do funcionário público? Por um lado, o Estado tem normas que o constituem quanto à sua estrutura e organização burocrática, e por outro, tem normas que regulamentam a administração burocrática dos recursos que administram as instituições organizadas burocraticamente. Mas, a partir do exercício dos funcionários, nessa dialética, um terceiro momento apresenta-se associado à fiscalização da norma que é feita por outra norma na sua aplicação da norma.

Definitivamente não sou matemático, mas para esclarecer o leitor a espécie de equação é a seguinte: normas que X) estruturam e organizam hierarquicamente o aparato burocrático, suas instituições, e produzem => Y) normas que permitem o exercício da administração burocrática nas instituições, a atividade administrativa => Z) mas, a aplicação dessas normas na atividade administrativa é conduzida e controlada por outras normas, as quais estão

---

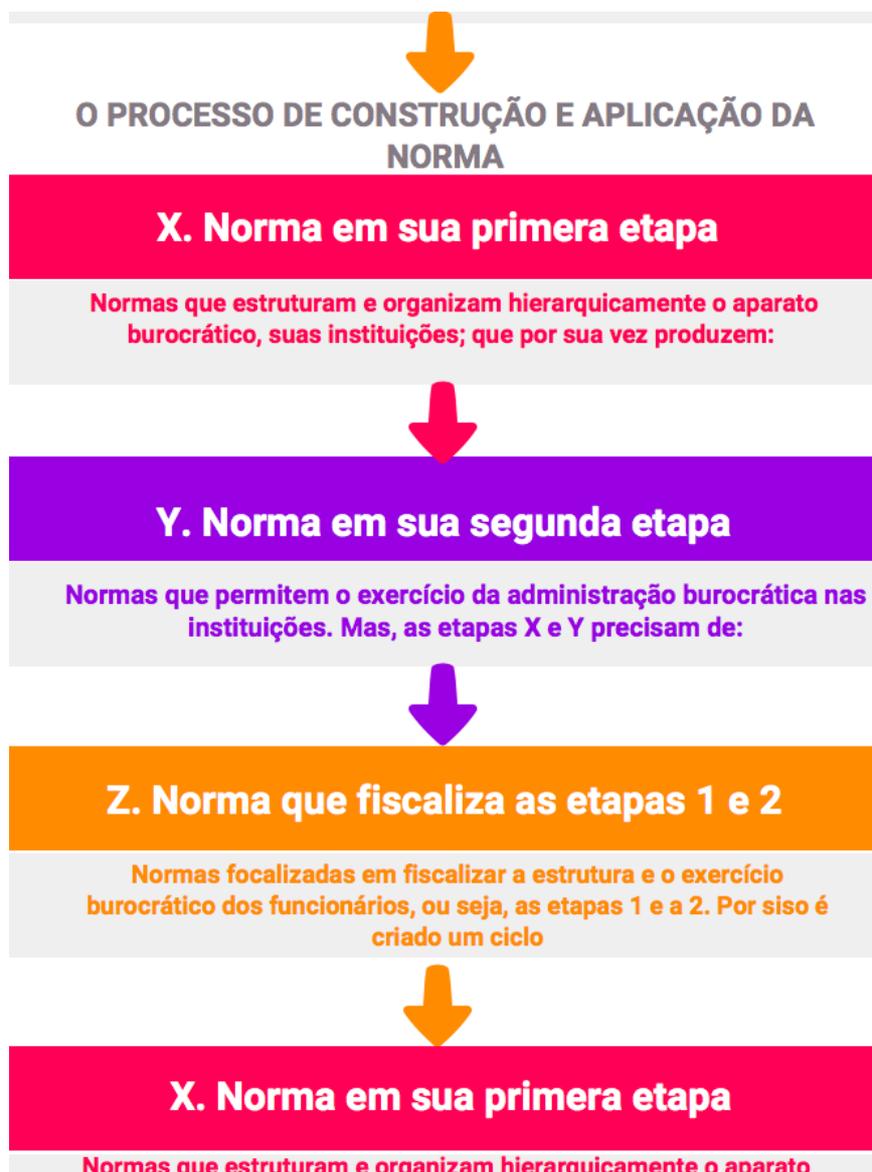
<sup>210</sup> Lembro-me de que, durante minha experiência como oficial da Unidade Administrativa da CEI, o Diretor de Assuntos Administrativos da Vice-Presidência ameaçava constantemente os funcionários de serem presos se não fazíamos o nosso trabalho adequadamente. A atitude da autoridade causava temor nos funcionários.

<sup>211</sup> Entrevista à Encarregada de Vendas, 16 de maio de 2019.

<sup>212</sup> Entrevista à Assistente Administrativa, 14 de maio de 2019.

focalizadas em fiscalizar o exercício dos funcionários. Para os dois primeiros momentos da equação, o fato de garantir sua organização e a administração burocrática baseia-se na criação e aplicação das normas, e para o terceiro momento são necessárias outras normas que, por sua vez, garantem a legitimidade da existência das normas que organizam e das normas que administram. Em outras palavras, o segundo momento da equação é o resultado do primeiro momento, mas o terceiro momento resultado da criação do primeiro e a aplicação do segundo momento, ao final, se sobrepõe aos dois anteriores, estabelecendo um ciclo que gera uma interdependência um tanto paradoxal, porque não se sabe quais normas vão antes das outras, ou seja, a primeira etapa ou a terceira etapa. Para ilustrar o argumentado, a seguir compartilho o seguinte infográfico:

Imagem 5: Infográfico 2 - O processo de construção e aplicação da norma



Fonte: Elaboração própria em função da observação etnográfica

Desta forma, a norma dentro da organização, quanto construção e aplicação, transita por três momentos. Primeiro, a norma é construída/estabelecida para que organizações burocráticas possam regular seu exercício. Segundo, essa norma é internalizada e interpretada pelos quadros administrativos burocráticos que a exercem, os burocratas, antes de ser aplicada; e assim, em um terceiro momento, essa norma, fiscaliza o agir das etapas anteriores. Assim, *a priori*, poderia-se argumentar que a norma passa por diversas fases de interpretação

em sua transição do escritório do funcionário público para sua aplicação “prática”, a atividade administrativa<sup>213</sup>.

\*\*\*

Em linhas gerais, o capítulo foi um breve esclarecimento acerca da burocracia, com o propósito de compreender e esclarecer o leitor sobre as problemáticas que envolvem a temática proposta na pesquisa e sua consolidação histórica nos modelos de governo e nas instituições estatais da América Latina e da Bolívia. Destacam-se vários pontos abordados ao longo do capítulo que tentarei resumir.

Na primeira parte pode-se evidenciar que a ideia da burocracia não é produto da modernidade, já que os modelos hierárquicos de organização que dividiam as sociedades em funções e separavam os que comandavam e os que obedeciam foram identificados nas civilizações pré-modernas. O aparecimento desses modelos tinha ligação com o incremento da capacidade de produção dessas sociedades, as quais precisavam administrar seus recursos. Assim, o princípio da burocracia como conceito pré-moderno legitima-se no modelo organizativo e administrativo que separa os que têm o monopólio de informações e a capacidade administrativa de recursos dos que não têm.

Consequentemente, ao longo do tempo a burocracia foi adquirindo uma identidade consolidada na modernidade, só que em um dado momento esqueceu-se a origem do termo e seu “autêntico” significado, dando lugar a uma série de concepções assumidas pela sociedade, os funcionários públicos e os Estados. Porém, a ideia geral que abrange a burocracia em todas suas concepções está relacionada à divisão entre o trabalho manual e trabalho intelectual, entre o escritório-papel e a *práxis* cotidiana, por exemplo, uma das disfunções burocráticas é sua lenta mudança ante o ambiente que muda radicalmente (REGO et al., 2010). Assim, no caso da pesquisa, a burocracia pode ser compreendida a partir da divisão entre dois sentidos que são consequentes: a organização burocrática estabelecida por normas e a administração

---

<sup>213</sup> Na maioria das vezes, a norma geralmente fica oculta ou adquire uma linguagem quase ilegível, desconhecida e até hieroglífica para cliente/usuário. Grande parte da sociedade “conhece” o estado por meio de sua burocracia (em seu sentido vulgar) e muitas vezes essa experiência é exaustiva e traumática, então a importância da pesquisa também é para que o leitor do produto final possa conhecer o funcionamento da prática burocrática e, assim, compreender que as interações que ocorrem nesses espaços têm uma profundidade social que não pode ser explicada apenas por resultados quantificáveis. A experiência dos atores relacionados à administração pública tem sua base nas experiências de gerações passadas e históricas, que nos ajudam a entender o processo atual e que são necessárias para entender a prática burocrática.

exercida mediante a aplicação das normas que afetam a seus próprios funcionários e cidadãos na cotidianidade de seu exercício.

Entretanto, neste contexto polissemântico do termo, também na linguagem cotidiana o termo administração pública foi equiparado ao termo burocracia, porque ainda existe uma administração burocrática no Estado, resultado da aplicação das normas no exercício do *ethos* burocrático dos funcionários públicos. A administração pública não é outra coisa senão a atividade que produz condições para que o Estado possa exteriorizar sua vontade na sociedade que tenta regular e controlar.

Então, tendo esclarecido a origem, colocando uma síntese de sentidos do que posso entender por burocracia e diferenciando a atividade do Estado com a forma como se aplicam as normas, o capítulo focou sua atenção em um importante momento de análise: a concepção que os funcionários da Unidade Administrativa do CIS têm sobre a burocracia. Os atores principais da pesquisa não têm uma concepção única e uniforme sobre burocracia, mas a maioria compartilha – embora alguns tenham a concepção de burocracia a partir da perspectiva do cidadão – que burocracia está relacionada à aplicação da norma que eles fazem, a qual é responsável de medir a eficácia e o exercício cotidiano de suas funções, e, sobretudo, a responsável da retardação dos processos administrativos dos quais dependem para realizar suas atividades. Por isso, será de suma importância se aprofundar na práxis do *ethos* burocrático que eles fazem cotidianamente, a ver no próximo capítulo.

Acerca de uma definição teórica sobre burocracia, no capítulo remeto-me às questões teóricas de Weber, pois mais adiante focarei minha análise no *ethos* burocrático. Em resumo, para o autor alemão, a burocracia é um modelo racional organizativo e administrativo dos Estados modernos, isto é, um tipo ideal para que um Estado possa se organizar e administrar eficazmente e impessoalmente a partir dos deveres oficiais e da obediência que o funcionário deve ter com a autoridade, já que o modelo burocrático está estruturado hierarquicamente. Desse modo, como falei anteriormente, a organização burocrática está separada entre os que “executam e os que planejam, organizam, dirigem e controlam” (PRESTES MOTTA, 1985, p. 16).

Logo, tendo mais ou menos esclarecida a concepção, o sentido, a origem e a etimologia de burocracia a partir dos referenciais teóricos e da fala dos entrevistados, a tarefa foi fazer um repasso histórico da consolidação burocrática na América Latina e na Bolívia, com o propósito de compreender os marcos significativos que contextualizam as organizações burocráticas e a administração destas organizações no contexto latino-americano e boliviano.

As Reformas Bourbonicas são o primeiro tópico abordado que expõe como ditas reformas foram as primeiras modificações administrativas que a Coroa implementou no século XVII para ter maior controle e domínio sobre as colônias espanholas. Uma monarquia que funcionava sob uma estrutura burocrática marcava o caminho que os futuros Estados independentes adotariam. Em consequência, já no século XVIII, as carreiras burocráticas nas colônias possuíam elementos próximos ao modelo weberiano.

Durante a colônia, os cargos burocráticos e a oportunidade de fazer uma carreira burocrática nas colônias estavam reservadas para espanhóis civis e eclesiásticos, sendo o estudo nas universidades espanholas um dos meios para legitimar o acesso para os cargos burocráticos da monarquia nas colônias. Mas também, a herança mediante redes parentais e a venda de cargos constituíram outros mecanismos para ascender aos espaços de poder nas colônias, que, infelizmente ao refuncionalizar as estruturas impostas e seus vícios, foram duplamente herdadas pelos novos governos dos Estados independentes.

Sobre o tema das universidades na colônia, na seção das carreiras burocráticas, eu tomo a liberdade de falar brevemente da conformação das Universidades Indígenas na Bolívia, mostrando que realmente estas instituições, ao se focalizar no âmbito produtivo dos povos indígenas, estão restritas a determinados espaços e, de alguma forma, excluídas sob velhos discursos como campo/cidade, além de que os discursos que as fundamentaram as mostram como iniciativas etnocêntricas, que, ao invés de pensar Bolívia como uma comunidade integral, em realidade, a segrega.

Com todo esse contexto, uma nova seção trata sobre a construção e crescimento da burocracia na Bolívia a partir de uma breve revisão histórica. Em um primeiro momento, trata-se de contextualizar a transição que se deu entre a burocracia da colônia e a burocracia assumida pelos novos Estados independentes, nos quais os caudilhos são os que se encarregam – tentam – de organizar as novas nações. Em consequência, uma burocracia militar emerge e assume uma postura patrimonialista baseada na mentalidade e *práxis* dos antigos funcionários da colônia; assim, esse é o início da estrutura organizativa e administrativa burocrática complexa e conflitiva que se reproduziu ao longo de todos os *momentos constitutivos* que a Bolívia experimentou.

Desse modo, o aparelho burocrático, composto em sua maioria por militares, produto das contínuas guerras que Bolívia tinha com as nações vizinhas, foi crescendo no século XIX e XX. Fato que gerou um *déficit* fiscal pela não correspondência entre a renda interna do Estado e os pagamentos feitos aos funcionários públicos. Já nas últimas décadas do século XX, as políticas neoliberais queriam encolher o Estado e sua burocracia, alcançando reduzir o

número de funcionários públicos, mas sem oferecer outras oportunidades de emprego à população e, como consequência, o mercado informal cresceu. Mas no século XXI, com o Estado Plurinacional da Bolívia, segundo dados estatísticos, o crescimento de funcionários públicos foi considerável, fato que por um lado concorda com a democratização de espaços na burocracia, e, por outro, volta para a questão da eficiência do Estado, isto é, se realmente as instituições e as funções criadas respondem aos objetivos e políticas estatais. O que fica esclarecido, pelo menos a partir dos argumentos de Soruco (2014), é que os gastos feitos na burocracia não afetam a renda interna do Estado Plurinacional.

Assim, outra temática interessante derivada da análise anterior tem a ver com a presença de indígenas na burocracia pública, evidenciando que a sua participação nas instituições estatais não é produto do Estado Plurinacional, mas sim a Lei da Participação Popular, que também foi responsável para que o partido político de Evo Morales pudesse se consolidar e chegar ao governo. Nesta seção, as questões analisadas do indígena presente na burocracia, a identidade indígena e a auto-identificação indígena vão acompanhadas pela voz dos principais atores da pesquisa, os funcionários da Unidade Administrativa do CIS, que dão conta de fatos importantes: a) que a questão do indígena na burocracia é um tema que precisa se debater; b) que os funcionários públicos, pelo menos os entrevistados, não são cientes – e ainda não interiorizaram – das políticas descolonizadoras do Estado Plurinacional, porque o seu olhar continua sendo colonial, naturalizado em seus *loci* de enunciação; c) que a questão da identidade indígena e o fato de saber quem é e quem não é (debate sem sentido) tem que ser repensado pelo Estado para tentar dar pautas de identificação à plurinacionalidade boliviana, porque os próprios funcionários entrevistados não têm as noções esclarecidas para se identificar ou não como indígenas, além de que pensam que têm que escolher uma nação indígena só pelo fato de trabalhar no Estado Plurinacional da Bolívia.

No final do capítulo a análise concentra-se, em uma primeira etapa, nas diferentes normas aplicadas à mudança da administração e organização estatal, as quais devido a seus objetivos e preocupações comprovaram que as autoridades que governavam o país sempre souberam que a estrutura organizacional e administrativa do Estado não era ótima e que sempre havia intenções de melhorá-la, mas devido a diversos fatores sociais e políticos que mudavam a todo tempo os modelos de governo, as ideologias governantes, etc., eles não conseguiam fazê-lo. De algum modo, se poderia entender que a falta de continuidade, produto das mudanças bruscas na história da Bolívia, foi a responsável por não conseguirem melhoras na organização e administração burocrática. Além de que também, a nível intermediário, é

interessante perceber que nas instituições burocráticas a falta de continuidade é um dos problemas no momento do cumprimento dos objetivos que elas têm.

Por fim, novamente volto à fala dos entrevistados, os atores principais da pesquisa, no momento de abordar a Lei N° 1178. Para eles, esta *norma* significa um antes e depois na administração pública boliviana no controle do emprego de recursos do Estado, além de que se apresenta como uma norma que permite dar conta do bom ou mau exercício burocrático deles, gerando certo medo nos funcionários pelo fato de que constantemente estão sendo fiscalizados por normativas que eles também empregam em seu cotidiano como servidores estatais para desenvolver suas atividades com transparência. Desse modo, por um lado, o Estado tem normas que o constituem quanto à sua estrutura e organização burocrática, e por outro, tem normas que regulamentam a administração burocrática dos recursos que administram as instituições organizadas burocraticamente, mas, a partir do exercício dos funcionários, nessa dialética, um tecer terceiro momento apresenta-se e que tem vínculo com a fiscalização *da norma que é feita por outra norma na sua aplicação da norma*.

O próximo capítulo trata dos funcionários públicos da Unidade Administrativa do CIS, de seus modos de pensar, sentir e atuar na atividade administrativa, ou seja, na aplicação da norma mediante o *ethos* burocrático. Por isso, a construção teórica termina neste capítulo dando passo aos atores principais, e colocando-os para fora dos bastidores.

### 3. O BUROCRATA FORA DOS BASTIDORES

#### 3.1. “Posso reclamar seriamente?”

A frase que dá início ao capítulo foi dita pela Encarregada de Armazéns no momento que comecei a sua entrevista. As palavras podem parecer simples, mas têm uma profundidade que esboçam o que a funcionária e o funcionário público têm guardado e não podem falar. O que eles e elas pensam e não podem dizer, que poderia ser compreendido como a opacidade no seio das instituições burocráticas do Estado. Aquilo que é indivisível para os outros que não têm o “privilégio” de servir ao Estado, olhar e, portanto, ser parte dos processos e as interações que acontecem no exercício e na *práxis* burocrática cotidiana.

Desse modo, este capítulo, como o título diz, apresentará os funcionários e funcionárias da Unidade Administrativa do CIS fora dos bastidores, fora da opacidade institucional que compreende o CIS, enquanto instituição estadual, para que o espectador, que olha pelo exterior e que muitas vezes é separado da lógica e da compreensão da estrutura burocrática por um documento, uma mesa e até uma janela, possa dar conta dos processos “reais” que ocorrem quando a máquina burocrática é posta em marcha pelos seus operários, que trabalham sob uma estrutura hierárquica e administram de maneira burocrática os recursos públicos – como neste caso, para produzir livros tanto do CIS quanto da BBB. Em outras palavras, me aprofundarei no olhar burocrata para compreender os processos administrativos da instituição, a unidade de análise, que permitem o funcionamento da estrutura burocrática. Partindo de uma perspectiva psicossocial, poderia dizer que, com este capítulo, pretendo abarcar “a incidência das obrigações normativas ligadas a uma posição ocupada pelos atores sociais no seio de um sistema institucional” (JODELET, 2015, p. 48).

Nesse sentido, ditas obrigações também poderiam ser consideradas como as diversas situações dinâmicas – problemas, dilemas, vantagens, desvantagens, etc. – às quais os funcionários e funcionárias estão expostos na cotidianidade de seu exercício burocrático e na aplicação do *ethos* burocrático a partir das interações que são produzidas pela *práxis* de cada sujeito como o indivíduo e o funcionário público, ou seja, como pessoa (DAMATTA, 1997). Nessa transição o funcionário deve omitir o seu *eu* racional, associado a um *ethos* burocrático, para dar passo a outros *ethos* ou ordens da vida (DU GAY, 2012), que lhe ajudam a sortear, por um lado, as lacunas da norma, e por outro, as decisões das autoridades que procuram, aparentemente, o cumprimento dos objetivos da instituição a qualquer preço.

Em uma primeira parte, tento fazer um perfil das funcionárias e dos funcionários públicos da Unidade Administrativa do CIS com base em diversas características. Isto é, formação acadêmica, trajetórias de trabalho no setor administrativo, classe social, origem étnica, além de aprofundar as formas como eles e elas conseguiram o emprego na instituição pública, dado importante para dar conta dos processos de seleção meritocrática que o Estado Plurinacional, ou pelo menos o CIS, estabelece para contratar seus funcionários.

Feito isso, evidenciarei a situação atual dos funcionários e das funcionárias no que diz respeito ao tipo de contratação sob os quais estão inseridos e desenvolvem suas funções cotidianamente, que posterior a esta seção, serão abordadas com o objetivo de indagar, a partir de casos comparativos, a ligação existente entre o perfil profissional dos funcionários e das funcionárias e as funções que cumprem na instituição, as quais, *a priori*, deveriam corresponder umas com as outras.

Por fim, no último tópico do capítulo, abordarei sobre os dilemas e disjunções que geram as lacunas que a norma possui no agir dos funcionários e funcionárias e nos processos administrativos da Unidade Administrativa do CIS. A partir de casos comparativos, colocarei em evidência a frase “se não está, não é proibido”, que permite a interpretação e até a/ou manipulação da norma segundo os interesses das autoridades em geral ou das administrativas, pondo em conflito os funcionários dos níveis médios ou baixos, os quais devem recorrer à ação de regularizar para que a ordem entre o papel e a *práxis* do exercício burocrático concordem e estejam em harmonia, ou seja, que não exista divergência no que é colocado no documento administrativo e o exercício burocrático.

Já na síntese do capítulo, farei uma breve revisão dos argumentos mencionados, destacando alguns pontos sobre outros. Espero que o leitor possa desfrutar do universo que o funcionário e a funcionária da Unidade Administrativa do CIS vivem cotidianamente, se bem não que é uma descrição do dia a dia. O leitor poderá perceber as dificuldades nas quais eles e elas convivem, além de ter uma breve ideia de seus modos de pensar, sentir e agir, e, sobretudo, seu olhar.

### **3.2. O funcionário público da Unidade Administrativa do CIS**

Conforme demonstramos no infograma do capítulo 1, a Unidade Administrativa do CIS está composta por doze funcionários, três mulheres e nove homens – incluído o motorista/mensageiro – dos quais só nove consentiram serem entrevistados. Nesta seção, a

proposta é dar um perfil aos funcionários a partir da seguinte pergunta: Quem são os funcionários da Unidade Administrativa do CIS? Logo, será apresentada uma minibiografia dos mesmos, já que são os atores principais da pesquisa –, que será elaborada segundo os níveis em que eles e elas estão situados – altos, médios e baixos. Assim, o leitor poderá compreender quais são geralmente os perfis associados a certos cargos burocráticos segundo o nível, além de manter as particularidades de cada entrevistado, e ao final tentarei fazer uma síntese de cada perfil em geral. Para conseguir isso, adotarei o caminho da estrutura hierárquica burocrática e começarei pelo nível mais alto<sup>214</sup>.

No caso da Unidade Administrativa do CIS, o funcionário localizado na parte mais alta da estrutura é o **Responsável Operativo Administrativo (ROA)**, também chamado de *chefe* pelos funcionários dos níveis baixos. Nascido na cidade de La Paz, Bolívia, de pais sem estudos universitários e comerciantes, de aproximadamente 50 anos, o funcionário iniciou seus estudos em uma escola privada tradicional da cidade, *Saint Peter's*, mas finalizou o secundário numa instituição educativa pública, *Ayacucho*<sup>215</sup>. Posteriormente, entrou na *Universidad Mayor de San Andrés* (UMSA), onde estudou Economia, optando por essa especialidade porque, segundo ele, “*a verdade quando alguém sai (da escola) ainda está deslocado. Eu tinha alguns amigos que haviam escolhido Economia e estavam estudando, então pelos amigos foi que entrei na corrida*”<sup>216</sup>. Seu primeiro emprego foi aos 17 anos em uma conhecida loja da cidade, da qual o dono era padrinho do funcionário.

Sobre sua trajetória profissional no setor público, o atual<sup>217</sup> ROA do CIS, levou mais de 20 anos trabalhando em instituições públicas, iniciando sua carreira burocrática em governos anteriores ao de Evo Morales, fato que nos leva a pensar que a estrutura burocrática do Estado Plurinacional herdou funcionários de gestões passadas; mas, que neste caso, pode ser explicado pelo fato de que o funcionário simpatiza e é militante de esquerda desde a universidade, além de apoiar a ideologia do MAS. O ROA está trabalhando no CIS desde outubro do ano passado, e narra como soube da oferta de emprego e o processo até consegui-lo:

*“Eles me ligaram para uma entrevista, A<sup>218</sup> me ligou... na verdade eu fui convidado por outro colega, outro colega que já estava trabalhando, e ele me*

<sup>214</sup> Ver infográfico 1, “Estrutura Organizativa do CIS 2019”, no capítulo 1.

<sup>215</sup> Aos 17 anos, a pedido de seu pai, começou a trabalhar nas férias, mas com o passar do tempo gostou do trabalho e não queria mais estudar. Assim, após brigas com seu pai, terminou o Ensino Médio em uma escola pública noturna.

<sup>216</sup> Entrevista ao Responsável Operativo Administrativo, 19 de maio de 2019.

<sup>217</sup> “Atual” pelo menos durante a entrevista, pois, finalizando a escrita da dissertação, me informaram que o funcionário foi demitido.

<sup>218</sup> O entrevistado menciona o nome do ex-diretor do CIS, que será nomeado com a letra A.

*ligou e disse ‘companheiro seu currículo, queremos entrevistá-lo’<sup>219</sup>. Eles me chamaram para entrevista e eles me dizem... Bem, com E<sup>220</sup>, E me apresentou na entrevista. E também estava recentemente no CIS, desde outubro. Eles me dizem ‘ligaremos para você porque temos mais dois candidatos (...) ligaremos para você para ver se você foi escolhido’, certo? Então me ligaram um dia, e A me diz ‘bem, nós temos boas notícias, nós escolhemos você, queremos que você venha, você pode vir?’, ‘sim’ respondi, e eu vim”<sup>221</sup>.*

No momento de ler a narração do funcionário, diversas questões vêm à mente. Por exemplo, uma delas é: por quê uma ex-autoridade da instituição está envolvida nos processos de entrevista e na seleção de futuros funcionários públicos do CIS? Outra questão é, por se tratar de uma posição alta na estrutura hierárquica do CIS, a contratação não deveria estar sob algum modelo de recrutamento meritocrático ou de concorrência? Enfim, nas conclusões retomaremos o debate sobre tais indagações.

Retomando o perfil do ROA, ele se identifica com a classe média e não realiza outra atividade econômica para aumentar sua renda. Etnicamente, como falei no capítulo anterior, o funcionário duvida se tem ascendência *Quechua* ou *Aymara*, mas fez o curso de língua *Quechua*, embora não a domine<sup>222</sup>, ou seja, que ele não tinha conhecimento da língua antes de que o Estado Plurinacional, no ano 2016, exigisse que os funcionários públicos falassem um idioma nativo minimamente<sup>223</sup>. O ROA se identifica com a religião católica.

Não tendo mais funcionários da Unidade Administrativa do CIS no alto escalão, agora passarei para o nível médio. Neste nível encontram-se quatro funcionários, dos quais descreverei os perfis a seguir. O primeiro deles é o **Encarregado Operativo (EO)**, de 35 anos, nascido na cidade de La Paz, Bolívia. Seu pai era auditor e sua mãe, professora de escola; ambos estão aposentados. Estudou em uma escola privada e seguiu seus estudos superiores em uma universidade privada, onde formou-se em Engenharia Comercial, segundo ele, *“porque era uma carreira que na época era o boom, e nada, fiquei muito atraído pela questão do gerenciamento administrativo dos processos comerciais”*<sup>224</sup>. Desse modo, o funcionário obteve seu primeiro emprego na área da auditoria, onde trabalhou quase três anos após sua graduação. A experiência do EO no setor administrativo público contempla um

<sup>219</sup> Pela forma como o entrevistado duvidou ao mencionar o colega que o chamou, tenho a impressão de que ele se refere ao secretário-geral da Vice-Presidência.

<sup>220</sup> O entrevistado menciona o nome do atual diretor da instituição, que será nomeado com a letra E.

<sup>221</sup> Entrevista ao Responsável Operativo Administrativo, 19 de maio de 2019.

<sup>222</sup> No entanto, compreende bastante o inglês.

<sup>223</sup> Em 2016 as autoridades expressaram que a intenção desse requisito era que os funcionários aprendessem uma das línguas nativas das 36 nações indígenas, alegando que a intenção não era demiti-los. Quando eu trabalhava no CIS, no final de 2015, todos os funcionários foram obrigados a cumprir com este requisito, sob a ameaça de que não seriamos contratados no ano seguinte. Por exemplo, eu aprendi Aymara básico.

<sup>224</sup> Entrevista ao Encarregado Operativo, 15 de maio de 2019.

pouco mais de 3 anos, incluindo seu cargo atual no CIS. Sobre como o funcionário ingressou no CIS, ele narra a sua história:

*“Na verdade, a pessoa que me envolveu no CIS foi (menciona o nome do Responsável Operativo Administrativo anterior). Isso... Como já havíamos trabalhado juntos no Ministério do Meio Ambiente, bem, ele me liga e me diz se eu estava interessado, e obviamente achei bastante atraente vir aqui”<sup>225</sup>.*

Do mesmo modo que no caso do ROA, este funcionário também foi convidado por uma autoridade para ser parte do CIS, não precisou de provas ou mecanismos de seleção, simplesmente tinha “alguém” que ligou para ele. O que se pode compreender é que estes funcionários acumularam uma série de redes sociais de contato ao longo de suas trajetórias trabalhistas, fato que possibilitou o seu acesso a esses cargos. Portanto, essas redes pesam mais do que a formação do funcionário, o que não significa que eu esteja questionando a capacidade de ambos.

