

Entrevista

Entrevista com Gabriela Spanghero Lotta: Burocracia, Pandemia e Políticas Públicas

DOI: <https://doi.org/10.31990/agenda.2022.2.12>** Lillian Lages Lino**

Doutoranda em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Mestra e graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Paulo. São Carlos (SP), Brasil. E-mail: lillian.lino91@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5481-1667>.

 Cristiano Parra Duarte

Doutorando e Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) com Bolsa CAPES. Editor-chefe da Revista Agenda Política. Professor bolsista do curso de Administração Pública da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP, Campus Araraquara. São Carlos (SP), Brasil. E-mail: crparraduarte@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0924-4573>.

282

Recebido em: 18/08/2022

Aprovado em: 08/11/2022

Gabriela Spanghero Lotta é uma das 100 acadêmicas mais influentes do mundo na área de Governo pela Apolitical e uma das maiores referências no Brasil nos campos de estudo de burocracia e implementação de políticas públicas. Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2010), Mestra em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (2006) e Bacharela em Administração Pública, também pela Fundação Getúlio Vargas (2003), Lotta tem uma extensa carreira acadêmica, tendo publicado livros e artigos em periódicos nacionais e estrangeiros e se tornado bibliografia obrigatória para pesquisadores que atuam na interface entre a administração pública e a ciência política, sobretudo no campo das políticas públicas.

Atualmente, Gabriela Spanghero Lotta é professora e pesquisadora de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV), onde coordena o Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB). Além de ser bolsista produtividade 2 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Lotta é docente da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM), professora visitante na Universidade de



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Revista Agenda Política, v. 10, n. 2, p. 282-302, mai.-ago. 2022

Oxford (Blavatnik School of Government), na Universidade de Aalborg (Dinamarca), na Universidad del Chile e na PUC Peru. Também é pesquisadora afiliada no Brazil.Lab de Princeton. Lotta ainda foi coordenadora da Área Temática Estado e Políticas Públicas da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) e diretora de pesquisa da Associação Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campo de Políticas (ANEPECP). Em 2022, em coautoria com Pedro Abramovay, Gabriela publicou o livro “Democracia Equilibrista: Políticos e Burocratas no Brasil”.

Essa entrevista com Gabriela Lotta, realizada em 2021, durante o terceiro ano do governo de Jair Bolsonaro e em meio à pandemia de Covid-19, é um convite à reflexão sobre a burocracia no contexto contemporâneo. Com esta finalidade, a entrevista foi constituída a partir de quatro temáticas principais: a definição e o conceito de burocracia; a relação entre burocracia e política; a burocracia situada na implementação de políticas públicas; e, por fim, a burocracia no contexto da pandemia de Covid-19. Abordando discussões teóricas e empíricas, Gabriela Lotta oferece um panorama abrangente das principais questões debatidas pelos estudos sobre burocracia, de forma acessível inclusive para os leitores com pouca proximidade com o tema.

283

Lillian Lages Lino e Cristiano Parra Duarte: A origem do termo burocracia se relaciona com os funcionários do Estado e é um termo que já estava presente no século XVIII, no entendimento de que seu papel era o atendimento às demandas da coroa nos contextos da monarquia e do absolutismo. Com o advento da Revolução Francesa, houve o deslocamento do burocrata que servia a corte para servir o público. Foi só no final do século XIX, início do XX, que esse termo foi desenvolvido e apropriado por Max Weber, para designar indivíduos que atuam em postos especializados. Disso viria o entendimento de burocracia enquanto uma instituição moderna típica da sociedade industrial de massa, cujo funcionamento ocorre dentro do Estado Republicano, simbolizando a ruptura com o paradigma tradicional da organização típica do patrimonialismo. Como o conceito desenvolvido por Weber ainda é relevante nos dias atuais?

Gabriela Spanghero Lotta: É sempre importante retomar o que Weber está discutindo quando ele propõe a ideia de burocracia e o conceito de burocracia. Ele é ideal para entender, inclusive, o que nós chamamos hoje de burocracia, porque há um erro na apropriação desse conceito na forma como ele tem sido usado atualmente. A ideia original de burocracia de Weber está ligada a um tipo ideal de forma