Enfim, continuando com o perfil, o EO se identifica com a classe média. Também ele diz que fala algumas palavras em idioma nativo e em idioma estrangeiro. Para o funcionário, como menciona no capítulo passado, todos os moradores da cidade de La Paz têm ascendência *Aymara*, portanto, o funcionário acha que pertence a essa etnia, mas tem dúvidas. Por último, sobre sua religião, ele diz que é católico por formação.

Neste mesmo nível, encontra-se também o **Encarregado de Distribuição (ED)**, também *paceño*,<sup>226</sup> de 38 anos. O pai dele era artesão – tinha uma loja de sapatos – e sua mãe era dona de casa. Estudou em uma escola privada e depois continuou seus estudos em uma universidade privada, onde se formou como administrador de empresas devido aos negócios de seu pai. Nesse contexto, o entrevistado justifica a escolha da universidade privada por duas razões: pelo fato de que, segundo ele, estudar em uma universidade pública implica muita burocracia, no sentido de toda a papelada e passos a serem cumpridos na aplicação das normas institucionais; e porque as vagas para estudar nas universidades públicas são limitadas.

Sobre seu primeiro trabalho, o ED diz que desde pequeno ajudava a seu pai na loja de sapatos e, ao longo do tempo, gostou muito porque ganhava seu próprio dinheiro, e começou a pensar na ideia de fazer sua própria empresa. No entanto, um emprego formal aconteceu no último ano da universidade, em uma construtora, da qual o dono era amigo do funcionário,

<sup>225</sup> Entrevista ao Encarregado Operativo, 15 de maio de 2019.

<sup>226</sup> Gentílico para identificar pessoas nascidas na cidade de La Paz.

mas, pela defesa de sua monografia, o ED teve que deixar o emprego. A respeito do setor administrativo público, o ED tem só um ano de experiência, sendo que seu primeiro trabalho foi no CIS. O funcionário conta sua história acerca de como chegou à instituição:

*“Foi através de contatos, digamos. Eu estava apenas procurando emprego, conheci um amigo que trabalhava aqui (CIS), e eu disse a ele que... Ele me perguntou se eu ainda estava trabalhando no meu trabalho anterior e eu disse que não e ele disse ‘eu só acho que existe um emprego aqui (CIS) que se você enviar seus documentos’ e eu os enviei, e graças a Deus tudo deu certo”<sup>227</sup>.*

Novamente, pode-se perceber a intervenção de um terceiro no momento que os funcionários ascendem a uma oportunidade de emprego no CIS. Neste caso, foi um amigo que convidou o ED para trabalhar, mas o funcionário não especifica quem era ou qual era o cargo deste amigo que trabalhava na instituição.

Atualmente, o ED não realiza outra atividade para incrementar sua renda e se identifica com a classe média. Acerca de sua origem étnica, o funcionário acha que tem ascendência *Quechua*, pelo fato de que seu pai é de *Cochabamba*, embora não fale nenhum idioma nativo<sup>228</sup> e compreenda o inglês. Por fim, o ED diz que é cristão e que tenta aplicar o *ethos* cristão à sua prática burocrática diária<sup>229</sup>.

Continuando neste nível, o médio, é a vez das mulheres, onde a **Encarregada de Armazéns (EA)** será a primeira. Nascida no Zudañez, área rural do município do departamento de Chuquisaca – vales bolivianos – migrou à La Paz porque o pai dela era *paceño* e obteve um trabalho estável nessa cidade. Estudou em uma escola privada que estava perto de onde ela morava. Realizou seus estudos superiores na UMSA, na carreira de Auditoria, mas ela diz que escolheu essa profissão por “*acaso, (risos) porque mesmo quando comecei a estudar, eu não sabia o que era Auditoria, uma colega me disse para ir ao exame, aprovei o vestibular e fiquei na corrida*”<sup>230</sup>.

Sobre seu primeiro emprego, a funcionária trabalhou em um centro médico durante dois anos como secretária, enquanto ainda estava na faculdade, porque precisava pagar por seus estudos. Cumprida a graduação, a EA deu seus primeiros passos no setor público – Ministério de Educação – através da ajuda de um amigo que conheceu no centro médico. A

<sup>227</sup> Entrevista ao Encarregado de Distribuição, 20 de maio de 2019.

<sup>228</sup> Como mencionei anteriormente, pelo menos até 2018 éramos obrigados a ter um certificado de idioma nativo, mas aparentemente esse requisito se tornou negociável. Penso que foi devido às queixas de funcionários públicos que foram publicadas na imprensa escrita sobre as ameaças de que seriam demitidos se não tivessem esse certificado.

<sup>229</sup> Esse tema será discorrido posteriormente.

<sup>230</sup> Entrevista à Encarregada de Armazéns, 7 de maio de 2019.

funcionária esteve trabalhando no Ministério por cerca de 20 anos, na área de contabilidade. Já no CIS, a EA está exercendo suas funções há 2 anos, e ela relata como foi processo que lhe permitiu ser parte da instituição:

*“Bom, primeiro trabalhei na Vice-Presidência no ano 2016, era um trabalho de relevância, praticamente era ordenar as pastas do movimento de livros (CIS-BBB). Então, quando concluí meu trabalho, a DAA<sup>231</sup> me falou para que eu permanecesse e administrasse os livros (CIS-BBB), e também os organizasse, certo? Assim que, a partir daí, eu fiquei no CIS”<sup>232</sup>.*

Nesse contexto, a funcionária afirma que administrar e organizar armazéns de livros não foi complicado porque ela já tinha experiência com a gestão de livros quando trabalhou no Ministério de Educação. Mas, o interessante do relato tem a ver com a pessoa que a convida para trabalhar no CIS. Novamente se dá o fato de que, para se acessar um cargo na administração da instituição, precisa-se de alguém que lhe convide.

Continuando com o perfil, a EA não realiza outra atividade econômica e identifica-se com a classe média. Como falei no capítulo anterior, a funcionária não se identifica com alguma etnia em particular, ela se acha *chuquisaqueña*<sup>233</sup>, o que se poderia considerar como mestiça. Não fala nenhuma língua nativa ou estrangeira, e quanto à sua religião, se declara católica.

Para concluir com o nível médio da estrutura hierárquica da Unidade Administrativa do CIS, é hora de abrir caminho para a **Encarregada de Vendas (EV)**, mulher de 35 anos que nasceu em La Paz, Bolívia. De pai músico e de mãe jornalista, a funcionária estudou em uma escola privada, mas seus estudos superiores foram na universidade pública, UMSA, onde escolheu Sociologia devido à influência materna e à conjuntura política e social que acontecia na Bolívia<sup>234</sup>. No entanto, a EV não conseguiu finalizar seus estudos universitários por diversos motivos, um deles é que ficou grávida e teve que deixar de lado a Monografia.

O primeiro emprego da EV foi em uma organização que acolhia crianças que tinham pais na cadeia ou que não podiam sustentá-las. Ela fazia as gestões relacionadas à administração e contabilidade, experiência que lhe ajudou a desenvolver suas funções no CIS. Sobre esse detalhe, sua primeira experiência no setor administrativo público foi no CIS, sendo que já está há quase 3 anos na instituição. Mas neste momento o leitor se perguntará, como é

<sup>231</sup> A entrevistada menciona o nome da Diretora de Assuntos Administrativos, que será nomeada como DAA.

<sup>232</sup> Entrevista à Encarregada de Armazéns, 7 de maio de 2019.

<sup>233</sup> Gentílico para identificar pessoas nascidas no departamento de Chuquisaca.

<sup>234</sup> Lembrar da *Guerra del Gas*, vista no Capítulo 1.

que uma formada em Sociologia é a encarregada das vendas dos livros CIS-BBB? Bom, como falei há um momento, a funcionária adquiriu experiência administrativa em seu primeiro trabalho, mas, falando em termos dos requisitos meritocráticos, o currículo dela não era suficiente para ser a responsável das vendas dos livros da CIS-BBB, ainda que a funcionária tenha desenvolvido o seu trabalho eficientemente nestes anos. Assim, segundo a EV, soube da oferta de trabalho por um amigo que estava desenvolvendo uma pesquisa no CIS, e desse modo obteve o cargo<sup>235</sup>.

A Encarregada de Vendas se identifica com a classe média e, atualmente, tem vários projetos em mente, junto de seu marido, para aumentar sua renda, porque eles têm três filhos e precisam cobrir várias despesas. Etnicamente, ela acha que tem ascendência afroboliviana devido ao seu fenótipo, fala a língua *Aymara* no nível básico e também francês. Sobre a religião, ela diz: “*Não tenho religião, não sou de nenhuma religião, mas acredito em Deus*”<sup>236</sup>.

Bem, tendo terminado com o nível médio, é hora de descer ao último degrau da estrutura hierárquica da Unidade Administrativa do CIS. Começarei pelos funcionários da área administrativa interna, o primeiro será o **Assistente Operativo (AO)**. Este funcionário é também *paceño*, de aproximadamente 45 anos, desenvolveu toda sua etapa escolar em uma instituição pública, estudou Engenharia na UMSA, mas não conseguiu terminar o curso. No entanto, estudou Contabilidade Pública em uma universidade técnica privada e também fez cursos para ser Técnico de Contabilidade Geral. O funcionário argumenta que não conseguiu terminar a Engenharia porque já tinha uma família e não teve tempo para trabalhar e estudar. Escolheu contabilidade porque se apresentava como a oferta mais promissora para conseguir um emprego, no sentido de que a administração pública é vista como uma oferta de emprego segura e permanente, pois o Estado sempre precisará de funcionários públicos<sup>237</sup>.

Nesse contexto, o primeiro emprego do AO foi como auxiliar contábil vendendo materiais de construção, cargo que obteve “*através de um amigo, geralmente não se pode*

---

<sup>235</sup> Quando a Encarregada de Vendas começou a trabalhar no CIS, eu fazia parte da equipe administrativa no ano de 2016. Um dia, a funcionária apareceu no CIS pronta para trabalhar, e imediatamente recebemos uma ordem do diretor para regularizar o processo administrativo de contratação da EV. Lembro que foi um problema realizar a regularização administrativa porque a contratação não estava contemplada, então tivemos que fazer malabarismos com a Coordenadora BBB naquele momento.

<sup>236</sup> Entrevista à Encarregada de Vendas, 16 de maio de 2019.

<sup>237</sup> De acordo com um jornal da Bolívia, as carreiras universitárias com maior demanda de estudantes na UMSA são Direito e Contabilidade Pública. (PAGINA SIETE. Hay más alteños en la UMSA que paceños en “U” de El Alto. Disponível em: <https://www.paginasiete.bo/sociedad/2013/11/10/altenos-umsa-pacenos-alto-5632.html>. Acesso em: 22 de maio de 2019.

*conseguir diretamente, certo?”*<sup>238</sup> – diz o funcionário. No setor administrativo público está trabalhando há cerca de 8 anos, e particularmente no CIS, no momento da entrevista, o AO estava desempenhando suas funções há 2 meses. Ao contrário dos outros funcionários, ele soube da oferta de emprego na instituição pela publicação no SICOES<sup>239</sup> e participou do concurso, ganhando a vaga.

O funcionário identifica-se com a classe média, não realiza outra atividade econômica além do seu emprego no CIS, embora antes estivesse promovendo uma empresa de contabilidade, mas que não deu certo. Ele diz que é boliviano, portanto mestiço, fala a língua *Quechua* no nível básico e, quanto à sua religião, é católico.

Outro cargo público que está no nível baixo da estrutura hierárquica é o da **Assistente Administrativa (AA)**, mulher de uns 33 anos. De pai e mãe professores de ensino médio, esta funcionária nasceu em La Paz, Bolívia, estudou em uma escola privada e se formou na universidade pública na área de Auditoria, porque para ela “*é uma carreira ampla, uma carreira que realmente abre portas para a gente, tanto financeira quanto economicamente*”<sup>240</sup>. O primeiro emprego da AA aconteceu após sua graduação, em um banco privado, na área de cobranças. Um ano e meio depois deu seus primeiros passos no setor público administrativo, cumprindo já 7 anos de serviço como funcionária pública. No CIS, a AA está trabalhando há 7 meses. Ela diz que soube do emprego por referências pessoais, no entanto, a funcionária, igual ao Encarregado Operativo, foi também “trazida” pelo Responsável Operativo Administrativo anterior.

Atualmente, a AA não realiza outra atividade econômica além de seu emprego no CIS e identifica-se com a classe média. Fala a língua *Quechua* no nível básico e fala muito bem inglês, já que completou o curso da língua estrangeira. Como falei no capítulo anterior, a funcionária acha-se *Quechua* pelo fato de que seus pais nasceram em regiões onde estas comunidades indígenas habitam. Sobre sua afinidade religiosa, ela afirma ser cristã.

Continuando com a exposição dos perfis dos funcionários da Unidade Administrativa do CIS no nível baixo, encontra-se o **Assistente de Distribuição (AD)**, que nasceu em La Paz e há 49 anos vive na cidade andina. O pai dele era operário de uma empresa de papel e sua mãe tinha um comércio em uma escola na zona sul de La Paz<sup>241</sup>. O AD estudou em uma escola pública, mas não conseguiu ingressar na universidade porque aos 16 anos saiu de casa

<sup>238</sup> Entrevista ao Assistente Operativo, 13 de maio de 2019.

<sup>239</sup> Licitações nacionais e internacionais que procuram a contratação de pessoal ou serviços para o Estado são publicadas no Sistema de Contratação Estadual (SICOES).

<sup>240</sup> Entrevista à Assistente Administrativa, 14 de maio de 2019.

<sup>241</sup> Área residencial da cidade onde estão localizadas as escolas mais caras.

“*para tentar fazer uma vida sozinho*”<sup>242</sup>. Somente depois de obter seu primeiro emprego como flanelinha, com o dinheiro economizado, ele pôde pagar seus estudos em um instituto e se formar como técnico em Auxiliar de Contabilidade.

Daí que o funcionário deu seus primeiros passos no setor administrativo público, onde já trabalha há quase 24 anos. O último cargo que ele teve antes de ingressar ao CIS foi na Fundação Cultural do Banco Central da Bolívia. Infelizmente o AD teve que renunciar o trabalho por “*razões administrativas, mudança de gerente, mudança de chefe, como dizem, que traz seu próprio povo, amizades, por isso tive que renunciar*”<sup>243</sup>, mas, graças à antiga Encarregada de Distribuição, o funcionário foi contratado no CIS, onde desenvolve suas funções há mais de 2 anos.

Sobre a procura de mais meios econômicos, devido ao fato do salário de do AD não ser alto, o funcionário e sua esposa têm uma mercearia para sustentar sua família. A respeito de sua classe social, ele diz que não pode se identificar com uma em particular porque as “*mudanças da vida são bem difíceis, há momentos em que você está abaixo, há momentos em que está acima*”<sup>244</sup>. Etnicamente, o funcionário não nega suas raízes *aymaras* e fala um pouco da língua. No âmbito religioso, o AD confirma ser católico.

Finalmente, no último degrau da estrutura hierárquica está o **Suporte de Distribuição (SD)**, nascido na cidade andina de Oruro, Bolívia, migrou para La Paz por motivos de trabalho – foi contratado no CIS. Estudou em uma escola pública e, posteriormente, se matriculou na academia de polícia onde se formou, onde trabalhou como policial, mas decidiu abandonar o emprego por razões pessoais. O primeiro emprego do SD foi quando ainda estava na escola: trabalhou como garçom de um restaurante durante 4 anos. Já no setor administrativo público, sua primeira experiência foi no CIS. O funcionário diz que soube da oportunidade pela internet e também por amizades<sup>245</sup>.

Identifica-se com a classe média e, atualmente, só dedica seu tempo para o desenvolvimento das suas funções no CIS, sendo sua única fonte econômica. Aprendeu a falar *Quechua* com a mãe dele, mas não acha ter ascendência indígena. O pai do funcionário era telegrafista e a mãe era administradora de uma organização que ajuda a pessoas de recursos escassos.

---

<sup>242</sup> Entrevista ao Assistente de Distribuição, 22 de maio de 2019.

<sup>243</sup> Entrevista ao Assistente de Distribuição, 22 de maio de 2019.

<sup>244</sup> Entrevista ao Assistente de Distribuição, 22 de maio de 2019.

<sup>245</sup> Na realidade, o SD foi “trazido” pelo antigo Responsável Operativo Administrativo porque ambos são parentes

Como o leitor pôde observar, tentei fazer uma espécie de minibiografia de cada funcionário e funcionária da Unidade Administrativa da CIS que foram entrevistados, no entanto, antes de prosseguir com a síntese da seção, embora eu não fosse parte oficial da estrutura hierárquica do CIS no 2019, acho importante falar sobre minha própria experiência, já que também fui um funcionário público antes (2015 - 2018) e durante o trabalho de campo, no primeiro semestre de 2019.

Eu nasci na cidade de Sucre, capital da Bolívia, estudei em várias escolas, mas todas foram privadas. Ainda criança, migrei para a cidade de La Paz porque meus pais conseguiram emprego nessa cidade. Estudei Sociologia na universidade pública UMSA, e durante o último ano, enquanto escrevia a monografia, uma professora com a qual tínhamos um grupo de estudo me convidou para trabalhar no CIS, porque eu estava procurando emprego e as ofertas eram – e ainda são – escassas. Desse modo, assumi o cargo de Assistente do Projeto da BBB, e, ao longo do tempo, fiz carreira como funcionário público, ascendendo posições na estrutura hierárquica burocrática. Como sociólogo foi complicado contrair tarefas administrativas, na verdade, não tinha a menor ideia das normas ou dos processos administrativos, os quais aprendi com a orientação de alguns colegas e, no final, foi mais a prática do que a teoria que me deu a experiência para lidar com a parte administrativa burocrática do Estado, que, de alguma forma, eu passei a dominar.

Como os outros funcionários, eu me identifico com a classe média, atualmente não faço atividade alguma de trabalho, tendo único provimento econômico a bolsa de estudos da OEA. Etnicamente, creio que sou mestiço, mas com raízes *quéchuas*, pois minhas avós e o meu pai falam a língua fluentemente. Eu falo *Aymara* básico, inglês e agora algo de português. Sobre minha religião, acho que sou cristão, mas não fundamentalista, e não pertença a nenhuma igreja.

Então, para finalizar a seção falarei do perfil geral dos funcionários públicos da Unidade Administrativa do CIS. Inicialmente, deve-se notar que a maioria dos funcionários é *paceña*, dado que demonstra a excessiva centralização pública das instituições do Estado e a pouca abertura para que outros departamentos do país e seus habitantes possam participar ativamente da administração estatal, ou também a falta de oportunidades de emprego, além de que ainda se manteria, pelo menos nas instituições públicas, o olhar *andinocentrista* que esquece as outras regiões, os vales e as planícies.

Outro dado interessante é que a maioria dos funcionários estudou em escolas privadas e só os funcionários dos níveis mais baixos estudaram em escolas públicas; mas, no âmbito da faculdade, a maioria deles estudou na UMSA, universidade pública. Apenas dois funcionários

estudaram em universidades privadas e outros três só conseguiram fazer cursos técnicos ou alheios à administração pública, como no caso da polícia. Nesse contexto, os cargos dos níveis altos e médios corresponderiam a funcionários que tiveram uma formação superior na universidade<sup>246</sup>, mas nos níveis baixos estariam os funcionários com formação técnica ou de outras especialidades, embora existam casos especiais, como o da Encarregada de Vendas, que é formada em sociologia, mas ocupa um cargo no nível médio.<sup>247</sup>

Também a eleição de carreiras universitárias tem a ver, na maioria dos casos, com a oferta do mercado e o fato de que o Estado sempre precisará de administradores ou pessoal com essa formação. Além de que, também em um contexto capitalista, a administração não só é uma questão pública, mas também das organizações burocráticas privadas, que precisam de administradores.

Outro aspecto que analisei a partir da seção foi sobre como os funcionários e funcionárias conseguiram trabalhar no CIS, como. Como se viu, a maioria deles e delas tinha um “conhecido” que os convidou, fato que evidencia a importância das redes sociais de amizade ou empatia como fator principal na possibilidade de ascender a cargos públicos, pelo menos no CIS<sup>248</sup>.

Outro dado interessante é que os entrevistados e entrevistadas começaram a trabalhar desde cedo, ainda quando estavam na escola ou na universidade. No que diz respeito à classe social, o funcionário e a funcionária da Unidade Administrativa do CIS pertenceria à classe média, onde às vezes deve procurar outras fontes econômicas para incrementar sua renda, sobretudo, nos níveis médios e baixos. Etnicamente, todos os funcionários e funcionárias são mestiços e mestiças, embora alguns deles tenham traços fenotípicos *aymaras* ou *quéchuas* e reconheçam que têm ascendência indígena. Sobre a religião, a maioria é católica e só dois são cristãos sem especificação de vertente religiosa. Nesse sentido, pode-se evidenciar um sincretismo entre identidades e crenças, que no final resume o que é a Bolívia.

---

<sup>246</sup> Embora isso nem sempre aconteça. Por exemplo, o Editor Geral da BBB, tem uma vasta experiência na edição de livros, mas não possui um título profissional de respaldo, fato que criou vários problemas administrativos, uma vez que a Unidade de Recursos Humanos possui uma normativa que especifica os requisitos mínimos para determinados cargos e seus respectivos salários.

<sup>247</sup> Na próxima seção, analisarei mais detalhadamente a relação entre o perfil profissional de cada funcionário, o tipo de perfil profissional que a instituição exige para seus cargos e as funções que desempenham.

<sup>248</sup> Obviamente, outros fatores, como a eficiência, também são levados em consideração para que a pessoa que recomenda ou convida o futuro contratado não fique mal **vista**.

### 3.3. “Eu não tenho férias, nem plano de saúde ”

Nesta secção abordarei a temática do formato de contratação diferenciada e instável dos funcionários públicos da Unidade Administrativa do CIS e as consequências disso, em outras palavras, os desconfortos do funcionário e da funcionária. Para isso, têm que ficar esclarecidas as modalidades de contratação que os nove entrevistados e entrevistadas possuem.

Quadro 1: Tipo de contratação dos funcionários da Unidade Administrativa do CIS

CARGO	TIPO DE CONTRATAÇÃO	ÁREA
Responsável Operativo Administrativo (ROA)	Item	Responsável de todas as áreas da Unidade Administrativa.
Encarregado Operativo (EO)	Consultor Individual de Linha	Área de Administração Interna
Assistente Operativo (AO)	Consultor Individual de Linha	Área de Administração Interna
Assistente Administrativa (AA)	Consultor Individual de Linha	Área de Administração Interna
Encarregado de Distribuição (ED)	Consultor Individual de Linha	Área de Distribuição
Assistente de Distribuição (AD)	Consultor Individual de Linha	Área de Distribuição
Suporte de Distribuição (SD)	Consultor Individual de Linha	Área de Distribuição
Encarregada de Vendas (EV)	Consultor Individual de Linha	Área de Vendas
Encarregada de Armazéns (EA)	Consultor Individual de Linha	Área de Armazéns

Fonte: Elaboração própria

Sobre o **Item**, também chamado consultor de *planta*<sup>249</sup>, é um memorando de designação das funções de um determinado cargo. Em outras palavras, é um memorando que a instituição confere por convite direto à pessoa escolhida para ocupar um determinado cargo, portanto é de livre escolha, ou seja, não se precisa de competência. Os requisitos são ajustados

<sup>249</sup> Não encontrei uma tradução para isso, no entanto, poderia ser como consultor fixo ou de base.

ao perfil da pessoa que será contratada, mas também se exigem certos certificados de acordo com o cargo que a pessoa ocupará<sup>250</sup>.

No CIS, só 8 funcionários têm este tipo de contratação, que geralmente é para os cargos burocráticos dos níveis altos. As vantagens deste tipo de contratação são: plano de saúde e licenças relacionadas a problemas de saúde<sup>251</sup>. Possuem férias que vão aumentando quanto mais experiência de trabalho o consultor tem<sup>252</sup>. No contexto administrativo, as contribuições são feitas diretamente às AFPs<sup>253</sup>; os funcionários e funcionárias com Item não precisam executar o procedimento que os consultores individuais fazem, que é um adiantamento em dinheiro às AFPs para que eles e elas possam receber seu salário<sup>254</sup>. Sobre isso, o salário é depositado imediatamente nas contas bancárias do consultor com Item assim que o mês termina; eles e elas não precisam fazer relatórios mensais, como consultores individuais de linha, que devem fazer um relatório mensal recontando as atividades realizadas e anexando todos os tipos de comprovantes, como fotos, documentos carimbados, etc., além do pagamento às AFPs.

Feitos os relatórios, o consultor individual de linha recebe uma guia de pagamento que deve ser cobrada no banco; desse modo, também na parte administrativa burocrática, as pessoas com Item têm várias vantagens. Por fim, outra vantagem é que também podem acumular anos de serviço, o que resulta em um bônus econômico de antiguidade que aumenta a cada dois anos ou três anos, vantagem que os funcionários e funcionárias contratadas sob a modalidade de Consultor Individual de Linha não têm. Assim, para o único membro da Unidade Administrativa do CIS que possui **Item**, “*ser um funcionário de planta é de grande benefício, porque você continua acumulando suas contribuições, não é? Além dos benefícios do cargo em si (refere-se à alta posição e ao alto salário)*”<sup>255</sup>.

---

<sup>250</sup> Caso do Editor da BBB, que tem Item porque seu cargo está no nível alto, mas foi observado por não cumprir com os requisitos mínimos quanto a diplomas profissionais exigidos.

<sup>251</sup> Por exemplo, mães ou pais que têm família têm mais permissões; no caso das mães, elas têm ainda mais tempo para descansar antes e depois da gravidez, algo que os consultores individuais de linha não têm

<sup>252</sup> O tema das férias depende de cada instituição, porque ainda que seja considerado um direito, a instituição regula o direito de quando e como conceder o benefício. Por exemplo, se um funcionário tiver 15 dias de férias acumuladas e quiser tirá-las por completo, a instituição avaliará se deve conceder a ele permissão total ou apenas pela metade.

<sup>253</sup> Sobre as AFPs, ver Capítulo 1, seção 1.3.1.1.

<sup>254</sup> O assunto do pagamento das AFPs é interessante. Por exemplo, quando eu ia receber meu primeiro salário no CIS, soube que tinha que pagar uma quantia em dinheiro às AFPs para receber meu salário. O problema era que eu não tinha dinheiro para pagar, porque era um valor alto, então tive que pedir emprestado aos meus pais para poder pagá-lo e, assim que recebi meu salário, devolvi o dinheiro aos meus pais e poupei o valor que tinha que pagar para receber o salário do próximo mês. Era comum ver como todos os meses alguns consultores que haviam gastado todo o salário do mês passado, procuravam emprestar dinheiro para poder pagar as AFPs e receber seu salário.

<sup>255</sup> Entrevista ao Responsável Operativo Administrativo, 19 de maio de 2019.

O caso do **Consultor Individual de Linha** é completamente o oposto do consultor com Item. Essa modalidade é considerada como um contrato de serviço temporário, mas que pode ser renovado até duas vezes no ano. Este tipo de contratação, pode ser também considerada de livre escolha, quase feita por convite direto, mas não é assim porque o consultor contratado deve cumprir com mais passos administrativos que o consultor convidado por Item<sup>256</sup>. E por que é quase direto? Porque parte do documento declara explicitamente que a contratação do Sr. X ou da Sra. Y é sugerida e fica a critério do Diretor ou Diretora de Assuntos Administrativos da Vice-Presidência concretizar a contratação. Porém, por mais que esta autoridade tenha o poder de rejeitar a postulação do Sr. X ou da Sra. Y, o CIS tem a liberdade de escolher o pessoal que deseja, fato que, por sua vez, gera tensões entre o DGA e o CIS<sup>257</sup> a respeito ao cumprimento da norma. Enfim, o pessoal contratado sob essa modalidade não possui plano de saúde<sup>258</sup>, nem férias, tampouco o bônus de fim de ano<sup>259</sup>; têm que fazer contribuições mensais para o partido político<sup>260</sup> e devem executar todos os procedimentos administrativos mencionados no parágrafo anterior para receber seu salário. Entre as vantagens desse tipo de contratação está o *lanche*, que é a entrega de um valor simbólico, segundo o salário do consultor, que cobre possíveis despesas mensais de alimentação do funcionário durante o desenvolvimento de seu trabalho, bem como têm duas horas livres a cada mês e uma cesta com diversos produtos no Natal.

No entanto, penso que seja melhor que as funcionárias e os funcionários da Unidade Administrativa do CIS, desde seu olhar, falem sobre seu tipo de contratação, com as vantagens e desvantagens. Por exemplo, para o AD, as vantagens de sua contratação têm a ver com o conhecimento aprendido mediante a participação em eventos e leitura dos livros da BBB, “*eu dei conta de muitas coisas que talvez eu devesse saber muito mais antes, mas por questões da vida... Mas como dizemos nunca é tarde para saber, certo?*”<sup>261</sup>. Por outro lado, as desvantagens para o funcionário estão relacionadas à questão de saúde: o fato de não contar

<sup>256</sup> O único funcionário que participou e competiu em um processo de contratação ANPE, na modalidade de Consultor Individual de Linha, foi o Assistente Operativo (AO). Sobre o processo de contratação ANPE, ver Capítulo 1, seção 1.3.1.2.

<sup>257</sup> Por razões de confidencialidade, não considero apropriado abordar essas razões.

<sup>258</sup> Como mencionei anteriormente, o consultor com um Item possui licenças mais altas na área da saúde, enquanto o Consultor Individual de Linha não. Por exemplo, em 2016 eu, um consultor de linha do CIS, precisei realizar uma cirurgia para a correção de uma hérnia de disco e, infelizmente, tive que renunciar, porque o tempo da minha recuperação excedeu o prazo permitido pela minha contratação. No entanto, as autoridades consideraram minha situação e eles me recontrataram, uma vez que eu me recuperei, mas tinha que ser por outra modalidade, **por produto**.

<sup>259</sup> Funcionárias e funcionários públicos com Item recebem no final do ano um bônus que consiste em um valor igual ao seu salário mensal.

<sup>260</sup> As contribuições eram geralmente coletadas no início de cada mês. Eles nos disseram que eram para o partido político, mas não especificaram as atividades em que o dinheiro seria gasto.

<sup>261</sup> Entrevista ao Assistente de Distribuição, 22 de maio de 2019.

com um plano de saúde, os gastos que implicam os serviços médicos e as permissões que têm quando estão doentes. Na mesma linha está o ED, para quem o tema do plano de saúde e as permissões são importantes, ele diz:

*“Se ficarmos doentes, estamos fritos, certo? Ou seja, (as autoridades) podem te dar um dia de permissão ou dois, mas mais do que isso você não pode, e quando a doença é grave ou você precisa de mais tempo de recuperação, você está frito, certo? Embora não esteja fechado e possa ser conversado de alguma forma, mas é sempre um pouco mais complicado do que quando você está contratado com Item”<sup>262</sup>.*

Assim, para este funcionário as desvantagens são maiores que as vantagens na contratação que tem. Nesse sentido, a EA também observa as mesmas desvantagens, além das férias e o bônus de fim de ano. No entanto, para a funcionária existe uma vantagem de consolo que é *“pelo menos ter um contrato e receber um salário”<sup>263</sup>*. Assim, para o SP também a vantagem é indireta e está relacionada ao seu anterior emprego. Ele diz: *“as vantagens podem estar relacionadas com a polícia, ou seja, não estou em risco neste trabalho, mas também não tenho os benefícios sociais”<sup>264</sup>*. Desse modo, os funcionários e funcionárias da Unidade Administrativa do CIS reconhecem que a modalidade de contratação que têm possui mais desvantagens na questão dos benefícios sociais. A EV resume os argumentos levantados até o momento.

*Estive<sup>265</sup> como consultora de linha e não vejo muitas vantagens (risos), você tem um salário fixo certo? Mas essa seria a vantagem, digamos, você pode ter o lanche que como consultor de produto você não tem, que ajuda você um pouco também, mas vejo muitas desvantagens porque você não tem plano de saúde, não tem férias, não tem bônus de fim de ano (risos)<sup>266</sup>.*

No contexto administrativo, o panorama não é distinto. Por exemplo, para a AA, o tema da contribuição que têm que fazer diretamente para as AFPs é incômodo, o fato de que eles e elas devem fazer pessoalmente os procedimentos administrativos. Para efetuar esses pagamentos, muitas vezes devem solicitar licenças durante o horário de trabalho ou usar parte

<sup>262</sup> Entrevista ao Encarregado de Distribuição, 20 de maio de 2019.

<sup>263</sup> Entrevista à Encarregada de Armazéns, 7 de maio de 2019.

<sup>264</sup> Entrevista ao Suporte de Distribuição, 13 de maio de 2019.

<sup>265</sup> Refere-se ao tempo passado porque, no momento da entrevista, ela estava em licença de maternidade; embora mais que uma licença, a consultora realmente finalizou seu contrato e isso lhe deu a oportunidade de dedicar o tempo necessário à maternidade. Ou seja, a consultora não trabalha mais oficialmente no CIS, no entanto, as autoridades prometeram que, quando ela estiver pronta, poderá retornar ao trabalho com um novo contrato. No momento, a EV continua ajudando em eventos e feiras do livro, mas ainda está sem contrato.

<sup>266</sup> Entrevista à Encarregada de Vendas, 16 de maio de 2019.

de seu tempo livre, geralmente ao meio-dia, o que causa desconforto e estresse pelas filas do banco. No mesmo contexto, para o AO as vantagens desta contratação em geral são mínimas, ainda que o funcionário tenha o cuidado de cumprir os termos do contrato, porque, no caso de ter violado qualquer artigo do documento, as autoridades “*podem nos sancionar por um ano em entidades públicas, ou seja, você não pode trabalhar*”<sup>267</sup>, esse é o chamado processo administrativo de punição.

Entre tantas desvantagens, o EO vê algumas vantagens no assunto da formação e perfil profissional em favor do tipo de contrato que possui. Ele diz: “*os consultores de linha, pelo menos, não estamos obrigados na questão de cumprir com a língua nativa, por exemplo, ou com cursos sobre a Lei 1178, que são cursos voltados para servidores públicos com Item, certo?*”<sup>268</sup>. Não obstante, até 2018, ano em que saí da instituição, a Unidade de Recursos Humanos da Vice-Presidência obrigava os Consultores Individuais de Linha a cumprirem com os cursos da língua nativa e da Lei 1178<sup>269</sup>.

Também, outro detalhe a ser levado em consideração na narrativa do EO está relacionado a um dos principais conflitos que a DGA e o CIS têm, e é que, segundo a Diretora de Assuntos Administrativos da Vice-Presidência, os funcionários da CIS não conhecem as normas necessárias para o bom desenvolvimento de suas funções, por exemplo, a Lei 1178. No entanto, o EO argumenta que esses cursos e certificados não são requisitos para ser Consultor Individual de Linha. Então, eu fico constrangido porque, no final, me pergunto: a exigência desses requisitos nos anos anteriores a 2019 foram decisões arbitrárias das autoridades da Vice-Presidência, sem sentido? Ou as autoridades procuram garantir o bom funcionamento da instituição demandando que consultores que trabalhavam no CIS conheçam as normas? E se as autoridades dão conta dessa necessidade, que os consultores conheçam as normas, por que eles não foram exigidos em 2019?<sup>270</sup> Qualquer que seja a resposta, a realidade mostra que o tipo de contratação “Consultor Individual de Linha” é prejudicial para o Estado e suas instituições, pois legitima a contratação de pessoal que não está capacitado e desconhece as normas, pelo menos na Unidade Administrativa do CIS, além de que, como mencionei anteriormente, é um tipo de contrato temporal e para ser renovado, fato que

---

<sup>267</sup> Entrevista ao Assistente Operativo, 13 de maio de 2019.

<sup>268</sup> Entrevista ao Encarregado Operativo, 15 de maio de 2019.

<sup>269</sup> Para sua contratação, os funcionários e funcionárias que não possuíam os certificados deviam mostrar pelo menos que estavam matriculados nesses cursos.

<sup>270</sup> Durante o trabalho de campo no primeiro semestre de 2019, visitei a Direção de Assuntos Administrativos da Vice-Presidência e notei que 80% do pessoal havia sido mudado, então eu me pergunto: será que a mudança de pessoal na DGA afetou a continuidade desse tipo de requisitos exigidos nas contratações?

acontece o tempo todo no CIS, devem ser feitos adendos (recontrato) sempre que o contrato termina, o que implica gasto de tempo, recursos e de produtividade do pessoal.

Contudo, o problema de fundo nas contratações Individuais de Linha tem a ver com três fatos: 1) o primeiro está relacionado ao fato de que os funcionários e funcionárias contratados sob esta modalidade têm que cumprir com as mesmas obrigações que os funcionários e funcionárias com Item, mas não tem os mesmos direitos. Para exemplificar o argumentado vou recorrer ao Regulamento Interno do Pessoal da Vice-Presidência (RIP) e sua aplicação no CIS. O RIP é contraditório quando alerta que as disposições desse regulamento se aplicam a funcionários públicos fixos com Item e funcionários públicos de caráter eventual, ou para a prestação de serviços específicos ou especializados, vinculados contratualmente com a entidade. Ou seja, os 42 funcionários públicos que compõem a equipe do CIS-BBB são regulamentados pelo RIP, incluindo os 34 Consultores Individuais de Linha, isto é, com contrato por um determinado período que é renovado por adendos. O contraditório é que esses 34 consultores de linha não contemplam todos os direitos que o pessoal que possui o item no RIP possui: férias, seguro de saúde, etc.; mas, por outro lado, eles devem cumprir todas as obrigações, responsabilidades e deveres expressos pelo RIP, cronogramas, sanções, etc. Dessa forma, coloca-se a seguinte questão: realmente se poderia dizer que a norma burocrática é impessoal? É compreendida desde a visão weberiana de um *ethos* burocrático imparcial e justo que garante o bom funcionamento da estrutura burocrática (DU GAY, 2012)? A resposta é simples e clara, não.

2) O segundo tem a ver com a instabilidade de seus empregos. Pelo fato de serem temporais, quebram com a continuidade dos objetivos da instituição, já que quando um novo funcionário assume o cargo, geralmente traz novas ideias e muda para bem ou para mal o trabalho que estava sendo desenvolvido, gerando incerteza. Ao longo da minha experiência no CIS, vários funcionários e funcionárias deixaram a instituição em busca de um emprego estável. Por exemplo, enquanto finalizava a escrita desta dissertação, dois funcionários e uma funcionária que foram entrevistados não estavam mais trabalhando no CIS: o ROA, a AA e o EO.

3) O terceiro fato, que funde os dois pontos anteriores, é que a Vice-Presidência e o CIS não sabem ao certo o que precisam em termos de perfil profissional dos funcionários que contratarão. Sabendo que a modalidade de contratação de linha é mais permissiva, deveriam procurar outros tipos de contratações que permitam escolher funcionários que saibam todas as normas necessárias para o exercício burocrático, além de oferecer-lhes estabilidade no emprego. No entanto, como se viu na seção anterior, este fato não só depende da modalidade

de contratação, mas também da maneira como os funcionários e funcionárias se tornam parte do CIS, geralmente como convidados.

E o que aconteceria se os funcionários do CIS tivessem um contrato com Item? Isso seria impossível devido a dois motivos: a) às despesas que o Estado teria que gastar em Itens para seus burocratas. O Estado prefere esses modelos de contratos de linha, pois são mais baratos; b) no ano 2016, a Coordenadora da BBB lutava para melhorar a organização da instituição e dar benefícios aos funcionários públicos do CIS, isto é, que as funções e os procedimentos administrativos fiquem esclarecidos, além de outorgar Itens aos empregados. No entanto, para as autoridades da Vice-presidência, investir no CIS não era interessante para fins políticos, ou seja, politicamente é mais “rentável” investir em outras instituições públicas que garantam maior compromisso do pessoal com o partido, porque no caso dos funcionários e funcionárias do CIS – maiormente intelectuais, literatos ou artistas culturais –, eles e elas geralmente recusam participar, quando podem, dos eventos relacionados ao partido político do governo. Nesse sentido, eu poderia confirmar que, no Estado Plurinacional da Bolívia, um dos grandes males que a burocracia teve quanto organização e administração durante esses anos, foi a politização do *ethos* burocrático.

Enfim, antes de fechar a seção, deve-se esclarecer que, ao longo da minha argumentação, em momento algum questiono a eficiência dos atuais funcionários e funcionárias da Unidade Administrativa do CIS; simplesmente estou tentando fazer com que o leitor compreenda as contradições existentes nas organizações burocráticas do Estado, particularmente no CIS, em relação às suas modalidades de contratação.

### **3.4. Funções dispersas**

Qual é o perfil profissional que o CIS precisa para os cargos dos funcionários e funcionárias da Unidade Administrativa? Os cargos e as funções que os funcionários e funcionárias desta unidade desempenham correspondem aos seus perfis profissionais? As hierarquias, em termos das funções que eles e elas cumprem, estão estabelecidas e são claras? Estas perguntas serão respondidas nesta seção, que tem por objetivo evidenciar como muitas das funções não necessariamente vão de acordo com o tipo de perfil profissional que a instituição precisa para atingir seus objetivos, além de que algumas funções cumpridas pelos funcionários e funcionárias são improvisadas, especializadas e até, às vezes, duplicadas. Assim como as funções são dispersas, as hierarquias também, e as tensões entre autoridades

e subalternos se fazem presentes. Portanto, falarei da relação que existe entre o perfil profissional, as funções e a *práxis* cotidiana dos funcionários e funcionárias produto da organização hierárquica confusa quanto a seus cargos, funções e perfis profissionais.

Inicialmente, vou responder à primeira pergunta do parágrafo anterior. Como o leitor pode compreender com a anterior seção, o perfil profissional que o CIS precisa para os cargos de sua estrutura burocrática está relacionado com o tipo de contrato que o funcionário e a funcionária tem ou terá; como instituição, não tem um manual de funções que compila as diferentes descrições dos cargos e competências profissionais, e um manual de procedimentos que especifique as ações e operações para executar as funções da organização. Os requisitos profissionais que o CIS exige para os cargos burocráticos de sua estrutura, neste caso da Unidade Administrativa, partem dos perfis dos candidatos. Assim, a instituição não têm esclarecidos quais são realmente os perfis que precisam.

Os supostos requisitos são adequados aos perfis das pessoas que o CIS contrata, se bem que seus funcionários e funcionárias têm perfis relacionados ao cargo, que muitas vezes não são os indicados<sup>271</sup>, mas não pelo fato de que os funcionários não sejam ótimos ou eficientes, senão porque vão contra a racionalidade burocrática que exige certa competência, isto é, que a formação do funcionários tenha relação com o cargo. Em palavras de Weber:

A ocupação de uma posição é uma “profissão”. Isso é óbvio, primeiro, na exigência de um curso de preparação estritamente fixo, que exige capacidade total para o trabalho por um longo período, e em testes específicos que são um pré-requisito para o emprego (WEBER, 1985, p. 15).

Então, no caso do CIS é possível se perguntar: o funcionário faz o cargo ou o cargo faz o funcionário? Desde já posso dizer que os modelos de contratação aplicados pela instituição estão totalmente distantes do *ethos* burocrático weberiano, aquele em que o funcionário assume um dever que vai além de um salário e está relacionado a lealdades impessoais e funcionais associadas a uma formação qualificada, neste caso na área de administração.

Segundo Weber, “geralmente, a posição de certificados de estudos está vinculada à qualificação para o posto” (WEBER, 1985, p. 17). Logo, no modelo burocrático ideal proposto pelo autor – e para que este possa funcionar como deve e para o que foi criado – teria que haver uma relação estreita entre o cargo, as funções que o funcionário cumpre, e, obviamente, seu perfil profissional. Será que isto acontece no CIS? Para responder a essa e à segunda pergunta do primeiro parágrafo, proponho a seguinte tabela com alguns exemplos comparativos:

---

<sup>271</sup> Tabela 2: Relação entre o perfil profissional do funcionário, funções contidas no contrato e funções que o funcionário diz cumprir.

Quadro 2: Relação entre o perfil profissional do funcionário, funções contidas no contrato e funções que o funcionário diz cumprir<sup>272</sup>

CARGO	PERFIL PROFISSIONAL DO FUNCIONÁRIO LISTADO NO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO 2019	FUNÇÕES QUE DESEMPENHA DE ACORDO COM O CONTRATO	FUNÇÕES QUE DESEMPENHA SEGUNDO O FUNCIONÁRIO (A)
Encarregado Operativo (EO)	<p>FORMAÇÃO ACADÊMICA</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Bacharel em Engenharia Comercial com Diploma em Provisão Nacional.</li> </ul> <p>CONHECIMENTO (CURSOS)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Lei 1178</li> </ul> <p>EXPERIÊNCIA GERAL</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Experiência mínima de trabalho de 3 anos a partir da emissão do Diploma em Provisão Nacional.</li> </ul> <p>Será avaliado com: I) Certificados de cumprimento de contrato; II) Certificados de trabalho; III) ou outro documento que ateste a data de início e término do mesmo.</p> <p>EXPERIÊNCIA ESPECÍFICA</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Experiência mínima de trabalho de 3 anos em instituições públicas e / ou privadas, relacionadas à área administrativa.</li> </ul> <p>CONDIÇÕES ADICIONAIS (FORMAÇÃO E / OU EXPERIÊNCIA COMPLEMENTAR)</p> <p>TREINAMENTO ESPECÍFICO (COMPLEMENTAR)</p> <p>Técnico do <i>Microsoft Office</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gerenciar e monitorar os processos operativos - administrativos do CIS, dentro da estrutura da normativa vigente;</li> <li>Apoiar a preparação do orçamento, de acordo com as diretrizes orçamentárias e com base no plano operativo anual;</li> <li>Preparação e monitoramento do POA – PPTO;</li> <li>Elaboração de relatórios mensais de execução orçamentária;</li> <li>Fazer modificações orçamentárias;</li> <li>Elaboração e atualização do Plano Anual de Contratação - PAC;</li> <li>Fornecer informações claras e oportunas sobre o rastreamento e o planejamento do orçamento;</li> <li>Realização dos diferentes requisitos administrativos para a execução das atividades do CIS;</li> <li>Acompanhamento dos diferentes processos de contratação, desde o início até a conclusão, além da execução orçamentária destinada ao CIS – BBB;</li> <li>Gerenciamento de passagens e diárias dos funcionários do CIS perante a DGA;</li> <li>Apoiar a organização e logística de eventos públicos;</li> <li>Participar de eventos (feiras, apresentação de livros, etc.) que serão realizados pela Vice-Presidência do Estado por meio de distribuição, venda (cobrança) e doação de livros em nível local e nacional;</li> <li>Apoiar a promoção da divulgação, venda de publicações CIS-BBB, em eventos de apresentação de livros e feiras de livros em nível local e nacional;</li> <li>Realizar outras atividades inerentes ao CIS por instrução do superior imediato ou da Diretoria.</li> </ul>	<p>Minhas principais funções são executar processos administrativos, tanto em ANPE, contratações menores, diretas, por exceção. Isso em coordenação com as unidades, certo? Além disso, também sou responsável por ver qualquer parte do planejamento orçamentário, que atenda aos objetivos do POA que estabelecemos no início do ano, além de fazer uma avaliação mensal e trimestral. Há também a questão de ver o cumprimento dos saldos orçamentários mais do que tudo para realizar as atividades e, além disso, eu também faço o gerenciamento de passagens, diárias para todo o pessoal quando se trata de uma viagem. Também existem outras atividades para apoiar na área de Distribuição, ir a eventos, ir a feiras e isso.</p>
Assistente Administrativa (AA)	<p>FORMAÇÃO ACADÊMICA:</p> <p>Bacharel em Auditoria com Diploma em Provisão Nacional.</p> <p>CONHECIMENTO (CURSOS)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Lei 1178;</li> <li>Idioma nativo, respaldado por um certificado de treinamento;</li> <li>Curso - Projetos de Investimento Público;</li> <li>Sistema de administração de bens e serviços SABS</li> <li>Gestão financeira e aquisições;</li> <li>Atualização de sistemas de contabilidade e informação</li> <li>Ofimática – MICROSOFT.</li> </ul> <p>EXPERIÊNCIA GERAL</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Experiência profissional em instituições públicas ou privadas, no mínimo, 5 anos após a emissão do Diploma em Provisão Nacional.</li> </ul> <p>EXPERIÊNCIA ESPECÍFICA</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Experiência profissional em instituições públicas ou privadas, no mínimo, 3 anos, realizando atividades administrativas e/ou contábeis.</li> </ul> <p>CONDIÇÕES ADICIONAIS (FORMAÇÃO E / OU EXPERIÊNCIA</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Colaborar na realização dos processos operativos - administrativos do CIS, no marco da normativa vigente;</li> <li>Auxiliar no apoio na realização dos diferentes requisitos administrativos para a execução das atividades do CIS;</li> <li>Apoiar o acompanhamento dos diferentes processos de contratação desde o início até a conclusão, além da execução orçamentária destinada ao CIS – BBB;</li> <li>Apoiar a revisão da documentação de suporte para pagamento de honorários dos consultores de linha CIS – BBB;</li> <li>Participar de reuniões organizacionais;</li> <li>Apoiar a organização e logística de eventos públicos.</li> <li>Suporte ao controle, consolidação e venda de livros da CEI – BBB;</li> <li>Outras atividades exigidas pelo imediato superior do CIS-BBB, bem como pela DGA;</li> <li>Desenvolvimento e realização de processos relacionados ao ISBN e depósitos legais das obras CIS e BBB.</li> </ul>	<p>Atualmente, estou na Unidade Administrativa do CIS, na qual desempenho todas as funções de caráter administrativo. Por exemplo, reviso os processos de contratação das diferentes áreas que o CIS possui e faço as solicitações de pagamento para que possam ser geradas diretamente na administração central da Vice-Presidência, monitoro os processos administrativos e qualquer outro processo de índole administrativa.</p>

<sup>272</sup> A tabela continua nas páginas 156 e 157

	<p>COMPLEMENTAR) EXPERIÊNCIA ESPECÍFICA (COMPLEMENTAR)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Experiência específica de pelo menos 1 ano em assuntos relacionados ao trabalho administrativo do setor público.</li> </ul>		
<p>Suporte de Distribuição (SD)</p>	<p>FORMAÇÃO ACADÊMICA</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bacharel em Ciências Humanas</li> </ul> <p>CONHECIMENTO (CURSOS)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Operador de pacotes da Microsoft;</li> <li>• Manutenção e montagem de computadores;</li> <li>• Conhecimento de um idioma nativo, sustentado por um certificado de treinamento ou outro documento que comprove que o proponente está registrado em um idioma nativo;</li> <li>• Conhecimento da Lei de Administração e Controle Governamental - SAFCO, Lei 1178;</li> <li>• Conhecimento em arquivo e biblioteca.</li> </ul> <p>EXPERIÊNCIA GERAL</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Experiência mínima de 1 ano em trabalho administrativo.</li> </ul> <p>EXPERIÊNCIA ESPECÍFICA</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Experiência de trabalho mínima de 6 meses em instituições públicas e/ou privadas relacionadas à distribuição.</li> </ul> <p>CONDIÇÕES ADICIONAIS (FORMAÇÃO E / OU EXPERIÊNCIA COMPLEMENTAR)</p> <p>EXPERIÊNCIA ESPECÍFICA (COMPLEMENTAR)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Carteira de motorista categoria “B”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar o apoio nas consignações de livros do CIS-BBB, em nível local e nacional, com os devidos <i>backups</i> que cada caso merece;</li> <li>• Apoiar no acompanhamento de consignatários solicitando relatórios de vendas de acordo com documentos;</li> <li>• Apoiar o gerenciamento de novos consignatários;</li> <li>• Apoiar na elaboração de relatórios de requerimentos de novos consignatários aprovando a viabilidade para assinatura de contratos;</li> <li>• Apoiar na realização oportuna de reposições de livros CIS-BBB para consignatários solicitantes em nível local e nacional;</li> <li>• Realizar o apoio na preparação dos registros de entrega aos consignatários dos livros da CIS-BBB, devidamente autorizados pelo superior imediato;</li> <li>• Gerenciar livros CIS-BBB do armazém central para distribuição como consignações em nível local e nacional;</li> <li>• Apoiar na elaboração de relatórios permanentes sobre a venda de livros que deverão ser enviados à área de vendas para sua respectiva consolidação;</li> <li>• Auxiliar na realização de inventários periódicos dos armazéns de livros;</li> <li>• Realizar envio dos livros CIS-BBB para os consignatários em nível local e nacional por meios de transporte apropriados para sua custódia.</li> <li>• Manter um arquivo adequado documentado por cada um dos consignatários, tendo que manter as informações atualizadas;</li> <li>• Apoiar a realização de inventários e conciliações de livros da CIS-BBB, com consignatários nos níveis locais e nacionais;</li> <li>• Auxiliar no trabalho de promoção de estratégias de consignações, doações e venda de livros nos níveis local e nacional;</li> <li>• Auxiliar no controle de qualidade dos livros entregues ao CIS-BBB, antes do seu ingresso nos armazéns. Isso sob a supervisão da EA e do ED;</li> <li>• Participar de eventos (feiras, apresentação de livros, etc.) que serão realizados pela Vice-Presidência do Estado, por meio de distribuição, venda (cobrança) e doação de livros nos níveis local e nacional;</li> <li>• Realizar doações de livros de acordo com os requerimentos aprovados pelo superior imediato.</li> <li>• Contar com <i>backups</i> das doações (solicitação de doações, registros de doações) em pastas numeradas e ordenadas corretamente;</li> <li>• Realizar doações de acordo com o REGULAMENTO DE SELEÇÃO, EDIÇÃO E DIVULGAÇÃO DE PUBLICAÇÕES DA VICE-PRESIDÊNCIA DO ESTADO PLURINACIONAL;</li> <li>• Realizar apoio logístico na distribuição de livros BBB em todo o país em bibliotecas, centros de documentação e espaços culturais;</li> <li>• Apoiar na promoção, divulgação, venda de publicações CIS-BBB, em eventos de apresentação de livros e feiras de livros em todo o país;</li> <li>• Realizar o controle de qualidade dos livros da BBB e do CIS;</li> <li>• Realizar outras atividades inerentes ao CIS por instrução do superior imediato ou da DGA.</li> </ul>	<p>Bem, minhas funções mais específicas são que eu sou responsável por entregar doações e, obviamente, gerar doações dos principais armazéns para instituições públicas, com base nos regulamentos que estão aqui na instituição, e também colaborar com parte dos armazéns, também na distribuição como consignações e também algum procedimento administrativo que seja necessário.</p>

<p>Encarregada de Vendas (EV)</p>	<p>PERFIL DA CONSULTORA (CONDIÇÕES MÍNIMAS NECESSÁRIAS)</p> <p>FORMAÇÃO ACADÊMICA: Formado ou cursando o último semestre na área de Ciências Sociais</p> <p>CONHECIMENTO (CURSOS)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei 1178.</li> <li>• Conhecimento de língua estrangeira</li> <li>• Conhecimento de um idioma nativo, respaldado por um certificado de treinamento ou outro documento que comprove que o proponente está estudando ou se matriculando em um idioma nativo.</li> </ul> <p>EXPERIÊNCIA GERAL</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Experiência de trabalho mínima de 2 anos a partir da emissão do certificado</li> </ul> <p>EXPERIÊNCIA ESPECÍFICA</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Experiência mínima de trabalho de 2 anos em instituições do setor público ou privado.</li> </ul> <p>CONDIÇÕES ADICIONAIS (FORMAÇÃO E / OU EXPERIÊNCIA COMPLEMENTAR)</p> <p>EXPERIÊNCIA ESPECÍFICA (COMPLEMENTAR)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Experiência específica mínima de 2 anos em vendas de livros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar a venda permanente de livros na livraria, além de apresentações de livros e eventos em todo o país;</li> <li>• Faturação de todas as publicações vendidas;</li> <li>• Fazer pedidos constantes de livros para o Armazém Central para que haja um estoque permanente disponível para os clientes;</li> <li>• Manter um inventário permanente dos livros solicitados no armazém principal, bem como dos livros vendidos;</li> <li>• Salvaguardar o bom uso e cuidado dos livros;</li> <li>• Propor estratégias de vendas semestralmente;</li> <li>• Atender e oferecer informações relevantes sobre todas as nossas publicações a todo o público interessado;</li> <li>• Fornecer um bom serviço e atendimento ao cliente, levando um registro dos potenciais clientes;</li> <li>• Apresentar relatórios mensais referentes a todas as vendas realizadas na livraria, eventos, apresentações de livros e feiras nas quais o CIS-BBB e outros participam;</li> <li>• Solicitude de talão de faturas computadorizados e manuais;</li> <li>• Atualização e envio do catálogo de livros para o público interessado;</li> <li>• Apoiar a distribuição fixa (Membros do Comitê, Pagamento de direitos autorais e créditos), de acordo com o REGULAMENTO DE SELEÇÃO, EDIÇÃO E DIVULGAÇÃO DE PUBLICAÇÕES DA VICE-PRESIDÊNCIA DO ESTADO PLURINACIONAL;</li> <li>• Contar com informações oportunas sobre a entrega de livros fixos (Membros do Comitê, Pagamento de Direitos Autorais e Créditos), através de relatórios mensais.</li> <li>• Propor estratégias para entrega de livros aos Membros do Comitê, Pagamento de Direitos Autorais e Créditos;</li> <li>• Realizar depósitos bancários diários das vendas realizadas;</li> <li>• Gerenciar o sistema C-CLIC, fornecendo informações oportunas sobre a entrada e saída de livros da livraria;</li> <li>• Promover os títulos para todos os clientes potenciais de acordo com os registros realizados.</li> </ul>	<p>No CIS, estive no início como compiladora de arquivos, trabalho em que aprendi e conheci um pouco sobre o projeto BBB. Depois tive a oportunidade de ser Assistente de Vendas, onde meu trabalho era vender livros praticamente e não tínhamos espaço (risos). Mais tarde, como eles (as autoridades) nos deram um espaço, ficou mais fácil porque os livros foram expostos. Também fui um pouco introduzida no que é cada livro, treinando um pouco, explicando o que é o projeto porque eu não conhecia e muita gente, até agora, não sabe do que se trata o projeto. Depois disso, eles (as autoridades) me deram mais trabalho, como dar livros aos membros do comitê, créditos, direitos autorais e praticamente essas são minhas funções, certo? Agora, eu sou a Encarregada de Vendas, porque viram que também era muita responsabilidade para só ser assistente, tendo a carga de uma livraria inteira com muitos livros, móveis muito completos que estavam registrados em meu nome, muitas vezes livros estavam faltando, então eu tive que responder, pagar e fazer sozinha. Então também era muito mais responsabilidade, parece que não é, mas é, é assumir uma forte responsabilidade.</p>
-----------------------------------	---	--	---

Fonte: Elaboração própria

**Análise dos primeiros casos: a Assistente Administrativa (AA) e o Encarregado Operativo (EO).** Como pode ser visto, o perfil que a instituição coloca no processo administrativo é o perfil que o consultor a ser contratado possui. Nos dois casos existe uma certa relação entre esse perfil e as atividades que o funcionário e a funcionária devem realizar, porque ambos possuem uma carreira profissional vinculada à área administrativa e realizaram determinados cursos na área. Neste caso, existe uma relação entre o perfil profissional e o cargo que o funcionário e a funcionária vão ocupar, mesmo que, no caso do EO, dentro dos 3 anos de experiência mínima de trabalho exigidos pela instituição ao funcionário para sua contratação em 2019 estejam inseridos os anos prévios que o EO trabalhou no CIS, ou melhor, para os requisitos de contratação, o CIS conta com a experiência que os seus funcionários tiveram na própria instituição, valendo isso como a experiência que precisa.