de organização da sociedade e das organizações, baseada nas lógicas de racionalidade, de impessoalidade, de hierarquia e de especialização. Weber analisa como a sociedade moderna está se transformando e ele mostra que uma das características dessa sociedade moderna é adotar a racionalidade burocrática, com essa separação das esferas, pela especialização, como um elemento fundamental da vida. Para dar um exemplo, o que significa a racionalização e a burocratização na vida? As pessoas começam a ter separação nas várias esferas: ir para a igreja, ir para o trabalho e ficar em casa. Em cada um desses lugares, adotam-se comportamentos distintos, linguagens distintas, roupas distintas. Ou seja, cada esfera de convivência passa a ter sua especialização. Esse é o fenômeno da burocratização que Weber aponta no começo do século passado. Ele vai dizer que é assim que a sociedade moderna acabou se transformando. E a burocracia, enquanto uma lógica de racionalização e de organização do mundo social, adentrou as organizações públicas e privadas, criando a ideia da especialização no trabalho, da hierarquização no trabalho, da separação entre o público e o privado, tanto na empresa, na administração privada, como nas organizações públicas. Essas separações vão ser fundamentais para a construção dos Estados Republicanos, que são baseados na ideia da separação entre o público e o privado. Weber estava analisando um fenômeno de reorganização da sociedade que vai se materializar tanto na vida cotidiana como nas organizações públicas e privadas. É por isso que, a partir do começo do século passado, nós começamos a chamar a forma de organização do Estado de burocracias: porque os Estados passam a se organizar com esses traços da racionalidade que o Weber vai descrever. E quem trabalha dentro do Estado é chamado de burocrata. Por esse motivo, ao longo do século passado, passou-se a utilizar o termo “burocracias” para designar as organizações públicas, e os burocratas passaram a ser aqueles que ocupam as organizações públicas, que são servidores públicos (ou qual for o conceito que usemos para isso); aqueles que materializam o cotidiano das organizações públicas. A pergunta que fica é: qual a relação entre a burocracia vista como depreciativa e a conceituação de Weber? Ao longo do século passado, vários autores que estudaram o que Weber descreveu, enquanto um tipo ideal (que na abordagem weberiana é uma forma metodológica de compreender a realidade) começaram a mostrar que, na vida real, as coisas são muito distantes do tipo ideal. Por exemplo, a partir da lógica do “tipo ideal”, partimos dos pressupostos de que as organizações públicas têm uma separação entre o privado e o público e que hierarquias existem, mas, analisando a realidade da organização, vê-se, por exemplo, que servidores públicos se apropriam de recursos públicos para interesses próprios e que, às vezes, o subordinado tem mais poder de mando do que o

chefe. E esses autores, ao longo do século passado, que estudavam Weber, vão chamar esse fenômeno de disfunção burocrática. O que é a disfunção burocrática? É quando o ideal da burocracia weberiana é confrontado com o que funciona ou não funciona na prática. O que não funciona é a disfunção. E a disfunção pode ser causada por um excesso de características burocráticas (muita especialização, muita separação público-privada, muita hierarquia), mas também pode ocorrer pela ausência disso (a ausência de hierarquia, a falta de separação entre o público e o privado etc.). Tanto o excesso quanto a exceção geram disfunções. E as disfunções são problemáticas porque, quando se tem uma organização com excesso de hierarquia, tal organização tende a ser engessada, por exemplo. A burocracia vista como algo depreciativo, na verdade, é o que conceitualmente é chamado de disfunções da burocracia. Ou seja, é um erro da burocracia quando comparamos com o que seria o ideal weberiano da burocracia.

Lillian Lages Lino e Cristiano Parra Duarte: Considerando que o próprio Weber já apontava que a burocracia poderia desenvolver problemas enquanto um modelo autorreferido e tendo evidenciado, em alguns trabalhos, a questão dos benefícios e das visões pessoais para a ideia de disfunção, como podemos retomar tal ideia no conceito de Weber?

285

Gabriela Spanghero Lotta: Existe uma leitura equivocada por parte da literatura que entende que Weber estava definindo a burocracia como algo normativo: “a burocracia é boa e deve ser assim”. Não. Na verdade, Weber trabalha com uma lógica metodológica de tipos ideais. O tipo ideal é uma abstração da realidade, portanto algo que não existe na realidade. Então, o próprio Weber é o primeiro a dizer: aquela burocracia que eu descrevo como um fenômeno de tendência não existe na prática. E as suas disfunções podem gerar vários problemas para o funcionamento do Estado, da democracia e da sociedade. Tanto é que o próprio Weber vai dizer no discurso que ele faz no parlamento alemão que a burocracia é uma condição para a democracia porque só existe democracia se existem direitos iguais, isonomia e impessoalidade; mas a burocracia, se não for bem executada, passa a ser o maior risco para a democracia, dada a apropriação dos burocratas sobre as decisões que deveriam ser públicas. Não é o Weber que estava errado. Essa é uma tendência, mas o tipo ideal não existe na realidade. Ele mesmo aponta quais são esses riscos, como vocês mencionaram.

Lillian Lages Lino e Cristiano Parra Duarte: Pensando nas disfunções do exercício da burocracia, podemos dizer que o problema atual estaria mais nos excessos ou nas ausências de características burocráticas?

Gabriela Spanghero Lotta: Na grande maioria dos países ocidentais desenvolvidos, o problema foi por excesso. Burocratizou-se demais, criou-se hierarquia demais, procedimentos demais, especialização demais, o que cria ilhas que não se relacionam entre si. No caso brasileiro, tem-se uma combinação de excesso com exceção. Porque, por exemplo, os nossos traços clientelistas ou patrimonialistas, ainda não superados, são os traços da exceção. Todos são iguais, mas uns são mais iguais do que outros. É mais ou menos impessoal; para alguns não é. Tem-se hierarquias, mas algumas se respeitam, outras não. Por isso, no nosso caso, fizemos uma combinação infeliz e improvável entre excessos e exceções. As nossas disfunções vêm da mesma coisa: é a brecha na lei e o excesso de regras. Nós temos ambos os processos operando ao mesmo tempo.

Lillian Lages Lino e Cristiano Parra Duarte: Como podemos pensar a relação entre burocracia e política hoje?