No entanto, eu me pergunto: quais foram os requisitos exigidos quando o funcionário foi contratado pela primeira vez no CIS? Imagino que só foi exigido 1 ano de experiência. Outro ponto interessante sobre este funcionário está relacionado ao fato de que ele, na entrevista, falou que uma das vantagens da sua contratação é que não precisa de certos cursos, como a Lei 1178, no entanto, pode-se observar na tabela que este requisito foi exigido, mas não a língua nativa. Então, considero que talvez esse funcionário já tenha feito o curso e, portanto, tenha sido colocado como parte dos requisitos.

No caso da AA, pode-se observar que a funcionária possui um perfil mais sólido que o EO, mas, apesar disso, ocupa um cargo menor. Isso terá relação com a divisão sexual do trabalho? Suas funções também incluem menos responsabilidades – no papel – mas são muito mais “sacrificadas” do que o EO, já que as funções que figuram no contrato e as funções que realiza contemplam processos mais complexos. Por exemplo, embora nas funções da AA as palavras “apoiar” ou “colaborar” sejam repetidas muito no acompanhamento ou na revisão dos processos administrativos, a verdade é que esta funcionária, junto com o AO, é uma das **encarregadas** da revisão e do acompanhamento, tendo que “viajar” até três ou quatro vezes na semana para a Vice-Presidência e ficar lá por toda a tarde, para garantir que os processos administrativos fluam. Então, o “apoiar” e o “colaborar”, na realidade, são tarefas complexas que os assistentes têm a cumprir. Desse modo, novamente se pode perceber a grande diferença que existe entre o que é escrito – plasmado em um papel – desde um escritório e a *práxis* cotidiana do funcionário público.

A rede de relacionamentos do exercício burocrático contempla e excede qualquer disposição escrita, razão pela qual os funcionários frequentemente precisam procurar estratégias fora do *ethos* burocrático, quanto à ordem e conduta (DU GAY, 2012), para garantir o desenvolvimento adequado da estrutura burocrática, como por exemplo ir à Vice-Presidência para dar seguimento aos processos administrativos e, às vezes, ajudar aos funcionários da DGA na realização da documentação administrativa. Mas, deve-se compreender que ditas situações respondem a uma organização e administração burocráticas péssimas, tanto no CIS quanto na Vice-Presidência, além de evidenciar que o compromisso e a vocação do funcionário público (WEBER, 1985) podem estar garantidos pela incorporação de um *ethos* burocrático racional, que não pode ficar isolado de outras ordens da vida (DU GAY, 2012), outras personalidades; sempre as diversas ordens da vida do indivíduo influíram no seu exercício cotidiano, neste caso o burocrático. Assim, no caso da AA os outros *ethos* da sua vida ajudam a realizar com êxito o *ethos* burocrático, na medida que a funcionária sabe que deve ir até a Vice-Presidência, sair da fixação do escritório, para garantir a eficiência em seu trabalho.

**Análise do segundo caso: o Suporte de Distribuição (SD) e a Encarregada de Vendas (EV).** Inicialmente, nas últimas filas da tabela pode-se observar um fato semelhante ao anterior do EO. Como o leitor percebeu na primeira seção do capítulo, tanto o SD como a EV vinham de profissões e experiências “alheias” à administração pública, mesmo que a EV houvesse tido experiência administrativa em uma organização privada. Assim, no perfis profissionais de ambos os funcionários listados no processo de contratação, particularmente nas partes de **experiência geral** e **experiência específica**, partes que garantem que o consultor contratado tem a experiência necessária para assumir o cargo, os anos de experiência solicitados são os que eles acumularam no CIS, evidenciando mais uma vez que a instituição burocraticamente estruturada e burocraticamente administrada não tem esclarecidos os perfis que precisa para seus cargos administrativos. Por isso, a contratação de pessoal no CIS, pelo menos de início, porque agora os funcionários efetivamente já têm experiência, mostra sua debilidade administrativa quanto aos seus processos de seleção, que são confundidos com processos de nomeação (WEBER, 1985). Particularmente, não tenho nada contra os casos dos funcionários que estou analisando, porque acho que todos buscamos estratégias e aproveitamos as oportunidades. Além de que, a dissertação procura mostrar o olhar do burocrata, mas, ao estudar uma instituição burocrática, não posso deixar

passar que, mais uma vez, o *ethos* burocrático, como foi demonstrado, não pode permanecer “puro”, este é “contaminado” direta o indiretamente por outros *ethos*, sejam estes políticos, parentais, de classe, gênero, raça ou outros. Assim, contrariamente à defesa de Du Gay (2012) à burocracia com um *ethos* que pode, ou deveria funcionar isoladamente, porque para isso foi criada, pelo menos no caso boliviano foi demonstrado que não é possível enquanto as ordens de vida “alheias” o corromperam cotidianamente.

Retomando a análise dos casos do SD e da EV, pode-se confirmar que, efetivamente, o perfil profissional de cada um não tem relação com o cargo e tampouco com as funções que ambos desempenham. O interessante é a quantidade de funções que têm, como por exemplo as responsabilidades do SD, que é o cargo mais baixo da Unidade Administrativa, evidenciam a parte irracional da estrutura e organização burocrática, já que mostra como os funcionários de nível baixo têm mais responsabilidades que os funcionários de níveis altos, mesmo que ambos assinem documentos administrativos. Supõe-se, como diz a EV na tabela, na parte de **“funções que desempenha segundo o funcionário (a)”**, que se o funcionário cumpre mais funções isso implica maior responsabilidade e, portanto, maior posição na estrutura burocrática. Por essa razão que ela foi promovida de Assistente de Vendas para Encarregada de Vendas; no entanto, isso não é necessariamente verdade, como se pode perceber no caso do SD.

Outro ponto de análise também está relacionado às frases complexas que são escritas para descrever suas funções. Por exemplo, quando eu li as minhas funções não tinha ideia do que eu ia fazer, mas, depois de uma explicação da secretária, compreendi quais seriam minhas funções na *práxis*. Desse modo, tanto nos dois primeiros casos como nos dos últimos, pode-se ler na parte de **“funções que desempenha de acordo com o contrato”** um emaranhado de frases confusas que são resumidas de maneira mais prática pelos próprios funcionários e funcionárias na seguinte coluna. Não obstante, no desempenho das funções escritas, existem algumas que não são cumpridas; existem outras que são cumpridas, mas não figuram no contrato; bem como há outras que parecem “trapaças”.

Por exemplo, as “trapaças”, que podem ser encontradas, nos quatro casos, na parte final da coluna “funções que desempenha de acordo com o contrato”. São as seguintes funções: a) Realizar outras atividades inerentes ao CIS por instrução do superior imediato ou da Diretoria; b) Outras atividades exigidas pelo superior

do CIS-BBB, bem como pela DGA; c) Participar de eventos (feiras, apresentação de livros, etc.) que serão realizados pela Vice-Presidência do Estado, por meio de distribuição, venda (cobrança) e doação de livros nos níveis local e nacional.

Essas funções são enganosas porque são muito gerais, nada específicas, colocadas a propósito para que o funcionário e a funcionária não possam reclamar sobre o trabalho fora do horário oficial que está estabelecido no Regulamento Interno do Pessoal (RIP) e sob o qual supostamente está sujeito o CIS. Assim, como falei em seções anteriores, os funcionários e funcionárias são obrigados a trabalhar no sábado ou domingo ou após 8 horas de trabalho diário por semana. Nesse sentido, o exemplo também evidencia como as normas são contrariadas pelos processos administrativos que são feitos a partir das mesmas normas. Assim, autoridades que sabem das lacunas em suas normas usam seus “jeitinhos” para garantir o cumprimento dos objetivos da instituição, que tampouco são previstos pelas normas, como o RIP. Logo, estas funções “implícitas” são as funções que não figuram no contrato, que estão relacionadas com atividades fora do escritório e fora dos horários convencionais, mas também são funções associadas a outros cargos. Por exemplo, quando a EV vai fazer os depósitos bancários das vendas diárias ou está com autorização de saúde, a AA, a EA ou o SD têm que suprir a necessidade da livraria, deixando suas funções cotidianas relacionadas ao seu cargo.

Desse modo, as funções que não são cumpridas estão relacionadas com: a) falta de tempo que os funcionários e funcionárias experimentam no exercício burocrático cotidiano, pois sempre aparecem atividades extras não previstas que são demandadas pelas autoridades, como a participação em feiras e eventos da Vice-presidente entre outros; b) capacidade do funcionário ou funcionária para responder a essa tarefa; c) a continuidade do funcionário no cargo, por exemplo, até agora houveram quatro Encarregados de Distribuição no CIS, isto é, um por ano; d) ou com as condições da instituição, muitas vezes legais, que restringem o agir do funcionário ou funcionária<sup>273</sup>.

Por exemplo, desde que eu ingressei no CIS uma das funções que figura no contrato do ED é de gerar e implementar um Plano Nacional de Distribuição para os

---

<sup>273</sup> Por exemplo, em 2015, os primeiros livros da BBB foram publicados e as autoridades da época não deram conta dos detalhes legais ou administrativos sobre as doações dos livros publicados; portanto, durante esse ano, vários livros foram dados de presente ou doados, fato que complicou o trabalho da Encarregada de Distribuição no ano seguinte, ocupando quase toda sua gestão na regularização dos processos administrativos para que as autoridades não fossem responsabilizadas pelo uso indevido dos bens do Estado. Além de que, em 2018 foi aprovado o Regulamento de Seleção, Edição e Divulgação de Publicações da Vice-presidência do Estado Plurinacional, que inclui ações como a doação de livros.

livros da BBB, que incluía distribuição gratuita (bibliotecas, centros de documentação etc.) como comercial (livrarias, feiras de livros), mas até o momento que realizava o trabalho de campo, o dito Plano não existia.

Neste contexto, e pela perspectiva cotidiana, as funções também podem-se tornar duplicadas, especializadas ou improvisadas. Sobre as últimas, como falei no parágrafo anterior no exemplo da livraria, pelo menos desde que eu trabalhava no CIS e durante o primeiro semestre de 2019, às vezes as funcionárias e funcionários têm que ocupar outras funções devido à falta de pessoal. No caso das funções especializadas, embora possa parecer contraditório com os argumentos que venho desenvolvendo a partir da falta de relação entre cargo e profissão, na prática há uma especialização de funções de certos funcionários que outros não podem cumprir, como no caso de a EA, já que quando ela está com alguma permissão, os armazéns param de funcionar porque apenas a funcionária tem o controle destes espaços.

Lembro-me que durante o trabalho de campo, a EA pediu permissão durante o horário da tarde. Infelizmente para ela, vários compradores passaram pela loja procurando um livro específico que ficou esgotado, de modo que desde a livraria, a EV solicitou mais cópias, no entanto, a única pessoa que poderia viabilizar a solicitação era a EA. No final, a EV teve que pedir aos clientes que voltassem outro dia porque a pessoa encarregada não estava, ao que eu acredito que eles tenham respondido: *“maldita burocracia”*.

No caso das funções duplicadas, estas podem ser vistas por duas perspectivas que também estão associadas às funções especializadas e improvisadas. A primeira perspectiva se relaciona com o fato do desenvolvimento de uma mesma função feita por dois funcionários ou funcionárias, sendo que seus cargos são diferentes, mas afins. Por exemplo, o caso do SD e do ED, onde ambos funcionários desenvolvem suas funções na área de distribuição; no entanto, uma função específica é desenvolvida por ambos quando, na realidade, só deveria ser assumida pelo SD. Essa função é a de doações de livros a instituições nacionais e internacionais.

A função pertence ao SD, mas o ED adquiriu a responsabilidade por doar livros para o exterior, encarregando-se de coordenar estas doações com o gabinete do Vice-presidente, autoridade que geralmente, em coordenação com outros ministérios, comanda a doação de livros para embaixadas ou diretamente para outros países. Por outro lado, o SD só está encarregado das doações locais. O problema é que as doações, em sua totalidade, deveriam ser assumidas pelo SD, mas o ED assume também estas

funções, investindo tempo em uma atividade que só deveria monitorar porque, na estrutura hierárquica, o ED está sobre o SD; mas, às vezes, seja porque querem se destacar perante as autoridades ou porque não confiam em seus subordinados, assumem tarefas que não lhes pertencem. Assim, o processo administrativo fica confuso porque as funções não estão esclarecidas na prática.

A outra perspectiva das funções duplicadas, acontecimento reproduzido continuamente no CIS e na Vice-Presidência, está relacionado ao fato de que quando um funcionário ou funcionária renuncia devido a condições desfavoráveis, ou quando é demitido, o imediatamente abaixo na escala hierárquica assume o cargo, desempenhando ambas as funções por longos períodos de tempo. No entanto, quando chega o momento, esses funcionários que estavam assumindo duas funções não são promovidos para o cargo alto que estavam ocupando, eles e elas são “usados” até que as autoridades encontrem uma funcionária ou funcionário “apto” para o cargo alto, que geralmente é de Item.

Para exemplificar este tipo de situações, a seguir relatarei a história do EO: durante o mês de julho do ano de 2018, o EO assumiu a posição de ROA. De acordo com o relato do funcionário, o ROA anterior renunciou, deixando-o no comando de seu posto. Durante o tempo em que o OE esteve como ROA, por aproximadamente 5 meses, as coisas no CIS-BBB melhoraram, pois os processos administrativos fluíram e as tensões entre as Unidades do CIS, a Unidade Administrativa do CIS e a DGA quase desapareceram. No entanto, em outubro de 2018, quando o diretor foi mudado, o OE, na época ROA, foi convocado para uma reunião com as autoridades da Vice-Presidência. O OE imaginou que a reunião seria para a confirmação de sua nova posição, a posição alta, pois, embora ele ocupasse sua posição anterior, também assumira as funções de ROA.

O funcionário ficou bastante entusiasmado com a possibilidade de subir na escala hierárquica, pois significava a oportunidade de um salário melhor e as vantagens de um consultor com Item. O resultado da reunião foi o seguinte: as autoridades do CIS e da Vice-Presidência estavam presentes, a primeira coisa que disseram ao funcionário foi que durante os meses em que ele exerceu suas novas funções ele fez um bom trabalho, mas que a posição de ROA exigia um perfil mais político, isto é, de alguém que estivesse conexo ao partido político e respondesse a todas as demandas deste. Dessa

forma, o EO não teve a oportunidade de ascender ao posto de ROA, mesmo que estivesse fazendo seu trabalho de maneira efetiva<sup>274</sup>.

Para finalizar a seção, outro tema que também tem a ver com as funções são as hierarquias da estrutura que não ficam esclarecidas. Pelo menos na *práxis* da Unidade Administrativa do CIS – mas não nos papéis – a estrutura hierárquica é mais “horizontal”. As funções são cumpridas por cada funcionário e funcionária sem responderem ao seu superior imediato. Por exemplo, o ED deve ser uma espécie de “*chefe*” do pessoal que trabalha com distribuição (Assistente de Distribuição e Suporte de Distribuição); no entanto, esse não é o caso, já que o único filtro hierárquico administrativo, quanto a assinaturas e todo tipo de aprovação de toda a Unidade de administração, é o ROA o verdadeiro *chefe*, que de alguma forma reduz os pontos de demora nos processos administrativos burocráticos, mas também, por outra perspectiva, desloca a autoridade ou legitimidade da estrutura hierárquica.

Um caso interessante sobre este tema é a relação entre o ED e o AD. Uma relação que, na estrutura burocrática, teria que se tornar de submissão do último ao primeiro, mas na realidade é horizontal e poderia dizer que até de *bullying* do segundo para com o primeiro. Cotidianamente, durante o trabalho de campo, o AD fazia todos os tipos de piadas para o ED, seja com acontecimentos do trabalho ou da vida privada do funcionário, o que incomodava demais o ED. Por exemplo, um dia após da cobrança do salário, o Encarregado de Distribuição chegou ao escritório com raiva porque alguém jogou a sua camisa da instituição – a que eles costumam usar para ir a eventos – na lixeira. O ED repreendeu o Assistente de Distribuição por ter jogado a camisa na lixeira, aproximando-se dele e olhando-o e, com um gesto de bater nele, perguntou: “quem jogou minha camisa na lixeira”? Perante a reclamação, o AD riu e negou ter feito isso, apesar de ter jogado a camisa. O ED só disse a ele: “*cuidado, cuidado*”.

Outro exemplo sobre “horizontalidade” relacionada às funções que desenvolvem os funcionários diz respeito às consignações e conciliações dos livros<sup>275</sup>. Um dia, durante o trabalho de campo, notei que o Assistente de Distribuição e o Suporte de Distribuição estavam de viagem; então, perguntei ao ED para onde eles foram. Com

---

<sup>274</sup> Um caso semelhante que ocorreu durante o trabalho de campo, e ainda mais chamativo, teve a ver com o Diretor de Assuntos Administrativos da Vice-Presidência. A Chefe da Unidade Administrativo-Financeira assumiu o cargo de Diretor porque o anterior havia renunciado. No entanto, a funcionária ocupou os dois cargos, o antigo e o de Diretora da DGA. Durante a entrevista que fiz com ela, enfatizou que é estressante cumprir ambas as funções, mas é possível fazê-lo. Ela ocupou o cargo por 5 meses.

<sup>275</sup> O funcionário entrega livros em consignação às livrarias e, algum tempo depois, faz as conciliações entre os livros vendidos pelas livrarias e o dinheiro depositado na conta bancária da Vice-Presidência pela venda desses livros.

uma certa irritação na voz, ele respondeu que ambos os funcionários estavam fazendo consignações e conciliações em outras cidades. Na perspectiva do ED, essas viagens para ver conciliações com livrarias, viagens que são feitas a cada três meses, são perda de tempo e gasto desnecessário de recursos econômicos do Estado.

Percebi que a reclamação do ED estava direcionada ao AD, que é o responsável pelas consignações e conciliações para livrarias em todo o país. A respeito disto o ED diz: *“As conciliações devem ser feitas anualmente, ou seja, no final do ano, viajar a cada três meses é ridículo. Como você sabe, o AD vai a passeio, eu tenho que supervisionar o trabalho dele, então eu estava vendo várias irregularidades em seu trabalho”*. Na realidade, foi o ROA foi quem autorizou o AD a viajar pela Bolívia para estabelecer contatos, estabelecer vínculos e gerar interesse nas livrarias nacionais pela aquisição dos livros CIS-BBB.

Situações como essa ou semelhantes aconteciam com frequência na Unidade de Administração do CIS, às quais, quando perguntei sobre o problema, o ROA respondeu: *“Existe uma hierarquia mesmo que não haja autoridade”*. Efetivamente, no CIS existem hierarquias que são legitimadas pelos seguintes fatores: rótulo do cargo, perfil profissional, salário e funções; porém na *práxis*, pelo menos na área de Distribuição da Unidade Administrativa, acontece o contrário. Pelo menos durante do trabalho de campo eu percebi que não existe uma hierarquia real de trabalho entre os três membros da equipe da Área de Distribuição e também nas outras áreas, tanto no desempenho das funções quanto na tomada de decisões; o tratamento entre eles é *“horizontal”*.

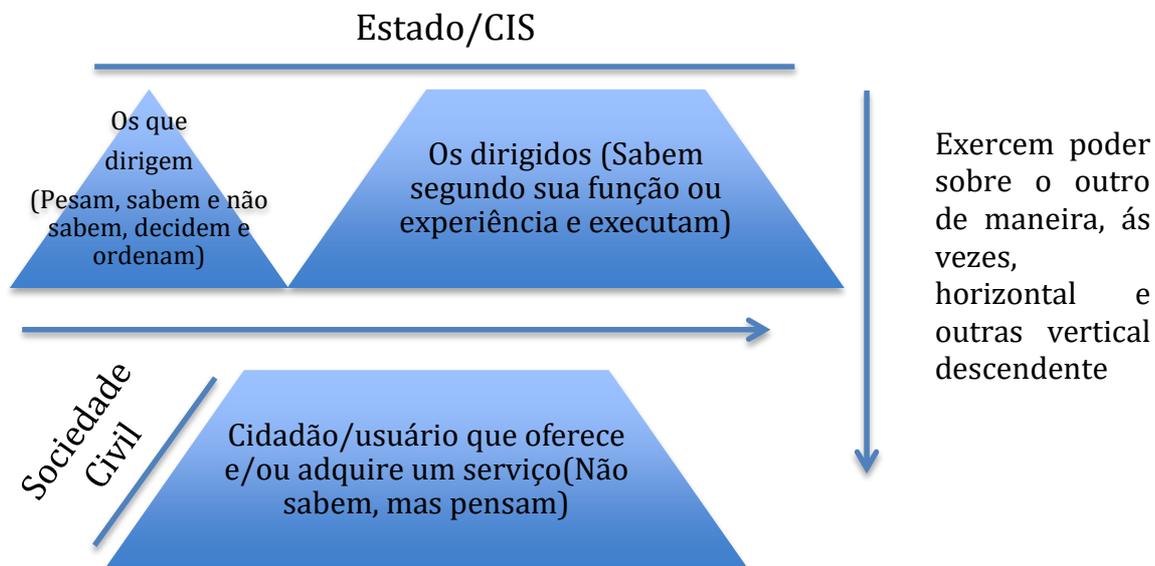
Continuando com o exemplo, para o SD e o AD, o ED é como um de seus pares. *“Às vezes, o ED reclama da atitude do AD, ele (ED) não tem autoridade para dizer a ele (AD), mas existe uma hierarquia, você sabe que o ED é profissional, mas os outros dois não são (o SD e o AD)”* –, disse o ROA. Desse modo, a fala do *chefe* confirma que o ED efetivamente percebe que ele não exerce sua hierarquia como deveria e, pior ainda, que os outros membros da equipe não respeitam ou ignoram a aparente hierarquia que é estabelecida nos papéis e é garantida, segundo a racionalidade burocrática, pelo grau profissional ou, nas palavras de Bourdieu (2007), pelos títulos de nobreza. Mas como o leitor pôde notar, na *práxis* esta hierarquia é ignorada na Unidade Administrativa do CIS<sup>276</sup>.

---

<sup>276</sup> A questão da profissão ou os títulos de nobreza também podem ser questionados porque, como foi discutido acima, algumas posições hierárquicas da estrutura burocrática do CIS são assumidas por

Desse modo, o Esquema 2, que se contrapõe ao Esquema 1 do capítulo 2, ilustra o argumentado até o momento.

Imagem 6: Esquema 2 - Estrutura da organização burocrática do CIS com base no trabalho de campo



Fonte: Elaboração própria.

Como pode ser visto, no exercício burocrático surge novamente a questão do antagonismo entre o que está escrito no papel (norma) e a prática cotidiana das funcionárias e dos funcionários públicos. Portanto, na seção a seguir, abordarei a questão das lacunas existentes na norma e como esse fato afeta a cotidianidade da Unidade Administrativa do CIS.

### 3.5. “Se não está, não é proibido”<sup>277</sup>

Nesta seção abordarei como os objetivos da instituição, que são mediados pela norma, têm suas lacunas, e como o funcionário se desenvolve nessa tensão interpretando e, em alguns casos, manipulando a norma para atingir seus objetivos. Eles

---

funcionários que não possuem os estudos “necessários” ou mesmo que os tenham, como é o caso da AA, assumem cargos baixos.

<sup>277</sup> Frase do Responsável Operativo Administrativo da Unidade Administrativa do CIS.

trabalham cotidianamente com regramentos que não foram aprovadas<sup>278</sup> e improvisam soluções a problemas ou contingências que se apresentam, daí que a prática da *regularização* se faz presente; nesse contexto, por exemplo, como falei no capítulo 1, as unidades do CIS tentam manipular os processos, e, portanto, a norma, para que determinadas gráficas sejam selecionadas com o propósito de garantir a qualidade dos produtos. Mas, para uma melhor compreensão do leitor apresentarei dois exemplos, ambos relacionados com as gráficas, para ilustrar a síntese dos argumentos abordados nesta seção.

O primeiro exemplo parte de uma experiência que acontecia quando eu era funcionário e ainda sucedia durante o trabalho de campo: as cotações quando se tratam de contratações de gráficas para a impressão de material de divulgação dos livros publicados, de eventos em geral, ou chamadas para verbas de pesquisa do CIS ou da BBB.

**Sobre contratações menores nas NB-SABS e no RE-SABS<sup>279</sup>:** tanto no NB-SABS quanto no RE-SABS, os artigos dos regramentos que detalham o processo das contratações menores, no caso da contratação de serviços, não mencionam a necessidade de uma cotação para escolher uma determinada gráfica. Claramente ambas as normas expressam que não requerem cotações ou propostas, sendo que a unidade solicitante é responsável pelo envio do processo administrativo com o “fornecedor ou lista de fornecedores” a serem contratados de acordo com as necessidades da unidade solicitante, que neste caso poderiam ser a Unidade de Edição ou Comunicação do CIS-BBB. Mesmo nas NB-SABS existem duas subseções interessantes que apoiam o argumento colocado: as contratações “b) não estarão sujeitas a prazos” e “c) os bens e serviços contratados devem atender a condições de qualidade para cumprir efetivamente os propósitos para os quais são necessários”, ou seja, devem responder às necessidades e objetivos da unidade solicitante e não às necessidades da administração do Estado quanto ao gasto de recursos, prazos e outros detalhes.

Qual é o problema? Em 2017, quando, como unidade solicitante, enviava processos administrativos para imprimir material de divulgação na DGA, respaldados pelo ROA da Unidade Administrativa do CIS, pediam o mínimo de três cotações para a

---

<sup>278</sup> Por exemplo, durante o trabalho de campo, pude perceber que os funcionários da Unidade Administrativa cumprem as atividades de distribuição e doação de livros sob um regulamento que ainda não foi oficialmente aprovado pelas respectivas Unidades Jurídicas da Vice-Presidência. Portanto, pergunto-me: qual é o suporte normativo que os funcionários têm para realizar essas atividades e como justificarão as atividades que foram realizadas sob um regulamento não oficial?

<sup>279</sup> Ver capítulo 1, seção “A produção burocrática dos livros do CIS”.

escolha da gráfica, baseada no menor preço. Naquela época, para garantir a qualidade de impressão do material, eu tinha que solicitar cotações às gráficas mais caras para que a DGA escolhesse a gráfica que, como unidade solicitante, eu considerava que atenderia à qualidade e à eficácia que precisava, e que também era a mais barata. Além de que, às vezes, era considerável a quantidade de material a ser impresso, logo, mesmo que a gráfica ainda não estivesse adjudicada, eu encaminhava o material para que eles pudessem imprimir, porque a DGA só concede um prazo de até 15 dias para o cumprimento do serviço, contrariando o inciso “b)” citado no parágrafo anterior. Assim, quando se tratava deste tipo de processo, a maioria das unidades do CIS entrava em conflito, já que tínhamos que procurar três cotações e muitas gráficas não as queriam enviar, porque sabiam que não seriam adjudicadas pois eram, de alguma forma, “usadas” para a obtenção de um preço de referência.

Também em 2017, a DGA, mesmo com as três cotações encaminhadas, se decidia por não considerar e deslegitimar fornecedores a partir de determinados critérios, como: “é uma má gráfica”, “eles são muito descuidados”, “não entregam seus documentos para a contratação dentro do prazo”, “sempre estão atrasados na entrega do produto”. Estes critérios internos são baseados na experiência que a DGA teve com essas gráficas, mas não são os critérios da unidade solicitante. No final, a DGA da Vice-Presidência, especificamente a Unidade de Contratações, atribuía-se – e ainda é assim – o direito da re-cotação e mudar, se preciso, a gráfica que a Unidade Solicitante demandava, contrariando o expressado no NB-SABS e no RE-SABS. Desse modo, às vezes a DGA “ganhava” e escolhia a gráfica; mas, por escolher a mais barata, os produtos impressos eram ruins e de péssima qualidade, e às vezes eu devolvia os produtos até que a gráfica imprimisse bem.

Atualmente, pelo menos durante o trabalho de campo, a Unidade Administrativa do CIS só pede uma cotação à unidade solicitante do CIS, para estabelecer o preço de referência. No entanto, essa cotação ainda pode ser refeita segundo critério da DGA, contrariando as normas. Então, o dilema consiste nas atribuições da DGA e sua Unidade de Contratação nas questões da re-cotação e dos prazos, quando se trata da contratação das gráficas. Desse modo, a pergunta seria: a autoridade da DGA e os seus funcionários têm mais peso ou são mais “legais” que a norma, as NB-SABS e o RE-SABS?

Se em 2017 eu tivesse argumentado que a norma não me obrigava a fazer as três cotações e que a DGA não tem o direito de re-cotar e escolher o provedor, eu estaria com a razão? A resposta do ROA para a minha segunda pergunta foi: sim. O problema,

à semelhança da maioria dos funcionários e funcionárias, é que eu desconhecia a norma, porque, caso contrário, eu teria evitado uma série de complicações e tensões que passei para garantir a qualidade dos materiais de impressão e cumprir os objetivos da minha unidade, ou, por outro lado, eu teria que confrontar as contradições das normativas burocráticas do Estado e perder contra a instituição, como acontece na maioria dos casos. Não obstante, em uma conversa que tivemos, o ROA me disse que a DGA, sua Unidade de Contratações e sua Diretora, têm as liberdades para re-cotar e conceder os processos administrativos ao fornecedor que considera melhor por questões de transparência e preços, para que não haja corrupção da unidade solicitante. Nesse sentido, *a priori*, a decisão se torna justificável e razoável, já que no Estado Plurinacional da Bolívia e em suas instituições se deram casos de corrupção<sup>280</sup>.

Mas o tema central da análise neste primeiro exemplo é o seguinte: por um lado, existe a norma que detalha certas etapas que orientam os processos administrativos de contratação, NB-SABS, por outro, cada instituição tem sua norma interna baseada na norma oficial, supostamente ajustada a seus objetivos e necessidades, que no caso da vice-presidência seria a RE-SABS. Assim, supõe-se que as duas normas guiam os processos administrativos do CIS, mas existe a intervenção de um terceiro à DGA e seus funcionários. Então, há a NB-SABS e o RE-SABS, que supostamente são as bases oficiais; no entanto, os critérios dos funcionários da DGA são impostos, fato que de alguma forma viola a norma na exigência e no estabelecimento de novas regras não contidas nas NB-SABS e no RE-SABS, com o suposto objetivo de garantir uma melhor gestão dos recursos do Estado, embora a intervenção com a imposição de regras muitas vezes cause o efeito oposto.

Durante as conversas que tive com o ROA durante o trabalho de campo, insisti novamente na intervenção que a DGA tem na norma, e numa dessas vezes sua resposta foi: “*se não está, não é proibido*”, referindo-se ao fato de que se no NB-SABS e no RE-SABS não forem declarados explicitamente que a autoridade, neste caso a DGA, não pode intervir no que a norma determina, nem é ilegal ou está fora de padrão; para ele a norma pode ser interpretada de muitas formas, mas não manipulada. Assim, muitas tensões são geradas por essa “interpretação”, porque permite a interferência de atores

---

<sup>280</sup> Lembro-me de que em 2015, quando eu era Assistente Administrativo da BBB, uma gráfica que competia para imprimir os dois primeiros livros da BBB chegou ao CIS solicitando uma reunião. A gráfica era de outra cidade, de modo que seus representantes me ofereceram passagens aéreas de ida e volta, além de acomodações em um hotel para “conhecer” suas instalações, para que eu pudesse ver que eram a melhor gráfica. Naturalmente, eu rejeitei a oferta e desejei a eles boa sorte no concurso que, no final, não venceram.

que interpretam a norma e impõem critérios e ações que contradizem o que é estabelecido e, paradoxalmente, vão contra o objetivo benéfico e transparente que deseja promover, particularmente contra a subseção do NB-SABS “c) Os bens e serviços contratados devem atender a condições de qualidade para cumprir efetivamente os propósitos para os quais são necessários”.

Portanto, a intervenção do terceiro cria tensões entre as unidades solicitantes do CIS-BBB, a Unidades Administrativa do CIS e a DGA, pois, no final, os direitos da unidade solicitante que figuram no NB-SABS e no RE-SABS não têm validade, e sim a vontade dos funcionários da DGA. Portanto, a série de tensões, conflitos e, principalmente, falta de eficácia e qualidade se deve a dois dilemas que sumario nas seguintes perguntas: o NB-SABS e o RE-SABS têm menos peso do que as decisões e poderes da DGA? Se as decisões e poderes da DGA tiverem um objetivo benéfico que busque garantir os recursos da instituição, o NB-SABS e o RE-SABS são os que apresentam falhas em relação à sua aplicação e regulamentação? Infelizmente, inconsistências como essas são aquelas que geram tensões no CIS-BBB, tensões entre burocratas e unidades solicitantes, que atrasam os processos administrativos nos quais a norma é usada e que interpretam a vontade da autoridade que centraliza a administração, a DGA, além de serem desconhecidas para a maioria dos funcionários e funcionárias do CIS. Ao final, o segredo não está oculto, é uma voz viva, escrita e complexa que ninguém quer conhecer<sup>281</sup>.

E qual é o olhar do burocrata? Será que eles e elas acham que o funcionário público do Estado Plurinacional interpreta ou manipula a norma? O EO acha que existe uma divergência porque, para ele, os funcionários e funcionárias interpretam a norma de acordo com a maneira que mais lhe convém, de acordo com motivos anticorrupção, por exemplo. Mas, nesse caso, essa interpretação geraria uma manipulação da norma. Nesse sentido, o funcionário em geral manipularia a norma porque nesta existem lacunas que permitiriam tal prática, lacunas que não respondem aos objetivos particulares de cada instituição burocrática do Estado.

*Bem, pelo menos do meu ponto de vista e da minha experiência, pouquíssimos casos em que há essa divergência e tentamos manipular, certo? Como a norma é clara, ela solicita requisitos que são escritos e,*

---

<sup>281</sup> Sobre a atribuição que a DGA tem de re-cotar, a Diretora de Assuntos Administrativos me disse que havia uma norma onde esse direito era certificado, ela prometeu que iria me compartilhar. No entanto, depois de procurar e insistir várias vezes à autoridade, ela não compartilhou dita normativa.

*como digo-lhe, em alguns casos se houver uma lacuna, se resultará em manipulação*<sup>282</sup>.

Dita divergência se torna mais complexa quando se analisa que, por um lado, o funcionário público pode procurar seus interesses e, em consequência, manipular as normas, mas em geral ou na cotidianidade sabe-se que a regra básica para o desenvolvimento do exercício burocrático e para o cumprimento das suas atividades, o funcionário tem que interpretar a norma. Assim, para o AO, o funcionário público “*teria que ser bem controlado*”<sup>283</sup> pelas autoridades para que não tenha margem de ação para manipular e só se limitar a interpretar.

Por outro olhar, o ED pensa que a formação e os valores que a funcionária e funcionário público possuem garantirão que ele faça bom uso das normas. “*Acredito que um funcionário público que tenha as coisas claras, que primeiro se respeite e respeite o escritório onde trabalha, assumirá as normas que ele propôs cumprir*”<sup>284</sup>. Na mesma linha, a integridade do funcionário ou funcionária é importante para a Diretora de Assuntos Administrativos. Para a autoridade, a ideia é que os funcionários públicos do Estado possam se apoiar na norma, porque “*ela está nos amparando como funcionários públicos, mas eu entendo pelos jornais, pelas denúncias, de que existem funcionários ruins, que definitivamente deveriam ser retirados*”<sup>285</sup>.

Nesse sentido, além da divergência entre manipular ou interpretar, de acordo com a AA e o ROA, o que o funcionário deve ter bem claro é que a norma deve ser cumprida como está escrita, essa é sua principal responsabilidade para ficar respaldado contra qualquer denúncia que tiver ou processo de responsabilidades no futuro. Desse modo, para EA, a norma é como um livro que deve ser seguida à risca, ainda que “*cada funcionário tenha sua interpretação e aplicação*”<sup>286</sup>, uma contradição um tanto estranha. No entanto, partindo de um olhar pessimista, o AD acha que a norma é manipulada ao gosto e critério do funcionário público. Ele exemplifica da seguinte maneira:

*“Por exemplo, nos tribunais, você vai para fazer algum processo, o funcionário vê você e diz ‘ahh não, volte amanhã’, mas eu digo ‘ei, eu já vou aqui vindo dois dias e de acordo com a normativa diz em 48 horas, mas*

<sup>282</sup> Entrevista ao Encarregado Operativo, 15 de maio de 2019.

<sup>283</sup> Entrevista ao Assistente Operativo, 13 de maio de 2019.

<sup>284</sup> Entrevista ao Encarregado de Distribuição, 20 de maio de 2019.

<sup>285</sup> Entrevista à Diretora de Assuntos Administrativos da Vice-presidência, 9 de maio de 2019.

<sup>286</sup> Entrevista à Encarregada de Armazéns, 7 de maio de 2019.

*eu já estou com o processo uma semana'. Eles (os funcionários) colocam mil pretextos e o manipulam (a norma) a seu favor, para que o funcionário não fique como inepto*"<sup>287</sup>.

Nessa mesma perspectiva, a EV pensa que em alguns casos o funcionário manipula a norma para sua conveniência, mas a temática é complexa para funcionária e prefere não opinar sobre a mesma. Durante a entrevista o SD assumiu a mesma atitude. Mas, o que se pode perceber na fala dos funcionários e funcionárias é a dificuldade para falar do tema e as dúvidas que têm na divergência da interpretação e manipulação, sendo que a norma pode transitar pelas duas etapas nos processos administrativos, bem como durante o uso que funcionário faz dela. Agora passarei para o segundo exemplo.

**Sobre o tema das gráficas da Unidade de Edição BBB:** Um dia, em abril, enquanto realizava o trabalho de campo nos escritórios da Unidade Administrativa do CIS, o Responsável de Gestão Editorial, que saía de uma reunião com o ROA e com OE, se aproximou de mim para falar sobre a questão de como eram difíceis os processos administrativos para a contratação de gráficas que pudessem imprimir os livros da BBB. Ele me disse: *“esse tema é relevante para a sua pesquisa, por causa da questão da burocracia”*. Eu já havia percebido as tensões que geravam os ditos processos porque a unidade solicitante, a Unidade de Edição BBB, tinha uma gráfica confiável, que por sua vez era questionada pela Unidade Administrativa do CIS e pela DGA devido aos seus altos custos,<sup>288</sup> e isso gerava idas e vindas entre ambos.

Qual é o problema? Bem, a Unidade de Edição BBB, no mês de março, encaminhou as especificações técnicas para a impressão de 8 livros, 5 novos e 3 reimpressões. O EO, sob autorização do ROA, após verificação do orçamento, fez o processo administrativo sob a modalidade de ANPE<sup>289</sup> devido à quantidade de livros, já que a impressão de 8 livros excede o limite de pagamento em uma contratação menor. Por isso, a gráfica que quiser ser adjudicada deve ganhar o concurso.

Este processo realizado pelo EO foi com um preço referencial baseado em um cálculo que o ex-diretor<sup>290</sup> do CIS fez para a instituição, isto para não solicitar cotações de gráficas que estimam preços irrealistas no momento da contratação ANPE, fazendo cotações com sobrepreço para que não se saiba o valor com o qual elas competirão

<sup>287</sup> Entrevista ao Assistente de Distribuição, 22 de maio de 2019.

<sup>288</sup> Desde 2015, tempo em que trabalhava no CIS, esse foi um dos principais problemas administrativos de sua estrutura burocrática.

<sup>289</sup> Ver capítulo 1, seção “A produção burocrática dos livros do CIS”.

<sup>290</sup> No ano 2019, o ex-diretor do CIS foi contratado para fazer dito cálculo entre outros produtos.

quando o ANPE for lançado. Portanto, o trabalho do ex-diretor foi propor uma fórmula para calcular esse preço estimado/referencial para ser usado no ANPE e não depender do preço enviado pelas gráficas. O plano era trabalhar com custos “reais” com base na experiência de impressão de outros livros da BBB<sup>291</sup>.

No entanto, a DGA rejeitou o processo administrativo de contratação porque exigiram que o preço referencial deveria estar baseado em cotações das gráficas, o que fez com que o EO solicitasse às três gráficas cotações com os itens a serem impressos. “A norma exige que você suporte o preço referencial, não é para colocá-lo dessa maneira” – disse para mim o EO, criticando o cálculo do ex-diretor, ainda que nas NB-SABS especifique que só a unidade solicitante deve estimar o preço referencial, apontando que o erro de cálculo desse preço acarretaria responsabilidades. Então, eu me pergunto: o preço de referência do ex-diretor, baseado na experiência da BBB, não é mais confiável do que o das gráficas, que geralmente aumentam o preço? Novamente, existem inconsistências entre a aplicação da norma, sua interpretação/manipulação e a intervenção da DGA.

Mas o relato não se resume ao que já foi dito, pois, no final, o EO solicitou três cotações de gráficas diferentes, mas as três cotações variaram demais nos preços. Por exemplo, o mesmo livro, formato de capa rústica, foi cotado – preço unitário – pela gráfica X em Bs. 24; pela gráfica Y em Bs. 35; e, pela gráfica Z em Bs. 57<sup>292</sup>. Como pode ser visto, a diferença é considerável entre as três gráficas, sendo a gráfica X considerada regular, com preços baixos e procurando se adjudicar em qualquer processo administrativo de serviços de impressão do Estado. A gráfica Y está no nível médio de qualidade, possui preço padrão de acordo com o mercado, e também busca se adjudicar em processos públicos. A gráfica Z é a mais cara, a mais cotada por empresas públicas e privadas, e, de modo particular, o Editor Geral da BBB sempre aposta que a impressora

---

<sup>291</sup> No entanto, essa experiência é variável, pois além de levar em consideração os aumentos de preços anuais no mercado, deve-se ter em conta a gráfica que imprimiu a obra, os títulos impressos (número de folhas, folhas em cores ou preto e branco), formatos (capa dura e rústica), tiragem, número de títulos a serem impressos (imprimir 2 títulos não é o mesmo que imprimir 8), modo de contratação (ANPE ou contratação menor). Desse modo, o cálculo do ex-diretor contempla alguns dos fatores mencionados, mas esquece as maneiras pelas quais as gráficas foram adjudicadas e a quantidade de títulos que foram impressos por uma determinada gráfica. Outro fato também a ser levado em consideração é que os custos das gráficas variam radicalmente, existem algumas que imprimem a custos muito baixos com uma qualidade aceitável, o que também gera variações nesses preços estimados.

<sup>292</sup> Os valores aproximados em reais seriam: X= R\$ 15,00, Y= R\$ 21,00 e Z= R\$ 34,00.

Z ganhe o processo ANPE, devido à qualidade que tem<sup>293</sup>. Por exemplo, o último processo de contratação ANPE foi ganho pelas gráficas X e Z, cada uma recebeu dois livros; o problema de trabalhar com duas gráficas em um processo é que o trabalho e os esforços em questões de administração são duplicados. Mas a decisão final foi do Editorial Geral do BBB, porque “*ele decide no final porque conhece papel e outras coisas, eu não faço ideia da qualidade do papel e outras coisas da impressão*” – diz o EO.

Nesse contexto, o preço referencial final colocado no processo ANPE, em uma primeira instância, estabelecido pela fórmula proposta pelo ex-diretor e depois estabelecido pelas cotações das gráficas, tem a ver com a interferência de um funcionário, uma ex-autoridade. O ex-diretor pediu ao EO que a gráfica Y acrescentasse seus custos em sua cotação, pois, para ele, eram muito baixos e deveriam ser aumentados em 5% aos custos de seus livros. O EO cumpriu o pedido e a gráfica Y aceitou em aumentar seus preços; no entanto, não de acordo com esse aumento, o ex-diretor solicitou um aumento de 15% sob a lógica de que os custos ainda são muito baixos e, portanto, a participação de outras gráficas para o processo ANPE seria limitada<sup>294</sup>.

*Eu não acho que seja consistente pedir esses acréscimos, você está condicionando o fornecedor, ou seja, a gráfica. Mas bem, a gráfica aceitou aumentar os primeiros 5% porque eles nos deviam um favor de um livro anterior que estava atrasado na entrega e nós, para que eles não fossem multados, fizemos a ata de conformidade como se eles tivessem entregado o livro; por isso eles concordaram em aumentar seus custos para este processo. Mas não acho que aumente em 15%, isso já é muito<sup>295</sup>.*

Assim, pode-se perceber que o cumprimento da norma é um mero formalismo da estrutura burocrática em todo este emaranhado de ações e decisões anteriores e durante a sua aplicação. No final, para as autoridades, o que importa é o pano de fundo do processo burocrático, ou seja, controlar os fatores prévios do processo. Desse modo, a aplicação da norma é condicionada pela vantagem que ela pode ter para a unidade solicitante no processo administrativo. No entanto, a ação dessas autoridades ou a interferência pode ter uma justificativa na medida de em que as experiências anteriores

---

<sup>293</sup> Durante o mês de novembro de 2019, a gráfica Z foi investigada pela promotoria boliviana pela fraude eleitoral acontecida em outubro de 2019, pois a empresa estava encarregada de imprimir as cédulas de votação.

<sup>294</sup> Particularmente a participação da gráfica Z.

<sup>295</sup> Entrevista ao Encarregado Operativo, 15 de maio de 2019.

foram desastrosas; por exemplo, a seleção de uma gráfica que imprimiu os livros com uma qualidade ruim. Nesse caso, a ação não seria contra a norma *per se* e a favor dos interesses pessoais, antes, pelo contrário, seria contra as lacunas desta e que impossibilitam que a instituição e sua unidade solicitante possam cumprir seus objetivos da maneira que precisam<sup>296</sup>.

Outro ponto a se destacar é que as autoridades também têm seus fornecedores favoritos, que no caso do CIS-BBB é a gráfica Z devido à qualidade da impressão, razão pela qual solicitam que os custos da gráfica Y sejam aumentados, porque, caso contrário, se o preço de referência estiver muito abaixo do que aquele que seria o colocado no processo da ANPE, a gráfica Z não poderia participar do concurso.

De qualquer forma, os preços referenciais do processo ANPE e a gráfica que será escolhida são uma questão que incomoda a Unidade de Edição, pois também atrasa a impressão dos livros; mas na prática pode-se evidenciar que no final eles têm os meios para alterar ou selecionar as gráficas que são melhores ou que preferem. Não obstante, essa luta por escolher à melhor gráfica e sua vitória têm argumentos mais intuitivos ou experimentais, por assim dizer, porque os funcionários das unidades solicitantes da CIS não se esforçam para conhecer as normas e, assim, lutar contra as imposições da DGA com argumentos “legais”.

Assim, por um lado, a norma poderia ser considerada abstrata, com lacunas que não respondem às contingências do CIS e, por outro, as decisões e ações das autoridades, para o bem ou mal do CIS, interpretam/manipulam a aplicação da norma, sendo que o uso impessoal e racional da norma é um dos princípios racionais para o bom funcionamento da organização e administração burocráticas e seu *ethos*. No final, são os fornecedores, as gráficas, que não dão conta desse “jogo” prévio que gera concorrência desigual, embora eu acredite que algumas gráficas se conhecem e aceitam esse “jogo”, por isso elas geralmente se prestam a ele.

Então, como a norma e a estrutura burocrática em geral não respondem às contingências cotidianas e objetivos do CIS, os funcionários e funcionárias não têm outra opção que não seja cair na ação de **regularizar**, que vai contra toda a

---

<sup>296</sup> É muito estranho esse assunto dos processos ANPES para os livros do BBB. Primeiro, um ex-funcionário é contratado para realizar uma consultoria para estabelecer uma fórmula para fazer preços estimados. Essa fórmula não leva em consideração alguns fatores mencionados nos parágrafos anteriores; portanto, não se sabe se esse cálculo pode realmente ser útil no cálculo do preço referencial do ANPE, que suporte o exigido pela DGA. Mas, por outro lado, esse cálculo que poderia ser o mais próximo à realidade de impressão, no final é rejeitado pela DGA e os definidores dessas referências de preços são as cotações das gráficas, cotações que variam muito entre si.

racionalidade burocrática e até mesmo contra a norma. Esta ação implica restaurar a ordem administrativa burocrática, para que tanto o que está nos papéis (escrito) como o empírico (prático) coincidam harmonicamente. A estrutura organizativa e administrativa burocrática, em sua constituição e exercício, baseia-se, segundo o *ethos* burocrático colocado por Weber (1985, 1944), nos princípios de igualdade e impessoalidade que orienta sua aplicação sob os mesmos parâmetros para todos. No entanto, na experiência dos funcionários e funcionárias do CIS e sua Unidade Administrativa, a regularização é produto de um trato desigual, onde as normas são omitidas, priorizando certos processos burocráticos administrativos a outros, seja para atingir objetivos primários da instituição, que são atrasados pela má planificação, pela falta de comunicação entre unidades ou pelas lacunas da norma; ou pelo favorecimento de certas pessoas (intelectuais, autores, herdeiros dos direitos autorais, amizades das autoridades e até o próprio Vice-presidente).

O resultado da omissão temporal das normas implica, para os funcionários e funcionárias, um duplo trabalho e complicações administrativas. Desse modo, para ilustrar o argumentado apresentarei dois casos que, embora específicos, foram e são reproduzidos na *práxis* institucional do CIS.

**Atas de conformidade de livros fantasma:** Na cotidianidade do exercício ou *práxis* burocrática, este caso envolve duas funcionárias: a Encarregada de Armazéns e a Gestora Editorial de Pesquisa CIS; e um funcionário: o Encarregado de Distribuição. No ano 2018, a EA, com todos os processos administrativos, atas de conformidade, carimbos e assinaturas, fez o ingresso de várias cópias de um livro do CIS entregue por uma gráfica X para os armazéns, mas os livros nunca estiveram lá fisicamente. Qual foi o problema?

Administrativamente, no ano 2018, a gráfica X foi adjudicada para imprimir um livro do CIS; no entanto, a Área de Edição CIS não entregou os arquivos para a gráfica porque ainda não estavam prontos, o que significava que a gráfica X não conseguiu cumprir com os prazos estabelecidos em seu contrato. Portanto, cumprido o prazo e não tendo culpa a gráfica, com o consentimento das autoridades, as funcionárias tiveram que fazer as atas de conformidade legal, que eram fictícias, pela entrega dos livros com a data que supostamente foram entregues as cópias. Mas para que a DGA não questionasse ou revistasse os armazéns procurando os livros, tiveram que fazer uma devolução fictícia da totalidade de livros, porque tinham “muitos erros”.

Segundo a EA, o argumento da suposta devolução das cópias de livros teve que se fazer porque a Unidade de Auditoria da Vice-Presidência fez uma visita aos armazéns semanas mais tarde e, para evitar problemas, mostraram as atas da suposta conformidade e devolução à funcionária da Auditoria. De quem é a culpa? Bem, do ponto de vista do pessoal da Unidade Administrativa, os responsáveis são da Área de Edição CIS, uma vez que eles encaminham o processo administrativo para imprimir um dado livro do CIS sem sequer tê-los prontos para entrega à gráfica<sup>297</sup>. Quem assume a responsabilidade? É uma loucura pensar que a responsabilidade é assumida pela EA e pelo ED, que fazem as atas de conformidade da suposta entrega dos livros e também as atas da suposta devolução dos livros. A assinatura desses dois funcionários está naquelas atas e se fosse descoberto que os livros não foram entregues, a culpa incidiria sobre eles diretamente, mesmo que a Área de Edição CIS fosse a responsável. Bem, também a responsabilidade recairia sobre esta área, porque são eles que assinam a ata de conformidade para o pagamento da gráfica.

Enfim, o caso aqui é a forma como os livros estão sendo manejados, bem como a questão das gráficas, que em todas as áreas é um dos problemas mais recorrentes na instituição. Da mesma forma, não é de se acreditar que até abril de 2019 o assunto ainda não fora regularizado e os livros ainda não foram entregues. “*Isso não pode ser possível, não se pode trabalhar assim*” – argumentava a EA após falar por telefone com a Gestora Editorial de Pesquisa CIS e ao saber que os livros ainda não seriam entregues<sup>298</sup>.

Os dois funcionários argumentam que devem preparar esses relatórios, atas e assinar porque eles não têm outra alternativa, são ordens de cima, ou seja, do diretor. No entanto, segundo a EA “*a DGA da vice-presidência também sabe disso*”. Isso me faz pensar que as ordens de cima não vêm apenas do Diretor do CIS, mas também de outras autoridades que também sabem do problema que, para não ficarem responsáveis perante outras instâncias de maior hierarquia, como o Ministério da Economia ou o controlador, são parte do processo de regularização. Assim, quando chegarem os livros, a EA e o ED

---

<sup>297</sup> De qualquer forma, suponho que outros problemas podem surgir na edição do livro. Por exemplo, direitos autorais ou possíveis erros encontrados no último momento; no entanto, é de inteira responsabilidade dessa área ter esses detalhes cobertos antes de solicitar uma gráfica, porque a norma não perdoa.

<sup>298</sup> Além disso, durante o trabalho de campo os dois funcionários, a EA e o ED me disseram que não é a primeira vez que isso acontece, já que isso aconteceu com os livros da BBB, ou seja, que a Unidade de Edição da BBB também tem os mesmos problemas, e que, diante de processos administrativos de impressão, deve recorrer à cumplicidade da EA e o ED para que os processos não sejam observados e fazer parecer que todos os prazos e etapas foram cumpridos sem inconvenientes.

têm que fazer relatórios, atas, assinaturas, entre outras coisas,<sup>299</sup> para que o processo seja fechado e, portanto, **regularizado** tanto nos papéis como na *práxis*.

**Hierarquias fora da norma:** O segundo caso envolve diretamente a Encarregada de Vendas. Muitas vezes a EV tem dificuldades porque a qualquer hora do dia chegam as ordens das autoridades para entregar ou enviar livros ao Vice-presidente, aos autores dos livros, aos herdeiros dos direitos autorais, etc. No entanto, para fazer as ditas entregas, os processos administrativos demoram e implicam certos passos, como relatórios, assinaturas, carimbos, até mobilização corporal (porque a EV precisa se mover até os escritórios do CIS, tendo que deixar a livraria fechada e perdendo possíveis vendas). Desse modo, a EV fica em conflito quando recebe este tipo de ordem, porque para ela existe “*uma norma em que você se baseia para fazer as coisas, mas em algum momento essas hierarquias forçam a sair da norma, depois o conflito está na maneira como você regulariza e como tem que assumir responsabilidade, certo*”?<sup>300</sup> Frases como frases como “vamos entregar os livros e depois regularizamos”, são comuns em tais situações. Também, quando o funcionário ou funcionária assume o processo de regularizar implica interações com os outros, interações que se tornam conflituosas: com funcionários do CIS, que pensam que regularizar significa que você está fazendo algo errado no seu trabalho; e com funcionários da DGA, que também pensam o mesmo, além de que acham que o CIS improvisa em seu trabalho cotidiano<sup>301</sup>.

De acordo com o caso exemplificado acima, supõe-se que a estrutura organizativa e administrativa burocrática se baseie nos princípios da impessoalidade, que são aplicados sob os mesmos parâmetros para todos; no entanto, na experiência da EV, pode-se compreender que os processos são simplificados de acordo para quem são feitos, ou seja, amizades ou intelectuais reconhecidos – que para Bourdieu (2007) teria a ver com o capital cultural, social, escolar e até simbólico. Isso é complexo porque perde toda a imparcialidade, o princípio legal dos processos burocráticos, e perde também toda a racionalidade em favor das pessoas.

---

<sup>299</sup> Além de trazer estresse e duplo trabalho para os funcionários, a regularização implica outras atividades, por exemplo, no livro onde registram os processos administrativos, números e datas, eles devem procurar datas passadas para “legalizar” que efetivamente ditos processos foram realizados nessas datas.

<sup>300</sup> Entrevista à Encarregada de Vendas, 16 de maio de 2019.

<sup>301</sup> Às vezes, injustamente, memorandos de observação são enviados pela DGA a funcionários e funcionárias que estão regularizando certos processos administrativos.

A isso se acrescenta o fato de que algumas autoridades desconhecem a norma, mas querem que os objetivos da instituição sejam cumpridos de maneira eficiente. Autoridades e ex-autoridades que ainda estão trabalhando no CIS, ou por um lado não sabem os passos administrativos das suas normas, ou por outro as conhecem tão bem que podem manipulá-las, porque sabem que os funcionários e funcionárias da Unidade Administrativa do CIS podem “regularizar”. Para as autoridades, esta ação é parte das funções do contratado mesmo que não estejam no contrato, deixando todo o peso sobre o funcionário responsável pelo processo administrativo.

Nesse sentido, essas ações, a exemplo da entrega de livros sem os procedimentos adequados ou a aplicação da norma de forma certa, são justificadas por diversas desculpas<sup>302</sup>. No final, as normas que regulam e medem a qualidade do trabalho do funcionário público são omitidas, confundindo responsabilidade com efetividade, e outorgando mais importância a uma do que à outra, o que nos leva a pensar que no CIS dá-se mais relevância ao produto do que a todo o processo administrativo, que pode ser **regularizado**. No meu ponto de vista, esse, infelizmente, é um dos fatores essenciais para que a estrutura burocrática não funcione; ou seja, esquece-se do processo administrativo burocrático devido à contingência que não é contemplada pela norma e dá-se maior importância aos resultados e o cumprimento dos objetivos de uma determinada instituição, neste caso do CIS, e não à aplicação das suas próprias normas. Desse modo, os funcionários e funcionárias são os culpados por seu trabalho ineficaz na aplicação da norma no momento certo, porque no final o usuário que é o autor, o herdeiro, até o comprador dos livros não tem a culpa porque não conhece as normas, são as autoridades que as contravenciona para atingir um objetivo da instituição que não é contemplado pelas mesmas normas no que diz respeito à sua contingência, que, neste exemplo, é a entrega repentina dos livros.

O funcionário e a funcionária são os que carregam com toda a carga no momento de regularizar ações impostas pela autoridade, porque no momento de regularizar, a funcionária e o funcionário administrativo confrontam outros funcionários e outras funcionárias que questionam suas ações e dos quais também dependem para fazerem as regularizações. Tal processo é tortuoso para o funcionário administrativo, porque a autoridade e o beneficiário dos livros ficam tranquilos, pois primeiro valorizam outros vínculos, outros tipos de *ethos* – político por exemplo –, antes do

---

<sup>302</sup> Porque o autor do livro mora fora da Bolívia, porque um ministro do Estado visitou a livraria, porque o vice-presidente solicitou, etc.

racional, o burocrático, do normativo que regula a instituição e torna seus objetivos reais, seja o processo administrativo lento ou rápido.