Gabriela Spanghero Lotta: Como mencionado anteriormente, o próprio Weber quando conceitua a importância da burocracia e como a burocracia funciona, ele já vai apontar, naquele momento, e nos estudos dele sobre a Alemanha, concretamente, que a relação entre burocracia e política poderia ser sempre uma relação muito problemática porque existe uma tensão latente. Qual é a tensão latente? O político é o eleito pelo povo para tomar decisões, mas as decisões do político devem seguir as leis, devem seguir a constituição. Quem garante que as decisões estão seguindo a constituição? A burocracia. Então, a burocracia tem um papel de controlar o político para que ele não saia do seu espaço decisório. Ao mesmo tempo, a burocracia tem um papel de executar aquilo que o político decide, aquilo que foi legitimamente decidido, tendo em vista que o político foi eleito. Dessa forma, ao mesmo tempo em que a burocracia tem um papel de controlar o político, no âmbito legal, no âmbito do espaço de tomada de decisão do político, a burocracia deve obediência a ele porque o dirigente foi eleito para tomar decisão e a burocracia não o foi. Mas, em qualquer momento, essa relação pode se desequilibrar. Estamos vivendo isso hoje no Brasil, todos os dias. Seja quando o político tenta escapar da lei, seja

287 porque a burocracia extrapola o seu papel e age em espaços em que ela não poderia agir, por exemplo, na desobediência do político. O risco colocado é o de corrompermos o processo democrático. Se a burocracia que não foi eleita, mas toma decisões, quem é que responde por essa decisão que ela tomou? E se o político foi eleito, mas não age dentro da lei, quem é que é capaz de obrigar o político a seguir a regra? Assim, temos uma relação que é potencialmente conflituosa. Tal tensão está posta e é rotineiramente evidenciada. Ela pode ser vista, por exemplo, no funcionário Ibama¹ em conflito com o Presidente [Jair Bolsonaro] e o Presidente criticando o servidor do Ibama. Isso é a materialização do conflito. Weber escreveu no começo do século XX. O que é o Estado no começo do século XX? É um Estado policial/militar, que resguarda fronteiras e coleta imposto. As burocracias centrais eram as burocracias fazendárias e exército. Nós não tínhamos burocracia da saúde, da educação, da assistência social, ou seja, da maioria dos serviços públicos. O processo de complexificação do Estado mudou a cara da burocracia e o Weber não estava vivo para ver essa transformação. Ele não estudou, portanto, esse Estado que temos atualmente. O que os estudos mostram ao longo do século passado, pós Weber, é que a complexificação desta burocracia criou um processo que alguns autores como Aberbach, Putnam e Rockman vão chamar de politização da burocracia e burocratização da política. O que é isso? Políticos se especializam cada vez mais em temas que antes cabiam à burocracia e burocratas agem cada vez mais politicamente. Darei dois exemplos. Tabata Amaral é a cara da burocratização da política. Ela é uma política, que é eleita, que detém conhecimento técnico e que pauta uma agenda super especializada, que entende daquele assunto e que, portanto, debate tecnicamente. O que é a politização da burocracia? São servidores da área ambiental indo ao Congresso, falando na mídia, agindo politicamente para defender agendas. Logo, esse processo de hibridização é um fenômeno que aconteceu no século passado por causa da complexificação e que tornou essa tensão entre política e burocracia mais exacerbada ainda. Por exemplo, isso que está acontecendo agora na área ambiental, no Brasil, em relação ao INPE². Mas, até que ponto, os burocratas concursados das áreas especializadas devem ir à mídia? Qual é o ponto em que isso passou do limite, dado que eles não foram eleitos?

1 Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

2 A pesquisadora se refere ao conflito entre técnicos que apontam o aumento do desmatamento e das queimadas na Amazônia e no pantanal e o descrédito do governo Bolsonaro, que questiona os dados e as pesquisas apresentadas. (Ver mais em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/07/bolsonaro-critica-diretor-do-inpe-por-dados-sobre-desmatamento-que-prejudicam-nome-do-brasil.shtml>; e <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/11/15/bolsonaro-diz-que-amazonia-nao-pega-fogo-dados-do-inpe-desmentem.ghtml>).

Podemos dizer que é o ponto em que o Presidente não seguiu a lei. Sim, concordo. E no caso do Governo Bolsonaro isso fica mais explícito. Mas em tempos de normalidade democrática, é muito tênue essa linha. Não sei se vocês lembram da disputa que teve no ano retrasado entre a Tabata Amaral e o Ministro da Educação [Ricardo Vélez], no qual ele acaba sendo exonerado.³ Parece uma burocrata discutindo com um político. Enfim, essa tensão ficou ainda mais complexa nesse processo de hibridização. Hoje em dia é muito difícil entender quais são os limites dessas atuações porque existe uma permeabilidade muito maior entre essas esferas, da esfera da política e da esfera da burocracia.

Lillian Lages Lino e Cristiano Parra Duarte: Podemos pensar em algum ponto positivo resultante dessa complexificação entre os dois campos?

Gabriela Spanghero Lotta: Certamente. Por um lado, hoje há muito mais capacidade da burocracia de defender pautas políticas com conhecimento técnico do que tinha antes. Como é o caso, por exemplo, da área ambiental sob o Governo Bolsonaro. Hoje, os técnicos da área ambiental defendem no Congresso uma mudança de lei, porque eles têm o conhecimento técnico para fazer isso e sabem os meios. Nesse sentido, hoje, uma boa parte da resistência na direção da manutenção contra o desmantelamento de políticas públicas vem da hibridização. Neste momento, sob o Governo Bolsonaro, é positivo ter uma burocracia politizada e que defende as leis e a constituição. Portanto, há pontos positivos, mas temos também o outro lado da história. Quanto mais processos de burocratização da política, maior o crescimento de políticas baseadas em evidências, dado que começamos a ter políticos que valorizam a evidência, que valorizam um conhecimento técnico, que detêm o conhecimento técnico. Eu acho que hoje está muito difícil falar dessas questões com o atual Congresso brasileiro, mas se olharmos a experiência de outros países, como o funcionamento da política na União Europeia, essa é uma tendência muito evidente. Lá existem grupos de políticos, eleitos, que têm pautas muito baseadas na técnica, na evidência, que conseguem defender, portanto, melhores políticas públicas. Apesar dos lados positivos, temos também a tensão que é mais complexa

3 Na ocasião, a deputada Tabata Amaral questiona, durante reunião na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, a gestão do ministro da Educação Ricardo Vélez, sobretudo em relação à ausência de planos e projetos de ação concretos da administração federal. (Ver mais em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/03/28/politica/1553801628_869241.html).

de ser controlada e verificada. Há efeitos positivos no controle mútuo e também há efeitos positivos na incorporação do conhecimento técnico dentro do processo político.

Lillian Lages Lino e Cristiano Parra Duarte: E quando pensamos em insulamento? Tem algum lado positivo em insular essa burocracia?

Gabriela Spanghero Lotta: Insulamento é um conceito muito complicado. Primeiro, quando se fala de insulamento, pensa-se em vários conceitos diferentes que ficam no “guarda-chuva” do insulamento. Fato é que o insulamento total é tecnocrático, autoritário, e não é bom para a democracia. Mas, de novo, quando falamos de insulamento, estamos falando de muitos graus diferentes do que é ser insulado. Hoje em dia, dada a característica da nossa governança democrática no Brasil e o que a Constituição fez, não é possível falarmos de insulamento como falávamos na época da ditadura. Não temos mais nenhuma instituição do poder executivo insulada como era comum naquela época, porque, no mínimo, qualquer organização pública está hoje sujeita ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas, ao Judiciário; algum grau de relação existe. O insulamento total como acontecia nos anos 1960, 1980, na ditadura, era muito perverso, porque ele significava falta de permeabilidade para a sociedade. Temos, por exemplo, o trabalho do Fernando Henrique Cardoso⁴, falando dos anéis burocráticos que, na verdade, esses espaços insulados eram de proteção das elites e do interesse dessas elites. Portanto, não era um processo benéfico para a democracia. O modelo que temos hoje de insulamento – que não é um insulamento total, mas que está sujeito a algum tipo de controle, apesar de ainda haver ilhas técnicas – tem efeitos muito positivos para certas áreas do Estado. Hoje temos sistemas de controle operando mesmo em organizações consideradas insuladas. E é bom que esses sistemas de controle operem, porque são respaldados na democracia e, portanto, precisam operar. Ainda assim, é positivo que existam ilhas técnicas, que sejam um pouco mais protegidas da política, porque há áreas dentro do Estado que são tão baseadas em um conhecimento técnico que devem ter continuidade e pouca interferência política, protegidas de qualquer desmando. Vou dar um exemplo que eu tenho estudado há algum tempo, que é o caso do IBGE⁵. Os indicadores que balizam a análise

⁴ CARDOSO, F. H. A questão do Estado no Brasil. In: CARDOSO, F. H. Autoritarismo e democratização. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

⁵ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

290 econômica e social no Brasil não podem ficar à mercê da decisão do presidente, de como é que ele vai calcular PIB, como é que ele quer que calcule desemprego, por mais bem intencionado que o presidente seja. Nenhum presidente deve ter o poder de alterar as estatísticas oficiais que são coletadas há décadas, porque existe uma historicidade e o conhecimento sobre a produção de estatística, ou seja, é um conhecimento técnico, reforçado pela sociedade. Isso quer dizer que o IBGE tem que ser uma organização autônoma, sem nenhum controle? Não. Tem que ser um espaço de debate, tem que estar sujeito ao controle: é necessário que possamos discutir o censo, se a licitação foi feita de forma correta, se houve uso equivocado do direito público. Ele tem que estar sujeito a sistemas de controle, tem que ser validado pelas organizações internacionais que analisam a qualidade da produção estatística. Mas a natureza da sua ação, que é como ele calcula as estatísticas, não pode ser fruto de decisão do presidente, porque esse é um elemento técnico. Estou dando esse exemplo, mas poderíamos estar falando também sobre o INPE ou de outras organizações que têm essa característica, que são organizações voltadas à produção de um conhecimento muito técnico, científico, específico, que precisam ter historicidade e continuidade e que, portanto, não podem estar sujeitas a decisões políticas dos presidentes ou do Congresso. Elas têm, portanto, que estar protegidas da dinâmica político partidária, mas não podem estar protegidas dos sistemas de controle que fazem parte da democracia. Por isso, não é um insulamento total. Eu gosto muito de um conceito que o Peter Evans usa pra falar disso. Peter Evans não trabalha com o termo insulamento, mas com o de autonomia inserida. São organizações que têm autonomia, mas, ao mesmo tempo, têm inserção na sociedade. O IBGE tem uma ramificação na imprensa, tem uma ramificação na academia, tem uma ramificação no mercado financeiro, tem uma ramificação no governo, tem uma ramificação nas organizações internacionais; ele tem ramificações e são essas diferentes relações que permitem que o IBGE se areje, que ele esteja sujeito à crítica pública. Mas, ao mesmo tempo, ele consegue ter proteção, por exemplo, se um presidente disser “não gosto mais da maneira como vocês calculam o índice de desemprego”. E por isso temos burocratas e políticos que dizem: “Não, no IBGE ninguém mexe, porque nós sabemos que o trabalho está certo”. Essa é a ideia da autonomia inserida: a organização se protege com inserção social das ingerências políticas, mas a organização está sujeita aos sistemas de controle, inclusive da própria sociedade.