Em suma, a autoridade permite que regularização exista porque são ignorantes de seus próprios processos administrativos e normas<sup>303</sup>; ou mesmo sabendo, têm medo de perder a vontade dos intelectuais, direitos autorais ou herdeiros de participarem de seus trabalhos nos projetos do CIS e da BBB; além de tentarem manter certos vínculos de amizade ou capital social, cultural, simbólico (BOURDIEU, 2007), intactos com seus pares. O processo de regularização envolve um trabalho duplo para o funcionário ou funcionária responsável de solucionar e colocar em harmonia a *práxis* com o papel. Desse modo, o funcionário e a funcionária são apontados por sua possível ineficiência por vários lados: pela autoridade, que questionaria o trabalho porque, se ele ou ela ignorar as ordens, não estaria fazendo seu trabalho de maneira eficiente, causando problemas com os autores ou as pessoas que precisam dos livros; com seus pares, porque dependem deles ou delas regularizarem processos administrativos; e com o usuário externo à instituição, por sua falta de efetividade e complexidade, seria um “burocrata do Estado com sua burocracia” em toda sua extensão.

Dessa maneira, se não existe um artigo ou seção que explicitamente limita o agir da autoridade ou funcionário, a norma é livre de ser interpretada ou manipulada em dadas decisões, e às vezes, para cobrir esse agir ou decisões, se tem que regularizar. Isto é, ajustar o teórico, administrativo, o que está em papel ao que foi feito empiricamente, “contentar” à norma com uma série de relatórios, atas e outros que afirmam que “está tudo bem”, combinar o processo administrativo com o processo empírico. Penso que a frase seguinte resume brilhantemente o argumento abordado na seção: “O desnivelamento de um plano ao outro, manifesta a falha entre a interioridade vivida e a exterioridade instituída, ambas instáveis e sempre desagregadas e remodeladas” (MOSCOVICI, apud JODELET, 2015, p.13). Igualmente, esse processo de regularização também funciona de maneira inversa, ou seja, às vezes as coisas empíricas/práticas contingentes e cotidianas geram mudanças nos prazos, erros de funcionários nos relatórios – palavras, datas, quantias de pagamento, etc. – ou outros

---

<sup>303</sup> A maioria das autoridades não passou anteriormente por cargos administrativos no Estado e, muitas vezes, assumem uma posição hierárquica e devem dar conta das funções administrativas, mas possuem funcionários que trabalham para eles; portanto, algumas autoridades não assumem suas tarefas nessas áreas, perdendo a noção do que esses processos implicam. Algumas autoridades não têm ideia das consequências que suas decisões podem ter, não apenas a curto prazo.

detalhes; assim, os processos administrativos, o papel fixo e estático, o exterior instituído, deve ser mudado e regularizado, tornando-se também dinâmico.

\*\*\*

Há tantas informações e testemunhos dos funcionários e funcionárias da Unidade Administrativa do CIS coletados nesta investigação que as páginas da dissertação não seriam suficientes para abordá-las na íntegra. Neste capítulo, tentei apresentar as funcionárias e os funcionários públicos com os quais convivi durante o trabalho de campo da presente investigação, para que o leitor possa compreender seu olhar e refletir um pouco sobre o que eles e elas vivem e pensam durante os cinco dias da semana, e às vezes até mais, em seu trabalho dentro de estruturas fixas que representam instituições do Estado, espaços em que estão organizadas hierarquicamente e administram os recursos do Estado para alcançar determinados objetivos institucionais que, às vezes, têm pouco ou nada a ver com eles e com elas. Mas na prática, tal é seu compromisso, que eles e elas se apropriam desses objetivos e os tornam parte de sua identidade, de seu ser, de sua vida.

Na parte inicial do capítulo apresento cada funcionário e funcionária da Unidade Administrativa do CIS, para que o leitor conheça suas origens sociais, étnicas, de classe, bem como as trajetórias de trabalho, destacando alguns elementos interessantes, como os mecanismos que utilizaram para obter um emprego, neste caso, no CIS.

Na maior parte da classe média, eles e elas acumularam redes sociais ao longo de suas carreiras que lhes permitiram, e ainda permitem, obter cargos públicos no Estado. No entanto, essas redes nem sempre garantem um emprego seguro, com os benefícios que gostariam. Por exemplo, exceto o ROA, que é um funcionário público localizado no alto nível, os funcionários e funcionárias da Unidade Administrativa do CIS são contratados sob modalidades instáveis que não lhes asseguram benefícios. O único benefício, como argumentam algumas funcionárias, é “ter um contrato e um salário”; portanto, a oportunidade de ter um emprego se traduz em um tipo de punição a qual eles e elas devem se submeter com o objetivo de receber um salário mensal que os ajude a manter as suas famílias. No entanto, no final, eles e elas se comprometem com a instituição e seus cargos de trabalho, identificando, como foi visto no presente capítulo e também no capítulo 1, certos objetivos da instituição e internalizando-os em suas crenças e identidades.

Num terceiro momento do capítulo aborda-se a temática das funções, se bem que a instituição não tem esclarecidos os perfis profissionais que precisa para ocupar os cargos da sua estrutura burocrática, porque não tem um manual de funções e procedimentos. Por isso adequa o perfil profissional do contratado para o perfil que o CIS precisa, especializando e, às vezes, duplicando funções, as hierarquias ficam confusas, etc. Como se viu nos exemplos apresentados e no **Esquema 2: Estrutura da organização burocrática do CIS em base ao trabalho de campo**, eles e elas acham que as funções que desempenham na instituição são de suma importância, pois, se não fossem eles e elas, ninguém cumpriria com a função administrativa burocrática.

A seguir compartilho algumas frases deles e delas sobre a importância de seu trabalho, seu cargo e suas funções para o CIS, para o Estado e para a sociedade em geral:

*Se eu considero que meu trabalho é importante, porque, na minha concepção, o CIS é um sistema, um mecanismo no qual cada um de nós é uma engrenagem e se todos começarmos a trabalhar bem e todos estivermos em operação, faremos o equipamento funcionar, o sistema CIS funcionará. Se uma das engrenagens não funciona bem ou não está funcionando, afeta todos os outros, e é por isso que acredito que todos e cada um de nós que fazemos parte desta instituição somos importantes, portanto, devemos nos esforçar para que as coisas funcionem bem*<sup>304</sup>.

*Sim, é importante porque estamos aqui para servir à sociedade*<sup>305</sup>.

*Sim, acredito que tudo o que temos feito está impulsionando um pouco toda a gestão de... Bem, principalmente doo diretor e cada unidade do CIS. Estamos em constante agitação, reuniões, em constantes correções em alguns casos, estamos sempre em contato com fornecedores, com consultores. Então acredito que... Que se não exercermos essa função administrativa, existem muitas lacunas que permaneceriam e não chegaríamos a cumprir com as atividades e metas que nós estabelecemos para este ano*<sup>306</sup>.

*Considero que cada cargo é importante, se estamos aqui é porque devemos contribuir com a instituição. Bem, acho que meu cargo é importante porque dessa forma controlamos a entrada dos livros e também a saída, qual o destino deles para poder mantê-los em ordem*<sup>307</sup>.

*Eu diria que o trabalho, não apenas de mim, de todos é importante porque, como alguém disse uma vez, se você faz um trabalho ideal e produtivo para*

<sup>304</sup> Entrevista ao Encarregado de Distribuição, 20 de maio de 2019.

<sup>305</sup> Entrevista ao Assistente Operativo, 13 de maio de 2019.

<sup>306</sup> Entrevista ao Encarregado Operativo, 15 de maio de 2019.

<sup>307</sup> Entrevista à Encarregada de Armazéns, 7 de maio de 2019.

*a sociedade, sente-se calmo porque está fazendo isso, eu vejo assim porque no nosso caso estamos informando e divulgando nossa história, ou seja, anunciamos que somos, que fomos, que somos e que podemos estar no futuro*<sup>308</sup>.

*Sim, agora que estou fora (licença de maternidade), estou sentindo a importância do meu trabalho (risos)*<sup>309</sup>.

*Sim, acho que sim. Eu acho que é importante porque aplico minha experiência acumulada nesses 20 anos de exercício público, essa experiência me permite estar em todas as áreas e, portanto, é por isso que é importante. Estou muito estressado, o conceito é de pressão, alta pressão e, portanto, trabalhar com bastante pressão*<sup>310</sup>.

*O trabalho é realmente importante e não, o funcionário público não é tão importante. O funcionário público não é muito necessário, o funcionário público pode ser alterado; no entanto, a função, ou função do funcionário público é muito necessária. No meu trabalho, assisto a feiras e tudo, o contato direto com pessoas, entrego livros, faço doações a instituições, para escolas e outras pessoas que realmente precisam, mas esse trabalho pode ser feito por alguém como tempo como melhor servir [sic]*<sup>311</sup>.

*Sim, considero que é importante, já que meu trabalho está sempre estruturado para garantir o rigoroso cumprimento de todas as normativas administrativas e também para sempre cuidar dos interesses do Estado, da economia de nosso país, então, sempre vendo a melhor maneira de colaborar desde minha área administrativa para o nosso país*<sup>312</sup>.

Eles e elas se consideram servidores da sociedade e cumprem um serviço positivo para a sociedade, seja por acharem que são uma engrenagem necessária da estrutura burocrática para que isso funcione; seja para garantir os interesses da instituição ou do Estado, ou porque, como no caso da EV, estejam em recesso de suas funções e viram de fora a importância de seu trabalho; seja porque valorizam mais o trabalho em equipe e não o individual, ou até mesmo pensem que seu trabalho poderia ser realizado por outra pessoa mais treinada dissociando seu cargo do exercício burocrático cotidiano – análise que tentei fazer. Elas e eles acham que seu cargo, seu trabalho e suas funções são importantes e estão contribuindo para a instituição, para o Estado e para a sociedade em geral desde posturas que, *a priori*, não seriam facilmente compreendidas, as quais, por meio da pesquisa, o leitor poderá se aproximar.

<sup>308</sup> Entrevista ao Assistente de Distribuição, 22 de maio de 2019.

<sup>309</sup> Entrevista à Encarregada de Vendas, 16 de maio de 2019.

<sup>310</sup> Entrevista ao Responsável Operativo Administrativo, 19 de maio de 2019.

<sup>311</sup> Entrevista ao Suporte de Distribuição, 13 de maio de 2019.

<sup>312</sup> Entrevista à Assistente Administrativa, 14 de maio de 2019.

Por fim, já fechando o capítulo, num quarto momento, fica esclarecido que a divergência quanto se a norma é interpretada ou é manipulada, além das múltiplas desvantagens cotidianas e administrativas que argumentei na seção, traz-se dois benefícios para os funcionários e funcionárias. Por um lado, sustenta seu trabalho público no seu exercício cotidiano, já que perante qualquer observação ele poderá dizer: “eu só cumpri a norma e os passos que figuram nela”; e, por outro lado, o benefício, quanto manipulação, serão é cumprir os objetivos da instituição perante as lacunas normativas que possam limitá-los ou beneficiá-los de maneira corrupta. Aqueles que geralmente permanecem calmos durante o processo de interpretação ou manipulação da norma, e sua subsequente regulamentação, são as autoridades. Eles criam as normas para sua aplicação, mas ao mesmo tempo as contravêm.

#### 4. CONCLUSÕES

Durante o trecho final do trabalho de campo tive várias reuniões com ex-colegas, funcionários que trabalhavam no CIS e em outras instituições públicas. Interessados em minha pesquisa sobre o funcionamento das instituições públicas por dentro desde a perspectiva, olhar, do funcionário público, perguntaram-me sobre as principais descobertas. Contando-lhes sobre os eixos temáticos mais importantes que eu estava analisando, de início eles ficaram admirados, mas depois de continuarem ouvindo, sempre terminaram as conversas com a seguinte frase: “em todo lugar acontece isso”, referindo-se ao fato de que minhas descobertas não eram realmente uma novidade, mas uma certificação de que “em todo lugar”, ou na maioria das instituições públicas do Estado, se reproduz certos fatos que identifiquei no CIS: contratações instáveis, falta de continuidade do pessoal, a interpretação/manipulação da norma, acesso a oportunidades de emprego por meio de redes sociais, privatização e politização do *ethos* burocrático, entre outros eixos que analisei ao longo da dissertação.

A opinião dos meus ex-colegas: “em todo lugar acontece isso” começou a me incomodar e me fez duvidar das minhas descobertas, porque não estava expondo nada “novo”. Simplesmente, na perspectiva de meus ex-colegas, estava encontrando eixos óbvios que vêm acontecendo desde antes nas instituições públicas do Estado Plurinacional, nada de novo. No entanto, depois de prosseguir com o trabalho de campo, percebi uma particularidade que o CIS possuía e que o diferenciava das demais instituições públicas do Estado, sendo que a instituição é dirigida por profissionais formados nas áreas de Ciências Sociais ou as Ciências Humanas, isto é, que as autoridades que dirigem o CIS, pelo menos em níveis altos, não são engenheiros, auditores ou pessoal treinado em ramos administrativos, são comunicadores sociais, sociólogos, cientistas políticos, economistas, filósofos, etc.

Então, quando percebi essa particularidade, comecei a me perguntar como é que ainda se reproduzem velhos vícios de estrutura burocrática com profissionais que, dentre as pesquisas que produzem, fazem análises de estruturas políticas e burocráticas<sup>313</sup>? Quer dizer, os profissionais que, como parte de seu trabalho, orientam uma instituição pública, pesquisam essas estruturas e reproduzem velhos vícios da administração pública, mesmo sendo “pensadores” dela.

---

<sup>313</sup> Lembre-se da pesquisa do CIS, posteriormente publicado como livro, “*Composición Social del Estado. Hacia la Descolonización de la Burocracia*”, de Ximena Soruco (2014).

Nesse contexto, é necessário lembrar o diagnóstico de 1970, elaborado pelo Ministério do Planejamento, intitulado “Diagnóstico da Administração Pública”<sup>314</sup>, diagnóstico contido na Lei de Bases do Poder Executivo de 1970 e citado por Mariano Baptista em seu livro *El país tranca* (1976). Esse diagnóstico expõe certos vícios e aspectos negativos da organização e administração pública e questiona os “sistemas clássicos que patrocinaram nossa Administração Pública desde 1825” (BAPTISTA, 1976, p. 26), e que podem também encontrar-se no CIS.

Entre esses vícios da organização e administração pública que figuram no livro (BAPTISTA, 1976, p. 23-32), posso mencionar alguns relacionados diretamente com os argumentos abordados na dissertação: **Duplicação e especialização de funções**, já em 1970 foi observado esse problema. As funções e seus cargos não ficam esclarecidas dentro da organização hierárquica dobrando esforços; **Suposta organização horizontal**: as funções não ficam esclarecidas tampouco as hierarquias, assim, o exercício burocrático e particular da instituição distorce a estrutura piramidal que figura nos papéis. Nesse sentido, a estrutura burocrática que parte de uma lógica piramidal transitaria para o horizontal, e a ponta da pirâmide não pode dar conta de tudo o que acontece na base, assim, os funcionários agem sem responder à autoridade imediata, como no caso da relação entre o ED e o AD do CIS; **Instituições descentralizadas, mas centralizadas**.

Desde 1965, segundo Baptista (1976), existe o problema das instituições descentralizadas, mas centralizadas. Como se viu no caso do CIS, instituição que poderia considerar-se descentralizada, na realidade seus processos administrativos são gerenciados pela Vice-Presidência, tanto normativamente quanto logisticamente. Desse modo, evidencia-se uma falsa descentralização na prática porque a suposta autonomia não existe pois faltam normas que garantam a suposta autonomia dessas instituições descentralizadas que estão vinculadas a uma instituição “mãe”. Além disso, a centralização não só é institucional, mas também refere-se a uma centralização produto da estrutura piramidal, já que absolutamente todos os processos administrativos são encaminhados para a autoridade máxima. Quantos obstáculos administrativos seriam evitados se o poder concentrado em uma pessoa fosse delegado a outras pessoas que, embora hierarquicamente não tenham os mesmos privilégios, podem ter a autoridade para decidir, aprovar e executar.

---

<sup>314</sup> Além de ser encontrado no livro de Baptista (1976), o referido diagnóstico está disponível no Arquivo e Biblioteca Nacional da Bolívia, localizado na cidade de Sucre.

**Particularidade nos cargos e tipos de contratação.** Embora a instituição possa ser centralizada, cada instituição nomeia e escolhe a denominação de suas posições e seus respectivos salários com base em uma escala salarial homogênea que realmente não responde à igualdade de oportunidades e normas gerais. Pessoas com as mesmas características profissionais podem ganhar salários diferentes de uma instituição para outra, dependendo da contratação e do cargo. Por exemplo, pessoas que possuem Itens na Vice-Presidência ganham muito mais do que outro funcionário da CIS, que é um Consultor Individual de Linha e tem as mesmas funções e o mesmo nível profissional.

A **falta de continuidade** tem a ver com a interrupção da continuidade de uma equipe específica ou do pessoal de uma organização. Viu-se que existe uma reorganização contínua no CIS, mudam o pessoal por três motivos que identifiquei: o motivo ideal de reorganização pode ter o objetivo de melhorar a eficácia da cadeia hierárquica burocrática, melhorar o funcionamento e os processos administrativos, isto é, fortalecer a estrutura administrativa e organizacional burocrática do Estado; outro motivo tem a ver com mudanças de autoridade, em que visões subjetivas e objetivas mudam de acordo com o assunto, e no caso das autoridades burocráticas isso não é diferente. Por exemplo, no CIS, com a mudança de diretor no final de 2017 e no início de 2018, as modificações de pessoal foram evidentes, a nova autoridade “trouxe seu povo” de confiança para estabelecer o tipo de trabalho de acordo com suas orientações – pagar favores de *compadrazgo*, de partido político, etc. – como Baptista diz: “Reorganização como um tipo de manifestação da autoridade que possui, uma vez que não há lei ou plano de ação que a proíba” (BAPTISTA, 1976, p. 29); por último, desde uma visão macro, a quebra na continuidade pode acontecer devido às mudanças de governo, suas ideologias e programas que removeriam a continuidade de uma estrutura administrativa em desenvolvimento, modificando normas e pessoal para beneficiar os membros do seu partido político.

No entanto, independentemente das três razões mencionadas, a mudança de pessoal na CIS é complexa e cria falhas em relação ao trabalho cotidiano, desaproveitando o trabalho prévio que o pessoal anterior estava realizando. Vou citar dois exemplos para ilustrar o argumento. **1) Infraestrutura para espaços em feiras de livros:** Sempre que uma feira de livros é realizada nas principais cidades, considera-se a construção e montagem de um novo espaço e, para isso, é necessário o uso de recursos econômicos. Mas durante o ano existem outras pequenas feiras, as quais o CIS também participa com seu projeto da BBB.

O problema é que não há recursos financeiros para atender aos espaços de cada feira; portanto, às vezes eles precisam improvisar com os móveis da Vice-Presidência, apresentando uma montagem mais modesta. Na verdade, eles poderiam apresentar espaços interessantes nessas feiras se usassem os móveis empregados nas feiras do livro passadas; ditos móveis estão nos depósitos da Vice-Presidência, mas os novos funcionários não têm conhecimento do trabalho anterior realizado. Lembro-me de que durante uma conversa com o Encarregado de Distribuição, enquanto ainda estava no trabalho de campo, ele estava estressado porque tinham que participar de uma feira de livros e não tinham móveis para montar o espaço. Então, eu disse a ele que em 2016 havíamos construído um espaço com certos móveis que estavam em um depósito e eles poderia usá-los. Perante esta informação, o ED se entusiasmou e me falou “*ninguém aqui realmente sabe o que foi feito nos anos anteriores*”.

**2) Autoridades diferentes, produtos diferentes:** Quando assumi o cargo de Encarregado de Chamadas no CIS, minha primeira tarefa foi propor uma frase e uma linha gráfica para o público receptor das chamadas. Lembro-me de que foram quase dois meses de ida e volta, conversando como o Diretor, para escolher a frase e a linha gráfica da chamada, até pedi a contratação de um *designer* que pudesse me ajudar com a parte gráfica. O resultado foi interessante e apreciado pelo público, foi a chamada do CIS com mais participantes. Com o objetivo de manter o alto nível e a criatividade que haviam se destacado na Unidade, a base da frase e a linha gráfica da chamada que propus basearam-se nos esforços anteriores e nas experiências passadas das funcionárias que assumiram esse cargo. No entanto, em 2018, com um novo diretor, a chamada lançada, tanto a frase quanto a linha gráfica quebraram com o trabalho que havia sido feito. Por exemplo, as cores da linha gráfica eram as mesmas usadas em minha administração, não foram renovadas; a imagem não dizia muito e a frase descontinuava as ideias que estavam sendo propostas com essas chamadas. Assim ficou claro como de autoridade para autoridade, de funcionário para funcionário, se não houver interesse real em dar continuidade e houver um desconhecimento do trabalho prévio, o trabalho é interrompido e esquecido.

Continuando com os vícios da organização e administração pública expostos pelo diagnóstico em 1970 e identificados no CIS a partir do trabalho de campo e do olhar da funcionária e do funcionário público, encontra-se mais um deles, os **Gastos nos processos administrativos**. Como foi verificado no Capítulo 1, a série de passos e múltiplas correções que são feitas ao longo do caminho nos processos administrativos

implicam gastos econômicos para a instituição e para o Estado no uso de material de escritório e a deslocação contínua de pessoal e documentos para a Vice-Presidência. Por último, estão os **Problemas humanos**, relacionado aos problemas dos funcionários e funcionárias. Este vício, como no caso do CIS, tem a ver com insegurança no emprego, falta de seguro social, pessoal não treinado, desigualdade salarial, entre outros problemas.

Da mesma forma, nesta linha dos problemas humanos, pode-se identificar um vício que não é mencionado no diagnóstico citado no livro de Baptista (1976), associado a **Desigualdade de oportunidades**. Vício ou problema que foi verificado no Capítulo 2, ao discutir sobre redes parentais durante a colônia como um mecanismo de acesso a cargos burocráticos, e no Capítulo 3, quando oito dos nove funcionários entrevistados da Unidade Administrativa afirmam ter acessado seus cargos no CIS por meio de suas redes sociais estabelecidas com base em suas trajetórias de trabalho. Dessa forma, aparentemente a oportunidade de trabalhar no Estado, desde a colônia até hoje, pelo menos no CIS<sup>315</sup>, tem a ver com as redes de conhecidos que “legitimam” e “certificam” as capacidades de um funcionário ou funcionária para ser empregado(a) em uma instituição pública, mesmo que a instituição, como é no caso do CIS, tenha estudado a composição social da burocracia do Estado Plurinacional (SORUCO, 2014), e argumente que existe mais democracia no que se refere à obtenção de cargos públicos e, sobretudo, inserção do indígena na estrutura burocrática. No entanto, é importante esclarecer que isso não tira a validade de que o pessoal contratado tenha a experiência ou seja eficaz no trabalho cotidiano. O fato de que não contem com os certificados necessários pode ter relação com as limitações para ascender às mesmas oportunidades que outros no sistema educativo ou no mercado do trabalho. Numa sociedade desigual como a nossa é compreensível que isso aconteça. O problema é que a norma que guia o exercício do Estado proíbe contratar pessoal não capacitado e, para isso, estabelece certos requisitos “objetivos” que, como venho repetindo ao longo da pesquisa, não possuem relação com a contingência da vida, a qual, para o Estado que é fixo, é tida em conta como “subjetiva”. De esse modo, ainda sendo uma instituição pública, o CIS tentaria procurar um equilíbrio na contratação entre o pessoal qualificado objetivamente e o pessoal que pode aportar pela sua experiência. De qualquer forma, o CIS foi a

---

<sup>315</sup> Pelo menos em meu caso, o modo como fui contratado obedece a essa lógica.

instituição que me deu a oportunidade de conseguir meu primeiro emprego sério em uma sociedade onde a oferta de empregos para sociólogos e jovens é escassa.

Sobre o fato, indígenas na burocracia, além dos entrevistados e entrevistadas se identificarem com etnias indígenas, mesmo em alguns casos tendo ou não características fenotípicas indígenas, eles e elas acham que desde o estabelecimento do governo de Evo Morales e o Estado Plurinacional da Bolívia indígenas foram inseridos na estrutura burocrática. Nesse contexto, aceitando que a composição da burocracia boliviana se considera pluriétnica, é preciso fazer uma análise sobre alguns pontos chave de dita inserção.

Inicialmente, sabe-se que com a conquista da América povos nomeados de “superiores” impuseram seus modos de pensar, sentir e agir sobre povos considerados “inferiores”. Desse modo, “os estados nacionais do Terceiro Mundo não passaram a existir como um resultado de processos de mudança social semelhantes ou comparáveis aqueles que formaram o sistema dos estados nacionais europeus” (GUIBERNAU, 1997 p. 138). E como é que os projetos coloniais de extensão cultural puderam ser estabelecidos e legitimados posteriormente nas colônias independentes? Como o leitor conseguiu perceber nos Capítulos 1 e 2, naquela época esses projetos eram promovidos por homens de cultura europeia, que foi usada como arma em seu desejo de construir uma cultura nacional (FANON, 1968). O fracasso desses intelectuais colonizados, que assumiram a árdua tarefa de propor uma cultura comum, estava enraizado no fato de que eles adotaram a cultura ocidental para entender um passado e um presente locais, o que levou à segregação de certos grupos (camponeses e indígenas). Ou seja, dentro do contexto colonial, o movimento nacional em suas origens recorreu às manifestações culturais do colono, e depois objetivou nas instituições (FANON, 1968), deixando de fora do projeto nacional os grupos que não se enquadravam nos parâmetros culturais adotados e impostos (raça, língua, religião, educação, etc.).

E quais foram as consequências disso? Por um lado, legitimar uma cultura “estrangeira” que não tinha relação com as diversidades locais impôs e concedeu um lugar na história às culturas nacionais que surgiam, ou seja, uma posição subalterna dentro de uma geopolítica do conhecimento sob a domínio de uma cultura arbitrária predominantemente branca. Por outro lado, esse processo de construção nacional nas colônias deu lugar à edificação de um colonialismo interno, entendido como a refuncionalização das estruturas coloniais no momento de constituir, desenvolver e

compreender a estratificação social e a composição identitária das novas nações (RIVERA, 2010a)<sup>316</sup>.

Desse modo, as estruturas de organização e administração de tipo burocrático foram *refuncionalizadas* e aplicadas em um contexto alheio ao que haviam sido criadas. Nesse sentido, a ideia da refuncionalização das estruturas de poder colonial nos estados “independentes” – sendo que a ideia do Estado como modelo já é questionada por ser de outro contexto, alheio aos povos indígenas – produziu um colonialismo interno (ibid), assim o “caráter artificial e imposto do Estado em tais territórios é responsável por muitas das perturbações em que eles [as minorias, os colonizados, indígenas, etc.] se acham submersos depois de obter independência” (GUIBERNAU, 1997, p.128).

A organização e administração burocrática são legados das colônias que a Bolívia e o Brasil herdaram, e ainda, num Estado Plurinacional da Bolívia declaradamente indígena, que reconheceu as 36 nações indígenas<sup>317</sup>, essa herança continua em vigor, orientando a organização e a administração pública do Estado onde tenta-se visibilizar o indígena<sup>318</sup>. Nesse contexto, fala-se de tempos de decolonialidade,

---

<sup>316</sup> O colonialismo interno permitiu o desenvolvimento de projetos culturais nacionais, porém, fundamentando-se em bases coloniais. Eles foram condenados à clandestinidade (FANON, 1968), isto é, *invisibilizados* em um panorama global. Sob esse cenário, a burguesia nacional colonizada estabeleceu limites para as lógicas de ação de grupos alternos (locais) pertencentes à nação através da aplicação de normas e leis com essências “estrangeiras” que impossibilitavam a plena integração das diversidades locais à nação.

<sup>317</sup> No caso da Bolívia, por exemplo, o que acontece quando essas nações minoritárias são reconhecidas como nações, tornando ao Estado boliviano de plurinacional? Realmente, o Estado dá conta dos interesses dessas nações? Pelo menos na experiência do Estado Plurinacional da Bolívia, “o estado não favorece igualmente todas as nações ou partes de nações a ele submetidas. Enquanto todos os indivíduos que vivem no território do estado são considerados ‘cidadãos’, que tem os mesmos direitos e deveres, mostrando o mesmo passaporte pagando os mesmos impostos, na verdade existe alguma espécie de discriminação que provém do fato de o estado tentar, como no primeiro caso (...), incutir uma cultura comum, uma serie de símbolos e valores, e perseguir um programa de homogeneização entre os cidadãos” (GUIBERNAU, 1997, p. 69-70). Nesse contexto, o caráter colonial da estrutura do Estado-Nação persiste num Estado Plurinacional que só tem o nome, mas não a *práxis*. No entanto, alguns poderão dizer que é um avanço o reconhecimento das nações minoritárias como parte do Estado, mas na minha experiência, penso que isso seja ainda pior, já que na realidade o Estado-Nação, ou neste caso o *Movimiento al Socialismo* (MAS), utilizou o discurso indígena como um discurso que foi empregado para reclamar as medidas que os governos neoliberais estavam tomando em detrimento do povo boliviano, trazendo-o para as histórias, lembranças e simbologias indígenas. O resultado foi a instauração de uma nova ordem centralizada que segregou indígenas e não indígenas, no transfundo o caráter de unilateralidade permaneceu, ou seja, o estado continuou sendo parte da colonialidade do poder que gera a divisão entre os povos “superiores” e “inferiores”.

<sup>318</sup> Como discuti no Capítulo 2, outro ponto a se questionar tem a ver com o “indígena”, ou seja, pelo menos na Bolívia é complexo definir quem é e quem não é indígena. Isto é, quais são os requisitos (fenotípicos, de identidade, práticas, costumes, vestimenta, modos de vida, etc.) que uma pessoa deve cumprir para que seja considerada indígena? No contexto brasileiro, este ponto, faz referência ao texto de Viveiros de Castro, intitulado “*No Brasil todo mundo é índio, exceto quem não é*” (2006). No contexto boliviano, a especialista é Silvia Rivera Cusicanqui. Para ela, “Indixs somos todxs en tanto personas colonizadx. Descolonizarse es dejar de ser indix y volverse gente” (GAGO, Verónica. Silvia Rivera Cusicanqui: Contra el colonialismo interno. Disponível em:

em que os povos da América Latina deixaram de ser oprimidos por forças colonizadoras que impunham certas ordens. No entanto, o exercício burocrático mediado pelas normas e o *ethos* burocrático colonial, como forma de materialização do Estado e suas forças coloniais, mostram o contrário.