Lillian Lages Lino e Cristiano Parra Duarte: Pensando em setores específicos de políticas públicas como, por exemplo, a área de energia, que é rodeada de agências reguladoras e um pouco mais afastada

da sociedade civil quando comparada a outras áreas setoriais, essas áreas têm uma lógica de produção de política diferente que destacam a burocracia, em uma esfera mais afastada da população em debate da política?

Gabriela Spanghero Lotta: Algumas áreas (como energia, telecomunicações e outras), foram muito alteradas pela reforma administrativa, o plano diretor da reforma administrativa, feito pelo Ministério da Administração e da Reforma do Estado, nos anos 1990, sob a gestão de Bresser Pereira. À época, a reforma denominou estas áreas como produção de bens e serviços para o mercado. Ou seja, são áreas que produzem algum tipo de serviço ou benefício que seguem uma lógica de competição do mercado, mas que são sujeitas a um altíssimo interesse público. Foi por estas características que a reforma propôs, para estas áreas, um modelo da regulação. Ou seja, privatiza-se o provedor – tal como aconteceu na telefonia, no setor de energia, nas rodovias em São Paulo e em outros setores –, mas criam-se agências reguladoras, porque, se não, é um serviço que passa a ser regulado somente pelo livre mercado. Isso é fundamental, porque o interesse público nacional, social, político, vai além do interesse do mercado. Por isso, constituiu-se para essas áreas essa ideia de haver agências reguladoras que regulam, dão diretrizes e controlam como o mercado vai funcionar. Por exemplo, a área de saúde suplementar (que regula os planos de saúde) segue a mesma lógica: controlam, garantem que não haja uma apropriação privada do interesse público, mas deixam, ao mesmo tempo, operar uma lógica de mercado. Faz-se uma combinação entre os dois elementos. Nessas áreas, portanto, não dá para imaginar que se tenha um insulamento. O setor elétrico, por exemplo, já não é mais o Estado, existem modelos híbridos nas diversas áreas do sistema. Mas a regulação do sistema, assim como de qualquer outra dessas áreas, como da água, de energia, de telefonia, de saúde suplementar, a regulação deve ser protegida. E por que a regulação deve ser protegida? Porque, obviamente, criando-se uma área do Estado cuja função é regular para que o mercado não se aproprie de algo, garante-se o interesse público nacional, social. Se essa área do Estado está permeável a algum tipo de captura, ela não vai conseguir exercer o que é a sua função primordial, que é controlar para que não haja um processo danoso, que infrinja, que ataque o próprio interesse social em torno daquilo. Eu vou fazer um paralelo aqui com a saúde suplementar, porque, como é algo que faz parte da vida das pessoas, talvez torne a compreensão mais fácil. Pensem, por

exemplo, o que é a saúde suplementar, os planos de saúde. A agência que cuida deste setor é a ANS⁶, ela regula o funcionamento dos planos de saúde. Se a ANS é capturada, quem passaria a tomar decisões dentro da agência seriam as pessoas indicadas pelos planos de saúde. As decisões seriam tomadas em benefício das seguradoras, e não dos segurados, que têm o plano de saúde e que precisam de garantias de que não estejam sendo prejudicados pelo mercado. Ou seja, a captura é contrária à lógica do interesse público e, por isso, estas organizações precisam ter medidas de insulamento na democracia, de autonomia inserida. Elas não podem estar sujeitas à interferência direta da política no seu cotidiano. É claro que é possível ter diretrizes políticas, assim como o IBGE também tem diretrizes políticas, que digam se é mais prioritário fazer indicador agora na área social, se é mais prioritário fazer outro tipo de indicador, para onde devem expandir, etc. Mas essas organizações não podem ter a sua atuação regulatória ou fiscalizatória, por exemplo, sujeita à vontade do político da vez e nem sujeita à vontade do mercado. Por isso, é fundamental ter esse modelo de autonomia inserida ou de um insulamento dentro de um sistema democrático.

292

Lillian Lages Lino e Cristiano Parra Duarte: No seu artigo “Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação das políticas públicas”⁷, que foi publicado na Revista de Sociologia e Política, em 2018, é posto como objetivo “compreender as relações e interações exercidas pelos implementadores como variável explicativa os resultados das políticas”⁸. Sua proposta é “analisar como as redes sociais dos burocratas podem alterar suas atuações, ou seja, como as políticas se constroem de forma dinâmicas, interativas entre burocratas e outros atores”⁹. Pensando nos burocratas de nível de rua, que estão focados na implementação, quem são eles?

Gabriela Spanghero Lotta: Burocrata de nível de rua é um conceito que soa muito esquisito. Hoje em dia, uma parte da literatura tem evitado usar esse termo, mas é um termo que se tornou popular nas discussões acadêmicas. Burocratas de nível de rua são definidos como todos aqueles profissionais do serviço público que implementam uma política na interação com o usuário. São aquelas pessoas que

⁶ Agência Nacional de Saúde Suplementar.