Com referência ao governo de Evo Morales, o Estado Plurinacional da Bolívia teve políticas de descolonização como um dos seus principais objetivos na agenda patriótica 2025. Estas políticas se aplicaram, por exemplo, na educação, nutrição, recuperação da cultura indígena e o saber local. Mas o que foi feito em relação a sua organização e administração burocrática? Entendendo que esta foi herdada, reproduzida e consolidada nos sistemas políticos da Bolívia a partir da colônia, poderia ser considerada como um legado colonial que representa em sua máxima expressão a opressão exercida por meio de suas instituições e normas, mas as políticas de descolonização do Estado Plurinacional não depositaram sua atenção neste fato. Então, entendendo que a burocracia na Bolívia, organização e administração, não está sujeita a políticas de descolonização, embora haja inclusão dos indígenas na composição social administrativa, já que as instituições e normas, como estruturas burocráticas, preservam e transmitem essa herança colonial às novas gerações de modos de governo, sejam de esquerda ou de direita. Durante os mais de 13 anos do governo Evo Morales, por que a burocracia não foi o objetivo central do Estado Plurinacional em seus esforços de descolonização?

Voltando às ideias colocadas anteriormente e entendendo que os processos da construção dos Estados-Nação latino-americanos independentes tiveram um caráter colonial, e que ainda estas estruturas institucionais coloniais dominam por dentro as instituições e nossa vida como cidadãos, pergunto-me: como é possível considerar que o fato de que os indígenas trabalhem num tipo de organização e administração burocrática colonial seja uma vitória de reivindicação? Como as lógicas deles, os modos de pensar, sentir e atuar, podem ser articulados às estruturas de organização e administração burocrática coloniais? Como eles conseguem trabalhar numa estrutura que desde o princípio esteve contra eles, tentando exterminá-los para criar um projeto unilateral nacional? E, por fim, empregando a ideia de personalidades, como o *ethos* indígena dialoga com o *ethos* do funcionário público?

Uma hipótese para outra pesquisa estaria relacionada à possibilidade de que a inserção do indígena na burocracia poderia ser considerada, na realidade, como uma ação colonial. Isto é, além de que o indígena está exposto a outro *ethos* de comportamento, também está inserto em outro espaço, um colonial, alheio a ele, com documentos, sujeitos e objetos que não são necessariamente parte de sua vida cotidiana ou de seu espaço simbólico de identidade, produção ou reprodução da sua cultura (práticas, ritos, língua, etc.). Então, inserir o indígena nesses espaços, em realidades distintas às dele, se constituiria numa prática colonial para garantir sua suposta participação em esferas do governo, de decisão, mas longe de seus verdadeiros objetivos, modos de organização e, sobretudo, de seus modos de pensar, sentir e atuar.

Por isso, o fato de que os indígenas participam da burocracia estatal, não necessariamente pode ser considerado como uma vitória para os mesmos; é um “jogo” discursivo/enunciativo do Estado, que no caso do Estado Plurinacional da Bolívia, encobre o caráter colonial das organizações e administrações coloniais que refuncionalizou (RIVERA, 2010a), e ainda pior, que distancia os povos indígenas da produção e reprodução de sua cultura, como por exemplo, a partir do fato de trabalharem com documentos e uma língua que não é a sua e sob formas de organização estranhas.

Assim, poder-se-ia questionar sobre o entrelaçamento do *ethos* burocrático do funcionário público e do *ethos* indígena na *práxis* cotidiana burocrática, o qual, a partir de postulados weberianos, para Du Gay (2012) seria um sacrilégio, porque o *ethos* burocrático deve ser afastado de outras personalidades e ordens de vida, ou seja, de outros *ethos*<sup>319</sup>, sejam esses políticos, mercantis ou indígenas, uma vez que a essência da burocracia teria a ver com um caráter independente e “isolado” que garante seu funcionamento impessoal que o legitima como uma ordem de vida definida (DU GAY, 2012, p. 220), já que no caso oposto iria contra a essência burocrática, ou seja, contra os objetivos para a qual foi criada e implementada. Porém, na pesquisa evidenciou-se que existe uma privatização do *ethos* burocrático no favor de aplicar as normas segundo os interesses das autoridades, sejam para o bem ou mau funcionamento da instituição.

---

<sup>319</sup> Fazendo uma analogia do argumento de Du Gay sobre o distanciamento do *ethos* burocrático de outros *ethos*, esferas e ordens de vida, pensava no fato relacionado àquele pesquisador que precisa se distanciar de seu objeto de estudo em um ato quase camaleônico, afastando-se completamente de um envolvimento ético com o objeto de estudo. Nesse sentido, metodologias ortodoxas tentam separar o *ethos* do pesquisador do *ethos* do objeto de estudo, indo contra novas correntes que sugerem girar a perspectiva e aproveitar ao máximo as relações intrínsecas que o pesquisador possa ter com o objeto de estudo.

Desse modo, no CIS o *ethos* burocrático é modificado e “contaminado” por outros *ethos* privados ou particulares. Nesse sentido, se poderia falar de uma privatização do *ethos* burocrático na interpretação/manipulação da norma que as autoridades fazem para atingir interesses pessoais ou institucionais, decisões que colocam em apuros os funcionários e funcionárias que obedecem, mas que as autoridades ignoram.

Nessa perspectiva, também viu-se na maneira como o pessoal administrativo do CIS obteve seus empregos e na forma que as autoridades escolhem os funcionários para os níveis altos uma politização<sup>320</sup> do *ethos* burocrático que poderia se compreender como “uma administração pública que reaja, diante de sinais políticos, de maneira excessivamente favorável, sem que os funcionários tenham necessariamente que ter um compromisso pessoal com um partido político específico” (DU GAY, 2002, p. 227, tradução nossa).

Neste caso, o que a instituição estaria buscando é um funcionário ou funcionária que possa transitar de um *ethos* burocrático imparcial para um *ethos* de lealdade política ou lealdade à personalidade de autoridade, um *ethos* servil à pessoa de poder ou ao partido. Mas tal transição seria prejudicial à impessoalidade weberiana e em que o funcionário não temia a aprovação da autoridade no momento de dar conselhos ou observar qualquer processo com o qual não concordasse (ibid., p. 228). Assim, uma das questões mais delicadas ao estudar uma organização burocrática tem a ver com os níveis de politização em que está inserida, uma vez que os riscos de evidenciar certos critérios políticos no exercício burocrático, atividade administrativa, e na organização podem pôr em xeque os sentidos, demandas, necessidades da agenda política oficial.

Nesse cenário, os funcionários e funcionárias da Unidade Administrativa do CIS falam de suportes que garantam seu exercício burocrático, sua atividade administrativa, esses suportes seriam os passos que a norma obriga o cumprimento. No entanto, como eles e elas podem ter esses suportes se o *ethos* burocrático é privatizado ou politizado na interpretação/manipulação que as autoridades fazem da norma? A resposta tem a ver com a ação da **regularização**, que, como mencionei no Capítulo 3, é colocar em harmonia o que está nos papéis e o que acontece na prática cotidiana, evidenciando que existe uma certa contradição “entre o que a instituição realmente faz e aquilo que

---

<sup>320</sup> Segundo Du Gay (2012), para Max Weber, a burocracia estatal não deve ser politizada, isto é, deve haver uma distinção entre o partido e o Estado, sua estrutura organizacional e administrativa, pois, do contrário, a possível “contaminação” do funcionário público pelo programa eleitoral do partido poderia desestabilizar a neutralidade necessária para o exercício administrativo racional e impessoal.

oficialmente deve dizer que faz” (GOFFMAN, 2015, p. 70). Mediante essa ação os funcionários e funcionárias da Unidade Administrativa do CIS podem ficar em paz porque assim regularizam os processos administrativos e têm os suportes necessários.

Mas qual é a necessidade do suporte na atividade administrativa? Embora o setor privado e o público possam ter uma organização e administração burocráticas semelhantes, eles são diferentes em termos de seu exercício, uma vez que as normas e *ethos* que governam sua estrutura são diferentes, além de que respondem a outros tipos de demandas da sociedade. Nesse sentido, o Estado é mais vulnerável ao controle desse exercício ou atividade, de modo que o uso de normas seria justificado como suporte perante qualquer observação. Em resumo, as normas que orientam o exercício burocrático também têm o objetivo de garantir sua aplicação transparente e impessoal. Assim, o setor privado pode escolher uma multiplicidade de opções para atingir seus objetivos, uma vez que, em certa medida, este setor presta contas apenas ao chefe e não à sociedade em geral.

O contraditório nesses processos que distinguem o privado do público é que, supostamente, ambos buscam um uso eficiente dos recursos, no entanto, na esfera pública muitas normas dispostas geram gastos excessivos de recursos sem sentido algum, fato que gera uso indevido de recursos. Os defensores da aplicação da norma e o *ethos* burocrático argumentam que esses custos são necessários para garantir transparência e apoio institucional, mas apenas que esse argumento contradiz um dos princípios elementares do exercício burocrático e seus regulamentos: “responsabilidade pelo uso eficiente dos recursos” (DU GAY, 2012, p. 236). Porque, nesse contexto, seria argumentado que é necessário um uso extra e um tanto ineficiente de recursos, a fim de garantir o uso eficiente de recursos, o que seria um assunto um tanto tautológico. De qualquer forma, com base no trabalho de campo que desenvolvi, pude mostrar que o uso de recursos no CIS e na Vice-presidência não é eficiente.

Contudo, foi observado e analisado que existem certos vícios que historicamente são reproduzidos dentro das instituições organizadas e administradas burocraticamente ainda hoje em um Estado Plurinacional, com um governo que tentava descolonizar o país e com líderes “pensantes” que caíram nos vícios coloniais burocráticos. Que mudanças você proporia para descolonizar e tornar mais eficiente essa estrutura?

Os atores da pesquisa têm diversas respostas desde os seus olhares. Da perspectiva deles e delas, a série de etapas e a exigência que a norma impõe em sua tentativa de controle total impedem que os objetivos e sua atividade administrativa

sejam eficientes; portanto, entre as soluções que eles e elas encontram, está a redução das etapas a serem cumpridas, bem como um apoio normativo que garanta seu exercício burocrático, uma vez que a norma também pode punir a atividade administrativa do funcionário público.

Todavia, sob outra perspectiva, os funcionários da Unidade Administrativa do CIS acham que a norma não é responsável, mas sim o funcionário público encarregado de aplicá-la através de um *ethos* burocrático. Alguns, como o AD, até acham que é necessário um psicólogo que possa orientar e preparar o funcionário e a funcionária para a atividade administrativa. Embora essa orientação, de acordo com o EV, tenha que ser, e é dada, pela norma “*que realmente orienta e ajuda a conhecer o emprego, o desempenho que você está realizando e as funções que você tem que cumprir para fazer as coisas melhor, não é?*” Dessa maneira, segundo a EV, o conhecimento da norma garantiria o bom uso e o desempenho da funcionária e do funcionário público na estrutura burocrática.

Mas, e se a norma, embora seja conhecida pelo funcionário, não é eficaz em sua aplicação? É aí que existe o risco de cair nessa divergência da interpretação e manipulação, que de alguma forma teria a ver com a perspectiva do desenvolvimento dos processos e a redução de etapas implicadas na norma que satura a pirâmide em direção à autoridade que no final, ao decidir por sobre as lacunas da norma em sua aplicação na contingência, deve interpretar/manipular a norma de acordo com seus critérios que partem de outro *ethos*, e vão contra o *ethos* burocrático.

O mesmo se aplica aos funcionários de níveis médios e baixos que, dada a decisão da autoridade que “contamina” o *ethos* burocrático, também devem tomar decisões rápidas para dar continuidade ao processo administrativo, “contaminando” ainda mais o *ethos* burocrático. Por exemplo, no caso da AA e do AO eles precisam realizar práticas não explícitas em seus contratos, como ir à Vice-Presidência para acompanhar os processos ou regularizá-los, a fim de ordenar o que estava “contaminado” pela decisão da autoridade, ou seja, eles têm que colocar em harmonia o que está no papel com o que acontece na *práxis* cotidiana.

Já em um contexto mais particular, mas não apenas por esse motivo só de alcance micro, algumas funcionárias e funcionários públicos pensam que a questão dos vícios na organização e administração burocráticas no CIS se deve à interferência da DGA e à rigorosa revisão que eles fazem dos processos administrativos. Da perspectiva

deles e delas, a DGA deve ser mais flexível e não tão supervisória, portanto, superar essa tensão tornaria seu exercício burocrático eficaz.

Para fechar a dissertação, duas perguntas podem ser feitas.

A primeira: qual foi a finalidade da pesquisa? Como o leitor sabe, a pesquisa surgiu da minha própria experiência, no entanto, se vemos o Estado como uma abstração ou representação (NIETZSCHE, 2017), uma das maneiras pelas quais se materializa é sua organização e administração burocrática, suas instituições e normas, cujo exercício gera outro tipo de burocracia, a vulgar, a ineficiente. Na Bolívia, considera-se que os procedimentos administrativos em instituições públicas são tediosos e ineficientes devido a dois motivos: a excessiva papelada que implica a execução do processo e a falta de eficácia por parte do burocrata/funcionário público para realizá-lo, mas o cidadão não sabe que isso é produto da *práxis* cotidiana do funcionário público, que aplica normas mediante o *ethos* burocrático que, por sua vez, são resultado de uma organização e administração burocrática.

Desse modo, o que foi tentado mostrar ao leitor foi uma breve pincelada do que acontece nas instituições burocráticas por dentro, sua organização e sua administração. Sempre se fala de burocracia pelo ponto de vista do cidadão, mas não desde a instituição e o olhar de seus atores; essa foi a principal finalidade da pesquisa.

A segunda pergunta é: o que penso como pesquisador sobre a instituição pesquisada? O CIS é uma instituição interessante que se propôs a repensar a sociedade boliviana por meio da produção de uma série de investigações sociais, além de que abriu novos espaços para que profissionais de áreas que, geralmente, contam com poucas ofertas de trabalho ou empregos mal remunerados possam ter acesso a trabalhos com salários dignos; no entanto, o resultado final, como organização burocrática, mostra uma instituição que falhou em repensar as estruturas burocráticas sob a que trabalhou – e ainda trabalha –, caindo nos mesmos vícios e problemas administrativos que afetam a Bolívia desde a sua criação como república e a implementação de seu quadro organizativo e normativo burocrático. Sobre sua produção acadêmica, acho que os livros publicados não têm grande impacto, talvez algo na esfera local. Por um lado, elas simplesmente circulam em círculos fechados das elites intelectuais bolivianas que se apoiam para garantir suas próprias produções, livros, e, por outro, mostra uma intelectualidade em um país que não oferece muitas ofertas para realizar pesquisas sociais, possibilitando que a academia seja posta ao serviço do Estado e seus interesses.

Sobre a BBB, acho que é um projeto que tinha diretrizes diferentes das atuais, passou de uma postura democratizante da leitura para uma mercantil. Além disso, se feita uma análise do conteúdo da seleção das 200 obras que serão publicadas até 2025, o panorama mostra um Estado Plurinacional que tentava descolonizar produzindo, reeditando e reimprimindo textos acadêmicos e literários apenas na língua espanhola, que unicamente reproduziam o pensamento colonial responsável pela formação social e cultural boliviana que segrega. Sem uma orientação precisa por parte da instituição que publica esses livros, o CIS, o conteúdo publicado pode cair em um modo de doutrinação político e cultural ou uma ação colonial que de nenhuma maneira ajuda a superar nossas dificuldades sociais como país.

De qualquer forma, a partir do estudo da organização e administração do CIS desde o olhar dos funcionários da sua Unidade Administrativa e do meu olhar, se poderia concluir que o CIS: a) ajuda a reproduzir estruturas organizativas e administrativas burocráticas coloniais; b) existe um desconhecimento dos funcionários e funcionárias sobre a norma, dos objetivos da instituição, projeto, e material produzido pelo CIS; c) existem situações de tensão entre fazer caso à norma, à autoridade ou seu *ethos*; d) as ações dos funcionários e funcionárias diferem segundo as situações que as normas *versus* o contingente criam; e) existe certa sacralização da norma, mas esta é transgredida; f) o fixo e o contingente na burocracia, ou seja, tudo quanto dentro do escritório é planejado, as contingências aparecem e é aí que funcionário e a funcionária toma conta e assume a parte prática; h) o funcionário e a funcionária têm uma concepção da burocracia como a série de passos a cumprir exigidos pela norma que, por sua vez, servem de suporte e garantia para a atividade administrativa desenvolvida.

A atualidade na América Latina nos mostrou que os sistemas políticos, ideologias e, sobretudo, a representatividade ilusória geraram um retrocesso nos processos de governabilidade. A adoção de modelos de governo e instituições alheios à nossa realidade desde que nossos países se tornaram independentes foi o começo dessa ferida colonial que excede qualquer ideologia, seja da esquerda ou da direita, discurso, seja indígena, e modelo de governo. Nossos problemas são ainda mais profundos, mas simplesmente não os percebemos.

A ferida ainda está aberta porque não entendemos qual é o problema subjacente. Pensamos que a democracia, símbolos, diversas ideologias e/ou governos representativos são a solução, quando vivemos impregnados de um ser colonial que rejeita o outro, vivemos sociedades desiguais em que raça, gênero ou nacionalidade

condicionam o acesso a oportunidades e vantagens. Desde o século XVII e ainda hoje num país nomeado plurinacional, vivemos sob um modelo burocrático hierárquico unilateral *andinocentrista* que não representa a multiplicidade. Na minha perspectiva é aí que reside um dos problemas mais importantes na Bolívia.

Evo Morales foi o primeiro presidente que usou o discurso indígena em um governo boliviano, declarando-se como o primeiro presidente indígena da Bolívia mesmo sendo mestiço com origens *aymaras*. O governo dele estabeleceu o chamado *proceso de cambio*, que buscava descolonizar o país reconhecendo os povos indígenas. Isto aconteceu em seus dois primeiros anos de governo. No terceiro mandato, o presidente modificou a Constituição do Estado que não permitia uma terceira presidência para continuar no poder, fato que foi o começo do fim.

Em 2016, convocou um referendo para legitimar sua quarta candidatura, também inconstitucional, mas ganhou o NÃO. No entanto, o partido político oficialista, o MAS, pressionou o Tribunal Constitucional da Bolívia sob o argumento de que não permitir que Evo participasse das eleições seria um ato de discriminação, de modo que o Tribunal permitiu sua participação no eleições em 20 de outubro passado, apesar de no referendo de 2016 o povo ter votado NÃO. Evo argumentou em vários discursos que respeitaria o referendo de 2016, mas esse não foi o caso. Esse fato incomodou demais o povo boliviano.

As eleições de 20 de outubro de 2019 provaram ser uma fraude eleitoral implementada pelo governo de Evo, uma vez que vários relatórios, como da OEA, mostraram que houve manipulação dos dados para que Evo vencesse no primeiro turno. A partir disso, houve tumultos nas cidades exigindo o segundo turno, porém o governo insistiu que não havia fraude e que defenderia o voto. Gradualmente, mais evidências de fraude foram encontradas e Evo mudou seu discurso argumentando que uma auditoria seria feita no processo eleitoral.

No dia 10 de novembro de 2019, o relatório preliminar da auditoria realizada pela OEA mostrou que houve “falhas graves no processo eleitoral”, como a falsificação de atas e assinaturas, entre outros; portanto, após 23 dias de conflito nas nove cidades capitais da Bolívia, Evo modificou novamente seu discurso, pedindo novas eleições. Mas o povo boliviano estava cansado e exigiu a renúncia do presidente. Diante da pressão e confirmação da fraude eleitoral, Evo renunciou, no entanto, seu discurso foi lamentável, pois não mencionou o relatório da OEA e o pedido geral do povo, argumentando que se tratava de um golpe de Estado.

Em suma, Evo Morales tornou-se a esperança do povo boliviano no 2006, mas ele ambicionou ficar no poder e não respeitar a voz de seu povo, tornando-se uma espécie de “ditador”<sup>321</sup> que tentou continuar inconstitucionalmente como presidente da Bolívia. Eu que tive a oportunidade de trabalhar no Estado desde 2015 e pude identificar que havia inconsistências entre os discursos populistas indígenas do governo de Evo e as práticas que nos lembraram dos governos neoliberais.

No mês de novembro de 2019, enquanto escrevia esta dissertação, uma espécie de guerra civil estourou na Bolívia, as instituições públicas do Estado não estavam em operação, a burocracia estava em crise, todos os ministros e autoridades haviam renunciado, a estrutura piramidal estava desmantelada. Enquanto isso, os funcionários e funcionárias da Unidade Administrativa do CIS, desde suas casas, compartilhavam mensagens de encorajamento por meio das redes sociais para enfrentar aqueles dias de incerteza e violência, mas eles e elas estavam em um silêncio político compreensível, qualquer comentário “equivocado” compartilhado poderia comprometer seu emprego, e também pôr em perigo a sua família. Eles e elas desde as eleições, segundo o que falaram para mim, estiveram assistindo marchas e bloqueios a pedido das autoridades. Em completo estresse, tiveram que deixar suas funções, ficando parada a atividade administrativa que se tornou irregular, os horários de trabalho foram modificados, a rotina passou a ser outra, a vida deles e delas foi outra. No entanto, outros ex-funcionários públicos escreveram para mim ditosos pelo que estava acontecendo e disseram as seguintes frases:

*“Eu vivi esse processo (governo de Morales) de perto e foi realmente assustador olhar para eles. Se você os olhava mal, eles o colocavam em um processo administrativo. Agora esses bandidos não têm mais nada para fugir como ratos”.*

*“Poucos tentamos não violar a norma antes da imposição de caprichos de autoridades, neste caso administrativo. Ficar forte com convicção profissional, infelizmente, isso resultou contra nós em algumas circunstâncias. Além disso, todo o dispositivo se movia com pessoas impostas, tecnicamente incapazes e sem um pouco de bom senso”.*

Dessa maneira, acredito que as frases compartilhadas mostram um evidente descontentamento e crise que existia no setor organizativo e administrativo burocrático do Estado Plurinacional. Onde, pode-se perceber que estruturas e práticas coloniais estavam encobertas sob ideologias, discursos e simbologias indígenas que Evo Morales

---

<sup>321</sup> Nomeado assim pela população durante os protestos.

e o intelectual Álvaro García Linera usaram e abusaram para legitimar seu projeto político. Agora que as duas autoridades renunciaram, não se sabe o que acontecerá com o CIS, suas pesquisas, sua produção e a publicação dos demais títulos da BBB.

A execução do orçamento e a atividade administrativa ficaram paradas, e, portanto, os objetivos da instituição também, seus funcionários e funcionárias entraram em um estado de incerteza, de medo, porque, obviamente, a estabilidade de seus empregos estará à mercê da nova ideologia, do novo partido político, da nova organização e/ou do novo chefe que vai assumir o governo boliviano.

## REFERÊNCIAS

ALBÓ, X. **Pueblos indios en la política**. La Paz: CIPCA, 2002.

ACOSTA, A. El poder de la universidad en América Latina: historia, sociología y política en la época colonial (1538-1812). In.: Seminário de Pesquisa 2016-2017. [Salamanca?]. **Anais eletrônicos...** Salamanca: FLACSO-Espanha; Instituto Ibero-Americano; Universidade de Salamanca, 2016. Disponível em: <http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/SI-5.%20El%20poder%20de%20la%20universidad.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2018.

ALONSO, L; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. La burocracia neoliberal y las nuevas funciones de las normas. **Encrucijadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales**, Madrid, n. 12, 01-26, 2016. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5889882>. Acesso em: 24 ago. 2019.

ANDERSON, B. **Comunidades imaginadas: Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2013.

ANGOLA MACONDE, J. La ruta histórica de los afrodescendientes bolivianos. In.: BECERRA, M. [et al]. (comps.) **Las poblaciones afrodescendientes de América Latina y el Caribe**. Pasado, presente y perspectivas desde el siglo XXI. Córdoba: Programa de Estudios Africanos del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba, Programa de Relaciones Internacionales y Estudios Africanos del Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad / CIECS (CONICET-UNC), 2012.

BECKER, H. **Trucos del oficio**. Como conducir su investigación en Ciencias Sociales. Buenos Aires: Siglo XXI, 2014.

BAPTISTA, M. (Comp.). **El país tranca**. La burocratización de Bolivia. La Paz-Cochabamba: Los Amigos del Libro, 1976.

BARRERA, L. **La Corte Suprema en escena: una etnografía del mundo judicial**. Buenos Aires: Siglo XXI, 2012.

BAUMAN, Z. **Modernidad líquida**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004.

\_\_\_\_\_. **Ensaio Sobre o Conceito de Cultura**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

\_\_\_\_\_. **La cultura en el mundo de la modernidad líquida**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2013.

BOBBIO, N. **Estado, Governo, sociedade: Para uma teoria geral da política**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

BOURDIEU, P. **La distinción: Criterios y bases sociales del gusto**. Madrid: Taurus, 1999.

BOURDIEU, P. **A distinção: crítica social do julgamento**. São Paulo: Edusp; Porto Alegre: Zouk, 2007.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J. **La reproducción**. México: Fontamara, 2009.

CANO, G. **Friedrich Nietzsche, crítico de la moral**. Madrid: Gredos, 2010.

CASTRO, P. El caudillismo en América Latina, ayer y hoy. **Política y Cultura**, México, n. 27, p. 9-29, 2007. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26702702>. Acesso em: 24 jun. 2018.

CASTRO GÓMEZ, S.; GROSGOUEL, R. **El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global**. Bogotá: Siglo del Hombre, 2007.

CERBINI, F. **La casa de jabón: Etnografía de una cárcel boliviana**. Barcelona: Edicions Bellaterra, 2012.

CLAROS, J. **Viviendo la escuela: Estudio de la experiencia escolar cotidiana en dos Unidades Educativas de la ciudad de La Paz**. Trabalho de conclusão de curso. (Licenciado em Sociologia) - Faculdade de Ciências Sociais – UMSA, La Paz, 2015.

CLASTRES, P. **A sociedade contra o Estado**. São Paulo: UBU, 2017.

COTTYN, H. **Renegotiating Communal Autonomy: Communal Land Rights and Liberal Land Reform on the Bolivian Altiplano: Carangas, 1860-1930**. Tese (Doutorado em História) - Faculdade de Artes e Filosofia da Ghent University. Ghent, 2014, p. 467.

DAMATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis: Para uma sociologia do dilema brasileiro**. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DERRIDA, J. **Margens da Filosofia**. São Paulo: Papyrus, 1991.

DE LA GARZA TOLEDO, E.; LEYVA, G. (coords.). **Tratado de metodologías de las ciencias sociales: perspectiva actual**. Barcelona: Fondo de Cultura Económica, 2012.

DELEUZE, G.; GUATTARI, F. **Mil platôs. Capitalismo e esquizofrenia**. vol. 1. Rio de Janeiro: Ed. 34, 2000.

DEUTSCHER, I. **Las raíces de la burocracia**. Barcelona: Anagrama, 1970.

DREYFUS, F. **La invención de la burocracia**. Buenos Aires: Biblos, 2012.

DU GAY, P. **En elogio de la Burocracia**. Madrid: Siglo XXI, 2012.

DUPRAT, D. O estado pluriétnico. In.: LIMA, A.; BARROSSO-HOFFMANN, M. (orgs.). **Além da Tutela**. Bases para uma nova política indigenista III. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2002.

EISENTADT, S. N. Burocracia, burocratización y desburocratización. **Revista de administración pública**, México, n. 46, 1981. Disponível em:

<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=rap&n=46>. Acesso em: 20 set. 2018.

ENGEL, T.; TOLFO, D. **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

ESPASANDÍN, J; IGLESIAS, P (coords.). **Bolivia en movimiento: acción colectiva y poder político**. Barcelona: El viejo topo, 2007.

ESTRADA, F. Marco y propósitos generales de las Reformas Borbónicas. **Grafía: Revista de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Autónoma de Colombia**, Bogotá, n. 1, 129-140, 2015. Disponível em: <http://revistas.fuac.edu.co/index.php/grafia/article/view/79/69>. Acesso em: 15 maio 2018.

FANON, F. **Os condenados da terra**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

\_\_\_\_\_. **Los condenados de la tierra**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2015.

FOUCAULT, M. **Las palabras y las cosas**. Buenos Aires: Siglo XXI, 1968.

\_\_\_\_\_. **Arqueología del saber**. Ciudad de México: Siglo XXI, 1979.

\_\_\_\_\_. **Vigilar y castigar**. Ciudad de México: Siglo XXI, 2009.

\_\_\_\_\_. **Historia de la sexualidad 1: la voluntad de saber**. Madrid: Biblioteca Nueva, 2012.

GARAVAGLIA, J. Servir al Estado, servir al poder: la burocracia en el proceso de construcción estatal en América Latina. **Almanack**. Guarulhos, n.03, p.5-26, 1º semestre de 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/alm/n3/2236-4633-alm-03-00005.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2018.

GEERTZ, C. **La interpretación de las culturas**. Barcelona: Gedisa, 2003.

GELLNER, E. **Naciones y nacionalismo**. Madrid: Alianza Editorial, 2001.

GIL, A. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GINZBURG, C. **Mitos, Emblemas, Indicios**. Morfología e Historia. Barcelona: Gedisa, 1999.

GLASER, B. G; STRAUSS, A. L. **The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research**. New York: Aldine de Gruyter, 1967.