⁷ LOTTA, Gabriela. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, p. 145-173, 2018.

⁸ Lotta (2018, p. 146).

⁹ Lotta (2018, p. 146).

293

estão na linha de frente do serviço público e que interagem com o usuário. Os exemplos mais comuns são os professores, profissionais da saúde, profissionais da assistência social, motoristas de ônibus, profissionais que trabalham no DETRAN¹⁰, policiais etc. Ou seja, essas pessoas que interagem com o usuário para fazer o serviço acontecer. A literatura costuma dizer que o burocrata de nível de rua é muito importante por vários motivos. O primeiro deles é que não existe política pública se não existir a ação deles. Não existe educação se não existir um professor dando aula em sala de aula. Não existe saúde, que é um conceito abstrato, se não tiver um profissional da saúde fazendo consulta. Ou seja, a materialização das políticas passa pela interação de algum profissional com o usuário para fazer algo se tornar materializado. A segunda razão da importância desses burocratas de nível de rua é que o resultado final da política depende de suas decisões e ações. O que eu quero dizer com isso? A política de educação hoje no Brasil não é somente o que está definido na LDB¹¹, no Plano Nacional de Educação, e assim por diante, abstratamente. É também a somatória do que os professores fazem hoje no Brasil, quando eles estão lecionando. Ou seja, eles têm um poder muito grande de influenciar o resultado final da política pública. E por que eles têm esse poder? Porque a interação com o usuário torna a implementação da política imprevisível. Se ela fosse previsível, poderíamos trocar todos estes profissionais por máquinas e passaríamos a saber o resultado da saúde, da educação, e de tudo. Mas como não dá para substituir por máquina, precisamos de pessoas. Pessoas lidam com imprevisibilidade. Um professor, quando entra em sala de aula, não sabe como vão ser os alunos e como eles vão reagir aos exemplos dados. É necessário inventividade, improvisação e adaptação. E o resultado dessa adaptação, da invenção, da criatividade é o que vai ser a política entregue na prática. Essa é um pouco a lógica da burocracia de nível de rua e hoje os burocratas de nível de rua são o maior contingente de burocratas do serviço público. Mais de 70% da burocracia é de profissionais da linha de frente, de burocratas de nível de rua. São, assim, a maior quantidade de servidores públicos, não importando o vínculo, se são terceirizados ou concursados. Ao mesmo tempo, em geral, eles são os funcionários que recebem os menores salários, que tem menos valorização, que estão na ponta da hierarquia organizacional. Mas eles são a grande maioria e têm uma importância muito grande para as políticas públicas.

10 Departamento Estadual de Trânsito.

11 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Lillian Lages Lino e Cristiano Parra Duarte: Pensando nessa quantidade de servidores, de burocratas de nível de rua e também o poder que eles têm na implementação da política, como podemos considerar os limites do papel e da atuação do burocrata e do atendimento? Até que ponto o burocrata pode ir? Até que ponto ele age em benefício da população ou como podemos ver isso de uma forma positiva ou negativa?

Gabriela Spanghero Lotta: Foi dessa pergunta que nasceu a literatura sobre burocracia de nível de rua no final dos anos 1960, começo dos anos 1970. O que os pesquisadores queriam estudar naquele momento era por que as políticas nunca saíam como o esperado. Eles começaram a frequentar sala de aula, frequentar a sala de espera de hospital, de serviço público, para ver o que acontecia. E o que eles perceberam, como já mencionei, foi que esses profissionais atuam sempre caso a caso, criando, sem previsão do que vão fazer. E por que eles fazem isso? Porque isso é da natureza do serviço público entregue ao cidadão. De novo, se não fosse assim, nós teríamos máquina. Ou seja, esses profissionais precisam de liberdade para criar, inventar e adaptar a política para cada situação. Essa liberdade é chamada de discricionariedade. Esse é o conceito usado para estudar burocracia de nível de rua – que não é o conceito do Direito, que é um conceito diferente. O conceito de discricionariedade aqui diz respeito a essa liberdade dada ao burocrata de nível de rua para decidir o que fazer. É a liberdade que o professor tem para falar, inventar seus exemplos, decidir seus slides. É a liberdade que o policial tem na rua para decidir quem ele vai abordar. E essa liberdade pode ser usada para o “bem” ou para o “mal”, porque a mesma liberdade que pode fazer um policial tratar bem a população, pode fazer um policial ter uma abordagem racista, pode fazer um policial ser violento. A mesma liberdade que um professor pode ter para tratar os alunos com acolhimento e ensinar, pode ser usada para o professor excluir alunos de quem ele não gosta, por qualquer critério que seja. Em outras palavras, dá-se liberdade e é preciso dar liberdade, porque se não a política não é materializada. Mas essa liberdade pode ser a grande fonte dos problemas do serviço público nessa perspectiva. Existem dois efeitos no uso da discricionariedade: os efeitos materiais e os efeitos simbólicos. Em relação ao efeito material, essa é a liberdade do burocrata de nível de rua em definir quem recebe o quê, quando e como. E isso tem a ver com a dimensão material. É a Lillian que recebe Bolsa Família e o Cristiano, não. A Lillian vai ser indicada para um tratamento, o Cristiano, não. O Cristiano vai ter atenção extra no serviço, a Lillian, não. Distribuem-se materialmente os serviços e isso pode gerar acesso desigual. Mas tem um segundo efeito nessa relação

que é o efeito simbólico. Quando, por exemplo, um professor entra em sala de aula e fala “aquela turma do fundão é indisciplinada”. Tal prática não tem um efeito só naquele momento da sala de aula, várias pesquisas mostram isso. Os alunos carregam a identidade de serem indisciplinados, o que nós chamamos de profecia autorrealizável: o aluno que não vai bem e o professor reforça que ele não vai bem, não vai bem mesmo, fica fadado ao fracasso. Ou seja, essa relação entre o burocrata de nível de rua e o usuário pode ter efeitos na própria identidade que o usuário tem sobre si. Tem várias pesquisas mostrando hoje no Brasil, por exemplo, como o Bolsa Família criou uma identidade do “bom pobre”, que é como as pessoas chamam o beneficiário do Bolsa Família que usa o dinheiro “direito”. O critério do “direito”, a gente não sabe, porque não está na regra. Mas porque a assistente social falou que ele tratou bem a criança, que ele fez as coisas “direito”, que ele levou para vacinar, então você é um bom beneficiário do Bolsa Família. Ou seja, essa ação discricionária pode ter efeitos materiais e pode ter efeitos simbólicos na vida do usuário e, por meio dela, podemos alcançar ou não as metas do serviço. A questão fundamental aqui, voltando para sua pergunta original, é que todo gestor vai querer controlar esse processo. O gestor pode pensar que a melhor coisa seria acabar com a liberdade do professor. Mas é impossível. Não só impossível, como vai fazer mal para o serviço, porque, por exemplo, se colocarmos uma câmera na sala de aula e ficarmos controlando o que o professor fala, o professor e a turma vão ter problemas ali, vão ser menos espontâneos, por exemplo. E a espontaneidade é importante para o processo de aprendizagem. Mas mais do que isso: quem é que vai ficar olhando a câmera? Quem é que vai ficar controlando se o professor fez certo ou errado? E o que é fazer certo e errado? Então, temos, na verdade, uma grande dicotomia: é necessário dar liberdade, mas a liberdade pode fazer mal. Mas a liberdade também pode fazer bem. A questão central, portanto, é pensar como a liberdade pode ser gerida. Essa é a grande questão quando analisamos a burocracia de nível de rua, dado o limite dessa capacidade da discricionariedade, e os efeitos positivos ou efeitos perversos para a própria política pública.

295

Lillian Lages Lino e Cristiano Parra Duarte: Para além desse limite, podemos falar também sobre as crenças que o próprio burocrata carrega, conforme você aborda no artigo citado anteriormente, como isso afeta a implementação da política? Você teria um exemplo para ilustrar essa interferência das crenças sobre as decisões dos burocratas?

Gabriela Spanghero Lotta: A literatura tem mais de quatro décadas e, ao longo do seu desenvolvimento, foram identificados diferentes fatores que influenciam esse burocrata. Existem fatores organizacionais, ou seja, a maneira como ele é gerido, como a relação com a chefia, por exemplo. Existem os fatores sistêmicos, ou seja, um professor no Brasil vai ser diferente de um professor nos Estados Unidos, que vai ser diferente de um professor na Dinamarca, porque a sociedade é diferente, porque as crenças sociais são diferentes, porque a coesão social é diferente, porque a crença na meritocracia é diferente, então o professor vai ser diferente. E, por fim, temos os fatores pessoais, que têm a ver com a trajetória, com os valores, com as relações do indivíduo, com a sua sociabilidade, com o gênero, com a raça, com a idade. Eu tenho estudado mais esse último bloco de fatores. O que os estudos sobre os fatores pessoais dizem, entre outras coisas, é que aquilo que esse burocrata acredita e o que ele tem como valores vão operar na maneira como ele enxerga o usuário. Vou dar o exemplo do trabalho do Flávio Eiró: o Flávio estudou assistentes sociais que checam se as famílias devem continuar recebendo ou não o Bolsa Família. Então não é escolher quem recebe; é checar se ela deve se manter no programa ou não. Essas assistentes sociais são pessoas que são servidoras públicas, concursadas, com formação universitária, que têm um salário; são, portanto, pessoas com posição social muito diferente das pessoas que elas avaliam, com quem elas interagem: o beneficiário do Bolsa Família. E elas trazem valores, por causa dessas vivências e experiências, que são muito diferentes dos valores que essas famílias têm. O que o Flávio mostra é que algumas assistentes sociais, como elas são pressionadas para não se deixar enganar, para não manter no programa alguém que merece pouco – atente-se aos termos que eu estou usando –, que merece menos, alguém que está usando o recurso indevidamente, porque, afinal, existe uma fila e esse programa precisa ter rotatividade. Para não deixar essas coisas acontecerem, o que elas fazem? Elas criam critérios adicionais que não estão na política, sobre como é que se avalia se uma família deve continuar mantendo o Bolsa Família ou não. Por que ela cria esses critérios? Porque na política não tem critério. Pela política, todo mundo que preenche as condicionalidades, deve continuar a receber. Mas elas têm que excluir algumas famílias para fazerem a fila rodar. Então, o que é feito? Elas criam critérios para exclusão e esses critérios são baseados em concepções morais do que essas assistentes sociais acham que é um “bom pobre”. O “bom pobre” gasta o dinheiro com a criança e não com o adulto; o “bom pobre” compra iogurte, mas não compra bolacha; o “bom pobre” não tem moto na garagem; o “bom pobre” não gasta dinheiro com cabeleireiro. E quando visitam as famílias, elas colocam todos esses valores, que são valores delas, que não são da política pública, mas que também