GODELIER, M. **O enigma do dom**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GOFFMAN, E. **The presentation of self in everyday life**. Garden City, N.Y.: Doubleday, 1959.

GOFFMAN, E.. **La presentación de la persona en la vida cotidiana**. Buenos Aires: Editorial Amorrortu, 1981.

\_\_\_\_\_. **A Representação do Eu na vida cotidiana**. Petrópolis: Vozes, 1985.

\_\_\_\_\_. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Perspectiva, 2015.

GUIBERNAU, M. **Nacionalismos**. O Estado Nacional e o nacionalismo no século XX. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

GÓNGORA, M. **Estudios sobre la historia colonial de hispanoamérica**. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1998.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. v. 1: Introdução ao estudo da filosofia. A filosofia de Benedetto Croce.

GUBER, R. **El salvaje metropolitano**. Buenos Aires: Paidós, 2004.

GUERRERO, O. **El Estado y la Administración Pública en México: Una Investigación sobre la Actividad del Estado Mexicano en Retrospección y Prospectiva**. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.

HALBWACHS, M. **La memoria colectiva**. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2004.

HALL, S. **Identidades culturais na Pós-Modernidade**. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

HAMMERSLEY, M.; ATKINSON, P. **Etnografía: Métodos de investigación**. México: Paidós, 1994.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 2008.

HERZFELD, M. **A produção social da indiferença: explorando as raízes simbólicas da burocracia**. Petrópolis: Vozes, 2016.

HOBSBAWM, E. **Naciones y nacionalismo desde 1780**. Barcelona: Editorial Crítica, 2012.

JODELET, D. **Loucura e representações sociais**. Petrópolis: Vozes, 2015.

KLEIN, H. **Historia de Bolivia de los orígenes al 2010**. La Paz: Librería Editorial "G.U.M." 2010

LASERNA, R. Bolivia: crisis de Estado. Una entrevista inédita con René Zavaleta Mercado. **Estudios Sociológicos**, Ciudad de México, v. 3, n. 9, 1985. pp. 547-559. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/6655/acfddda657c948f98b0f358d9344943e6690.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2019.

LÉVIS-STRAUSS, C. **As estruturas elementales do parentesco**. Petrópolis: Vozes, 1976.

MACHADO, R. **Foucault, a ciência e o saber**. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

MALINOWSKI, B. **Argonautas do pacífico ocidental**. São Paulo: Abril Cultural, 1976.

MANSILLA, H.C.F. La Revolución de 1952 en Bolivia: Un intento reformista de modernización. **Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)**, Madrid, n. 17, set. – out., pp. 117-128, 1980. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=26628>. Acesso em: 10 ago. 2019.

MARTÍNEZ FERRER, L. Las primeras Universidades de América (siglo XVI). In.: LEAL, J.; MIRA, M. (orgs.). **L'insegnamento superiore nella storia della Chiesa: scuole, maestri e metodi**. Roma: Edizioni Santa Croce, 2016.

MAUSS, M. **Ensaio sobre a dádiva**. [S. l.]: Edições 70, 2008. Coleção Perspectivas do Homem, v. 29.

MAYORGA, F. Estado Plurinacional y democracia intercultural en Bolivia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 32 n. 94, 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_issuetoc&pid=0102-690920170002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0102-690920170002&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 30 mar. 2018.

MESA, C. Reseñas biográficas de los Vicepresidentes de Bolivia. In.: ALIAGA, G.; CORDERO, C.; MESA, C. (Comps.), **El Vicepresidente ¿La sombra del poder?** La Paz: Edición Vicepresidencia de la República – Presidencia del Congreso, 2003.

MERTON, R. **Teoría y estructura sociales**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2010.

MIGNOLO, W. **Historia Locales/Diseños Globales**. Colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo. Madrid: Editorial Akal, 2003.

\_\_\_\_\_. **La idea de América Latina**. Barcelona: Gedisa, 2005.

MONTERO, Ana. Los usos del ethos. Abordajes discursivos, sociológicos y políticos. **Rétor**, Buenos Aires, v.2, n. 2, pp. 223-242, dez. 2012. Disponível em: <http://www.revistaretor.org/vol2num2.html>. Acesso em: 16 jul. 2019.

MONTÓN, Sandra; ABEJEZ, Luis. ¿Qué es esa cosa llamada Arqueología Histórica? **Complutum**, Madrid, v. 26, n. 1, p. 11-35, 2015. Disponível em: <[http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_CMPL.2015.v26.n1.49338](http://dx.doi.org/10.5209/rev_CMPL.2015.v26.n1.49338)>. Acesso em: 27 mar. 2018.

NIETZSCHE, F. **Humano, demasiado humano**. Ciudad de México: Editores Mexicanos Unidos, 1986.

\_\_\_\_\_. **Além do bem e do mal**. Curitiba: Hemus, 2001.

- NIETZSCHE, F. **Genealogia da moral**. São Paulo: Martin Claret, 2017
- OLÍAS DE LIMA, B. Burocracia. In.: REYES, R (Dir.). **Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología Científico-Social**. Madrid-México: Ed. Plaza y Valdés, 2009. Tomo 1/2/3/4. Disponível em: <<http://webs.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/B/index.html>>. Acesso em: 15 mar. 2018.
- OLIVA, A. Existem ciências de observação? As sociais são metateóricas. **Cadernos de História e da Filosofia da Ciência**, Campinas, v. 1 n. 2: Série 4, 2015. Disponível em: <https://www.cle.unicamp.br/eprints/index.php/cadernos/article/view/743>. Acesso em: 28 janeiro 2019.
- PARSONS, T. **El sistema de las sociedades modernas**. México: Trillas, 1974.
- PERALTA, V. **El poder burocrático en la formación del Estado Moderno: Bolivia, 1825-1880**. 1992. 132 p. Dissertação (Mestrado em Historia Andina) – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador, Quito, 1992. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10469/359>. Acesso em: 19 abr. 2018.
- PESSOA DE CARVALHO, E. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores – Do período colonial a 1930. In.: CARDOSO, J. (org.). **Burocracia e ocupação no setor público**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011.
- PRESTES MOTTA, F. **O que é burocracia**. São Paulo: Abril Cultural: Brasiliense, 1985.
- QUIJANO, A. Colonialidad del Poder, eurocentrismo y América Latina. In.: LANDER, E. (comp.). **La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales**. Perspectivas Latinoamericanas. Buenos Aires: CLACSO, 2000.
- QUINTERO, I. **El nacimiento de Bolivia: Dificultades políticas y reformas liberales**. **Anuario de Estudios Bolivarianos**, Caracas, n.13, 2006, pp. 63-89. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2993116>. Acesso em: 15 ago. 2019.
- REGO, A. [et al]. **Kafka e o estranho mundo da burocracia**. São Paulo: Atlas, 2010.
- RIVERA, S. **Violencias (re)encubiertas en Bolivia**. La Paz: Piedra Rota, 2010a.
- \_\_\_\_\_. **Oprimidos pero no vencidos**. Luchas del campesinado aymara y qhechwa 1900-1980. La Paz: Editorial Piedra Rota, 2010b.
- \_\_\_\_\_. **Sociología de la Imagen: Miradas ch'ixi desde la historia andina**. Buenos Aires: Tinta Limón, 2015.
- ROCKWELL, Elsie. **La etnografía en la investigación cualitativa: posibilidades y limitaciones**. Bogotá: [s.n], 1980.
- \_\_\_\_\_. La relevancia de la etnografía para la transformación de la escuela. Bogotá: Seminario Nacional de Investigaciones en Educación, 3, 1986, [Bogotá?]. **Anais eletrônicos...** [Bogotá?]: Centro de Investigación de la Universidad Pedagógica e

Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, 1986, p. 15-29. Serie Memorias de Encuentros Científicos Colombianos, Organizado por la Universidad Pedagógica Nacional. Disponível em: <http://www.fediap.com.ar/administracion/pdfs/La%20relevancia%20de%20la%20Etnograf%C3%ADa%20para%20la%20transformaci%C3%B3n%20de%20la%20Escuela%20-%20Rockwell.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2018.

SANTAELLA, R. **Intelectuais em movimento:** o Grupo Comuna na construção hegemônica antineoliberal na Bolívia. 2013. 243 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP. Campinas, 2013. Disponível em: [http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/281616/1/SantaellaGoncalves\\_Rodrigo\\_M.pdf](http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/281616/1/SantaellaGoncalves_Rodrigo_M.pdf). Acesso em: 21 jun. 2019.

SCHAVELZON, S. **El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia.** Etnografía de una Asamblea Constituyente. La Paz: CEJIS/Plural editores, 2012.

SARTRE, J. **Colonialismo y neocolonialismo.** Madrid: Losada, 1968.

SAUSSURE, F. **Curso de lingüística geral.** Lisboa: Dom Quixote, 1978.

SIMMEL, G. **Sociología 1:** Estudios sobre las formas de socialización. Madrid: Editorial Alianza, 1986.

SORUCO, X. La ininteligibilidad de lo cholo en Bolivia. **Tinkazos**, La Paz, v.9 n. 21, 2006. Disponível em: [http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1990-74512006000100004](http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1990-74512006000100004). Acesso em: 21 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Composición Social del Estado Plurinacional:** Hacia una descolonización de la burocracia. La Paz: Centro de Investigaciones Sociales de la Vicepresidencia, 2014.

\_\_\_\_\_. La nueva burocracia plurinacional en Bolivia; Entre la democratización y la institucionalización. **Nueva Sociedad**, La Paz, n. 257, 2015. Disponível em: [http://nuso.org/media/articles/downloads/8.TC\\_Soruco\\_258.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/8.TC_Soruco_258.pdf). Acesso em: 24 abr. 2018.

SPEEDING, A. **Descolonización.** Crítica y problematización a partir del contexto Boliviano. La Paz: ISEAT, 2011.

TICONA, A. La Revolución Boliviana de 1952 y los Pueblos Indígenas. **Temas Sociales**, La Paz, n. 25, 2004. Disponível em: [http://www.revistasbolivianas.org.bo/scielo.php?pid=S0040-29152004000100002&script=sci\\_arttext](http://www.revistasbolivianas.org.bo/scielo.php?pid=S0040-29152004000100002&script=sci_arttext). Acesso em: 25 mar. 2019.

TOCQUEVILLE, A. **O Antigo Regime e a Revolução.** Brasília: UnB, 1997.

URIOSTE, S. **Los orígenes del golpe de Estado de 1964 en Bolivia.** Political Outlook 2014, Observatorio Político de América Latina y el Caribe, Paris, pp. 47-52, 2014.

VARGAS, A. La burocracia boliviana y sus transformaciones. **Temas Sociales**, La Paz, n. 20, 1998. Disponível em: [http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0040-29151998000100014](http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0040-29151998000100014). Acesso em: 14 set. 2019.

VIVEIROS DE CASTRO, E. No Brasil, todo mundo é índio, exceto quem não é. **Instituto socioambiental**. Disponível em: [https://pib.socioambiental.org/files/file/PIB\\_institucional/No\\_Brasil\\_todo\\_mundo\\_é\\_%C3%ADndio.pdf](https://pib.socioambiental.org/files/file/PIB_institucional/No_Brasil_todo_mundo_é_%C3%ADndio.pdf). Acesso em: 25 jun. 2019.

WACHTEL, N. **El regreso de los antepasados**. Los índios Urus de Bolivia, del siglo XX al XVI. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

WALLERSTEIN, I. **Análisis de Sistema-Mundo**. México: Siglo XXI, 2006.

WEBER, M. **Economía y Sociedad: Teoría de las categorías sociológicas**. México: Fondo de Cultura Económica, 1944.

\_\_\_\_\_. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

\_\_\_\_\_. **¿Qué es la burocracia?** Buenos Aires: Editorial Leviatán, 1985.

\_\_\_\_\_. **La ética protestante y el espíritu del capitalismo**. Madrid: Alianza, 2004.

WHYTE, W. F.. **La sociedad de las esquinas**. México: Diana, 1971.

WRIGHT MILLS, C. **La imaginación sociológica**. México: Fondo de Cultura Económica, 1986.

YAPÚ, M. [et al]. **Pautas metodológicas para investigaciones cualitativas y cuantitativas en ciencias sociales y humanas**. La Paz: Fundación PIEB, 2006.

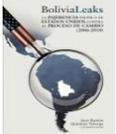
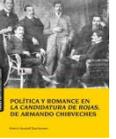
ZABLUDOVSKY, G. Burocracia. In.: BACA, L (et al. Comps.). **Léxicos de la Política**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

ZAVALETA, R. **Lo Nacional-Popular en Bolivia**. La Paz: Plural Editores, 2008.

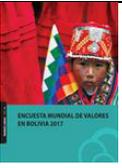
## APÉNDICES

### Apéndice 1: Lista de publicaciones do CIS

CAPA	TÍTULO
	<p><b>COMPOSICIÓN SOCIAL DEL ESTADO PLURINACIONAL</b> Ximena Soruco</p>
	<p><b>CAPITALISMO, MODERNIZACIÓN Y RESISTENCIA POPULAR, 1825 – 1952</b> Gustavo Rodriguez</p>
	<p><b>BREVE HISTORIA DEL NEOLIBERALISMO</b> David Harvey</p>
	<p><b>CIUDADES REBELDES</b> David Harvey</p>
	<p><b>LA ECONOMÍA POPULAR DE BOLIVIA</b> Nico Tassi Coord.</p>
	<p><b>HEGEMONIA TERRITORIAL FALLIDA</b> Loreta Tellería (Coord.)</p>
	<p><b>EL PROCESO DE CAMBIO POPULAR</b> Juan Manuel Arbona Maria Elena Canedo Nico Tassi</p>
	<p><b>NO SOMOS DEL MAS EL MAS ES NUESTRO</b> Fernando García Yapur Marizol Solíz Romero Alberto García Orellana</p>

	<p><b>BOLIVIA LEAKS</b></p> <p>Juan Ramón Quintana Taborga</p>
	<p><b>MINAS BALAS Y GRINGOS</b></p> <p>Thomas C. Field</p>
	<p><b>HISTORIA DE LAS IZQUIERDAS</b></p> <p>Andrey Schelchkov y Pablo Stefanoni</p>
	<p><b>POLÍTICA Y ROMANCE EN LA CANDIDATURA DE ROJAS, DE ARMANDO CHIRVECHES</b></p> <p>Pedro E. Brusiloff Díaz – Romero</p>
	<p><b>CHICHERAS DE LA CIUDAD DE ORURO</b></p> <p>Luisa Andrea Cazas Aruquipa</p>
	<p><b>EL RESORTE DE LA CONFLICTIVIDAD EN BOLIVIA</b></p> <p>Nicole Jordán Prudencio</p>
	<p><b>BOLIVIA: ESCENARIOS EN TRANSFORMACIÓN</b></p> <p>Artículos sobre político, cultura y economía</p>
	<p><b>LA PALABRA “SOCIALISMO” EN BOLIVIA, SIGLO XIX</b></p> <p>Andrey Schelchkov</p>
	<p><b>BOLIVIA DIGITAL</b></p> <p>Eliana Quiroz (Coord.)</p>
	<p><b>EJÉRCITO DE LIBERACIÓN NACIONAL</b></p> <p>Boris Ríos Brito Héctor Juan Udaeta Javier Larraín Parada</p>

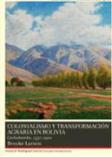
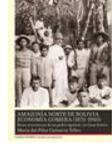
	<p><b>QUE ES LA GEOGRAFÍA</b> Ruy Moreira 2. Ed.</p>
	<p><b>LOS PARTIDOS DE IZQUIERDA ANTE LA CUESTIÓN INDÍGENA 1920 - 1977</b> Varios Autores</p>
	<p><b>PABLO ZÁRATE WILLKA Y LA REBELIÓN INDÍGENA</b> Roberto Choque Canqui</p>
	<p><b>LOS ROSTROS ANDINOS DE LA MUERTE</b> Las ñatitas de mi vida Milton Eyzaguirre Morales</p>
	<p><b>LA LIBERTAD EN JUAN DE LA ROSA (1885)</b> Martín Mercado</p>
	<p><b>LA MIT'A RELIGIOSA</b> Alber Quispe Escobar</p>
	<p><b>DOCTORCITOS</b> Ensayos de sociología y antropología jurídica Hernán Pruden (coord.)</p>
	<p><b>INCLUSIÓN SOCIAL EN BOLIVIA AVANCES Y DESAFÍOS (2006 - 2014)</b> Política pública, estructura económica y tierra Verónica Paz Arauco (coord.)</p>
	<p><b>SENTIDO E IDEOLOGÍA</b> Cuestiones de teoría y método Luis Claros</p>

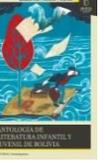
	<p><b>LA CAJA NEGRA DE LA POLÍTICA</b> Forma y comportamiento del Legislativo en Bolivia (1985 – 2015)</p>
	<p><b>ENCUESTA MUNDIAL DE VALORES EN BOLIVIA 2017</b></p>
	<p><b>LA NACIONALIZACIÓN DEL SECTOR ELECTRICO EN BOLIVIA</b> Hortensia Jiménez Rivera</p>
	<p><b>VALOR Y COMUNIDAD: REENCUENTRO MARXISTA Y BOIVIANO</b> Josefa Salomón</p>
	<p><b>LOS ROSTROS ANDINOS DE LA MUERTE</b> Milton Eizaguirre Morales</p>
	<p><b>MOVILIDAD SOCIOECONÓMICA Y CONSUMO EN BOLIVIA</b></p>
	<p><b>CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO</b> Farit Rojas Tudela</p>
	<p><b>CONSTITUCION Y DESCONSTRUCCION</b> Farit Rojas Tudela</p>
	<p><b>ANAÁLISIS DEL EMPLEO EN BOLIVIA</b> <b>Calidad, sector gremial y actores</b> Coord. Rodney Pereira Maldonado</p>

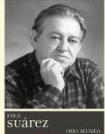
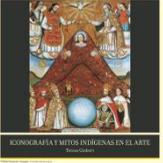
	<p><b>SOCIALISTAS-MILITARES: EL LABERINTO BOLIVIANO DE LA EXPERIMENTACIÓN SOCIAL (1936-1939)</b></p> <p>Andrey Schelchkov</p>
	<p><b>AMANECER EN ROJO</b></p> <p><b>Mar, socialismo y comunismo en Bolivia (1880 – 1932)</b></p> <p>Pilar Mendieta Parada Evgenia Bridikhin</p>
	<p><b>LA BASURA TAMBIÉN DA PLATA: DOS RUTAS DEL RECICLAJE PACEÑO</b></p> <p>Ruby July Peñaranda Espinoza</p>
	<p><b>LOS ARTESANOS DEL TRANSPORTE EN EL ALTO</b></p> <p><b>De qipiris a minitransportistas</b></p> <p>Julio Cesar Mita Machaca</p>
	<p><b>AGRESORES Y AGREDIDOS: BULLYNG ENTRE ESTUDIANTES DE SECUNDARIA EN LA PAZ</b></p> <p>Javier Campuzano Terrazas</p>
	<p><b>MODOS DEL PRIVILEGIO: ALTA BURGUESIA Y ALTA GERENCIA EN LA BOLIVIA CONTEMPORANEA</b></p> <p>Fernando Molina</p>
	<p><b>TRABAJOS Y TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA (SIGLO XVI-XXI)</b></p> <p>Rossana Barragán Romano (coord. y comp.)</p>

**Apéndice 2: Lista de publicaciones da BBB**

CAPA	TÍTULO
	<p><b>ANTOLOGÍA DE DOCUMENTOS HISTORICOS FUNDAMENTALES DE BOLIVIA</b> José Roberto Arze – Antologista</p>
	<p><b>ESTADO BOLIVIANO Y AYLLU ANDINO</b> Tristan Platt</p>
	<p><b>EL MACIZO BOLIVIANO</b> Jaime Mendoza</p>
	<p><b>DIARIO DE UN COMANDANTE DE LA GUERRA DE LA INDEPENDENCIA</b> José Santos Vargas</p>
	<p><b>CARTAS PARA COMPRENDER LA HISTORIA</b> Mariano Baptista Gumucio</p>
	<p><b>SIRINGA</b> Juan Coímbra <b>ARRENDADOS DE MOJOS</b> Rodolfo Pinto Parada</p>
	<p><b>TARIJA EN LA INDEPENDENCIA DEL VIRREINATO DEL RIO DE LA PLATA</b> Eduardo Trigo</p>
	<p><b>INFORME SOBRE BOLIVIA (1827)</b> Joseph B. Pentland <b>BOSQUEJO DEL ESTADO EN QUE SE HALLA LA RIQUEZA NACIONAL DE BOLIVIA</b> Anónimo</p>

	<p><b>REBELIÓN EN LAS VENAS</b> La lucha política en Bolivia 1952 – 1982</p> <p>James Dumkerley</p>
	<p><b>COLONIALISMO Y TRANSFORMACIÓN AGRARIA</b> <b>Cochabamba 1550 – 1900</b></p> <p>Brooke Larson</p>
	<p><b>HISTORIA DE LA REBELIÓN DE TUPAC CATARI, 1781 – 1782.</b></p> <p>Maria Eugenia Del Valle de Siles</p>
	<p><b>NI CON LIMA NI CON BUENOS AIRES</b></p> <p>La formación de un Estado nacional en Charcas</p> <p>Jose Luis Roca</p>
	<p><b>DIARIO DEL CHE EN BOLIVIA</b></p> <p>Ernesto Guevara de la Serna</p>
	<p><b>AMAZONÍA NORTE DE BOLIVIA ECONOMÍA GOMERA</b> <b>(1870 – 1940)</b></p> <p>Bases económicas de un poder regional</p> <p>María del Pilar Gamarra Téllez</p>
	<p><b>“SI ME PERMITEN HABLAR...”</b></p> <p>Testimonio de Domitila, una mujer de las minas de Bolivia.</p> <p>Moema Viezzer</p>
	<p><b>ANOTACIONES Y DOCUMENTOS SOBRE LA CAMPAÑA DEL ALTO ACRE, 1902 – 1903</b></p> <p>Nicolás Suarez</p>
	<p><b>ANDRES DE SANTA CRUZ Y LA CONFEDERACIÓN PERU – BOLIVIA, 1835 – 1839</b></p> <p>Phillip T. Parkerson</p>

	<p><b>A BALA, PIEDRA Y PALO</b></p> <p>La construcción de la ciudadanía política de Bolivia, 1926-1952.</p> <p>Marta Irurozqui</p>
	<p><b>LA PRESIDENCIA DE SUCRE EN BOLIVIA</b></p> <p>Willian Lofstrom</p>
	<p><b>LA MASACRE DE JESÚS DE MACHAQA</b></p> <p>Roberto Choque</p>
	<p><b>ANTOLOGÍA DE LITERATURA INFANTIL Y JUVENIL DE BOLIVIA</b></p> <p>Isabel Mesa – Antologadora</p>
	<p><b>JUAN DE LA ROSA</b></p> <p>Nataniel Aguirre</p>
	<p><b>OBRA REUNIDA</b></p> <p>Hilda Mundy</p>
	<p><b>ANTOLOGÍA DEL CUENTO</b></p> <p>Manuel Vargas Severiche – Antologador</p>
	<p><b>POESÍA COMPLETA</b></p> <p>Roberto Echazú</p>
	<p><b>CUANDO VIBRABA LA ENTRAÑA DE PLATA</b></p> <p>José Enrique Viaña</p>
	<p><b>LITERATURA CONTEMPORÁNEA Y GROTESCO SOCIAL BOLIVIANO</b></p> <p>Javier Sanjinés C.</p>

	<p><b>OBRA REUNIDA</b> Jorge Suárez</p>
	<p><b>ARMANDO CHIRVECHES</b> Obra Reunida</p>
	<p><b>ICONOGRAFÍA Y MITOS INDIGENAS EN EL ARTE</b> Teresa Gisbert</p>
	<p><b>ANTOLOGÍA DE LA GASTRONOMÍA EN BOLIVIA</b> Beatriz Rosells</p>
	<p><b>PINTURA EN BOLIVIA EN EL SIGLO XX</b> Pedro Querejazu</p>
	<p><b>EL KATARISMO</b> Javier Hurtado</p>
	<p><b>NACIONALISMO Y COLONIAJE</b> Carlos Montenegro</p>
	<p><b>LA LENGUA DE ADÁN</b> Emeterio Villamil de Rada</p>

 <p>A small black and white portrait of a man with dark hair, wearing a suit and tie. The name 'ALMARAZ' is printed in white at the bottom of the image.</p>	<p><b>SERGIO ALMARAZ</b></p> <p>Obra Reunida</p>
 <p>A colorful illustration of a tropical landscape with palm trees, a river, and people. The title 'COMPENDIO DE ETNIAS INDIGENAS Y ECOREGIONES DE BOLIVIA' is visible at the bottom of the cover.</p>	<p><b>COMPENDIO DE ETNIAS INDIGENAS Y ECOREGIONES DE BOLIVIA</b></p> <p>Alvaro Díez Astete</p>

## ANEXOS

## Anexo 1 - Autorização para realização de pesquisa



La Paz, 31 de agosto de 2018  
CITE: VPEP/DG-CIS/Nº 0208/2018

Señores:  
**COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA CEP/UFMA**  
**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO**  
Presente.-

Ref.- AUTORIZACIÓN PARA TRABAJO DE CAMPO

De nuestra consideración:

Con el fin de asegurar el cumplimiento de los procedimientos solicitados por el Comitê de Ética em Pesquisa (CEP/UFMA), mediante la presente nota autorizamos al estudiante del Programa de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade, Javier Andrés Claros Chavarría, quien cursa actualmente el Mestrado Interdisciplinar em Cultura e Sociedade en la Universidade Federal do Maranhão (UFMA), a realizar el trabajo de campo del proyecto titulado: **“O olhar Burocrata: estudo da cultura administrativa burocrática do Estado Plurinacional da Bolívia a partir do estudo do Centro de Investigações Sociais da Vice-presidência do Estado”** en instalaciones de la unidad administrativa de esta institución durante el primer semestre del año 2019.

Atentamente,

  
**Dr. Farit Rojas Tudeia**  
DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO  
DE INVESTIGACIONES SOCIALES -  
VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO



**C.c. Archivo CIS**  
**FRT**

 contacto@cis.gob.bo  
 www.cis.gob.bo  
 Centro de Investigaciones Sociales  
 @CIS-Bolivia  
 2120720 / 2142000 (Int. 2428)  
 Belisario Salinas N° 296 (final)  
pasando esq. Capitán Ravelo, Sopocachi  
La Paz - Bolivia



## Anexo 2 - Parecer do CEP

UFMA - UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO MARANHÃO



### PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

#### DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

**Título da Pesquisa:** O OLHAR BUROCRATA: estudo da cultura administrativa burocrática do Estado Plurinacional da Bolívia a partir do estudo do Centro de Investigações Sociais da Vice-presidência do Estado

**Pesquisador:** JAVIER ANDRÉS CLAROS CHAVARRIA

**Área Temática:**

**Versão:** 1

**CAAE:** 02516018.7.0000.5087

**Instituição Proponente:** FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHAO

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

#### DADOS DO PARECER

**Número do Parecer:** 3.052.014

#### Apresentação do Projeto:

Na Bolívia, e entendo que também em outros países, a burocracia é concebida, ao contrário da concepção planejada por Weber (1944), como o mundo da rotina, da ineficiência, da papelada e dos maus-tratos pelos burocratas (OLÍAS DE LIMA, 2009). A priori, o prático e eficiente não existe em procedimentos administrativos e, além disso, existe uma imagem relacionada ao sujeito burocrata como um indivíduo carente de ideias práticas, com uma atitude mecânica; um tipo de robô que usa a norma como escudo e tem a missão de complicar a vida do outro.

A ideia desta pesquisa surgiu durante minha experiência como funcionário público do Estado, especificamente como administrativo (burocrata) no Centro de Investigações Sociais da Vice-presidência do Estado (CIS), no setor de contratações. Foi bastante interessante vivenciar o choque cotidiano que existia entre o espaço administrativo, consolidado por um sistema político estabelecido com seus respectivos regulamentos, versus o espaço intelectual e editorial. Mas por quê?

O problematização central da investigação foca o estudo da burocracia como um tipo de cultura na Bolívia, com vistas a compreender os seus processos enquanto sua construção como um fenômeno cultural e sua relação com a sociedade (intelectuais, movimentos sociais, comerciantes, etc.), a partir do seu exercício histórico e da olhada atual dos seus burocratas, a fim de contribuir para a compreensão do papel desempenhado pela administração pública sob os aspectos colonial,

**Endereço:** Avenida dos Portugueses, 1966 CEB Velho  
**Bairro:** Bloco C, Sala 7, Comitê de Ética **CEP:** 65.080-040  
**UF:** MA **Município:** SAO LUIS  
**Telefone:** (98)3272-8708 **Fax:** (98)3272-8708 **E-mail:** cepufma@ufma.br

UFMA - UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO MARANHÃO



Continuação do Parecer: 3.052.014

Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto_de_Pesquisa_comite_de_etica.p df	13/09/2018 18:07:26	JAVIER ANDRÉS CLAROS CHAVARRIA	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE.docx	13/09/2018 18:04:37	JAVIER ANDRÉS CLAROS CHAVARRIA	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE.pdf	13/09/2018 18:04:25	JAVIER ANDRÉS CLAROS CHAVARRIA	Aceito

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

SAO LUIS, 03 de Dezembro de 2018

Assinado por:

Flávia Castello Branco Vidal Cabral  
(Coordenador(a))

**Endereço:** Avenida dos Portugueses, 1966 CEB Velho  
**Bairro:** Bloco C, Sala 7, Comitê de Ética **CEP:** 65.080-040  
**UF:** MA **Município:** SAO LUIS  
**Telefone:** (98)3272-8708 **Fax:** (98)3272-8708 **E-mail:** cepufma@ufma.br