ninguém está controlando; elas colocam todos esses valores no julgamento da família e excluem famílias que não se enquadram naquela caracterização moral, que elas estão reproduzindo naquele encontro cotidiano. A ideia não é generalizar um comportamento assim ou dizer que as assistentes sociais sempre fazem isso, mas mostrar que este tipo de comportamento e prática podem existir e que é importante para os formuladores das políticas se atentarem a estes riscos.

Lillian Lages Lino e Cristiano Parra Duarte: Como podemos ver esse papel da discricionariedade e da liberdade de atuação do burocrata em relação ao ativismo? Como podemos ver o ativismo institucional? Como esse ativismo se diferencia das decisões baseadas em fatores pessoais, como as crenças? Há espaço para esse ativismo na burocracia?

Gabriela Spanghero Lotta: Na burocracia de nível de rua é muito difícil observar o ativismo institucional operando. O ativismo institucional é um conceito que a professora Rebecca Abers e outros autores têm usado para falar de como parte da burocracia luta por dentro do Estado por agendas contenciosas, agendas da sociedade. Eles têm estudado, em geral, o ativismo institucional dentro da burocracia de médio escalão, que é um nível acima da burocracia de nível de rua. Por que é muito difícil ver ativismo institucional na burocracia de nível de rua? Porque a burocracia de nível de rua é uma burocracia com menos poder político, ela tem muito menos capacidade de influência nos processos decisórios. Claro que há burocratas de nível de rua disputando agendas localmente: a enfermeira que luta pelo SUS, a profissional da educação que está lutando contra uma coisa ou a favor de outra coisa. O conceito de ativismo tem a ver com a agência, conceito sociológico que fala sobre capacidade de agir. A agência do burocrata de nível de rua tem muito mais a ver com coisas micro, das suas decisões cotidianas e menos com a formação de agenda, que é onde a discussão do ativismo institucional aparece mais, por causa do espaço que essas pessoas ocupam. O que a literatura tem mostrado, e eu acabei de publicar um artigo sobre isso olhando para os agentes comunitários de saúde na pandemia¹², é que burocratas de nível de rua se articulam para fazer o que a gente chama de empreendedorismo político, que não é ativismo institucional. É, por exemplo, a junção de burocratas para ir lutar em Brasília, no Congresso Nacional, para uma agenda ser aprovada, para inovar a política pública, para mudar a

12 GOFEN, Anat; LOTTA, Gabriela; MARCHESINI DA COSTA, Marcelo. Working through the fog of a pandemic: Street-level policy entrepreneurship in times of crises. *Public Administration*, v. 99, n. 3, p. 484-499, 2021.

agenda; o que é diferente do ativismo institucional, que tem a ver com essas práticas dentro da burocracia e isso tem sido identificado em vários estudos, em vários lugares do mundo. O chamado *street level entrepreneurship*, empreendedorismo no nível da rua, tem a ver com esses burocratas que não agem por dentro do sistema, mas levam suas agendas para atuar por fora do sistema, onde as brigas acontecem. O caso que estudamos dos agentes de saúde na pandemia mostra como eles conseguiram fazer uma mudança de política pública atuando junto ao Congresso Nacional, mas é por fora do sistema, não é empreendedorismo por dentro. É um pouco diferente do ativismo institucional.

Lillian Lages Lino e Cristiano Parra Duarte: Qual é o papel da burocracia na mitigação dos efeitos em um contexto de dissenso entre políticos e burocratas?

Gabriela Spanghero Lotta: Esse tem sido meu tema atual de pesquisa. A pandemia afeta diretamente qualquer burocrata de nível de rua. Por quê? Porque essa pandemia faz com que a natureza da ação da burocracia de nível de rua, que é o encontro face a face, vire perigoso. A pandemia afeta a natureza do trabalho do burocrata de nível de rua, seja qual ele for. Dito isso, temos observado que existem diferentes efeitos da pandemia na burocracia de nível de rua. Eu publiquei recentemente um artigo com vários pesquisadores do NEB¹³ na Revista Brasileira de Ciência Política no qual apresentamos três tipos de efeitos¹⁴. Existe o burocrata de nível de rua, que é o responsável por enfrentar a pandemia presencialmente; é o profissional da saúde, mas também é o agente penitenciário, que está lá cuidando do preso, não tem “*home office*”, ele vai continuar trabalhando, vai continuar cuidando do preso doente. Também é o profissional da assistência social que continua na rua cuidando da população em situação de rua, cuidando da população mais vulnerável, das pessoas mais pobres nesse momento e que não tem “*home office*”, e ele está enfrentando a pandemia ou suas consequências. É o caso do policial também, que está vendo se as pessoas estão usando máscara e está aplicando multa para quem não usar. Ou seja, são burocratas de nível de rua que atuam enfrentando a pandemia ou suas consequências presencialmente. O segundo tipo é o que chamamos de burocratas de nível de rua que não estão enfrentando a pandemia, mas continuam trabalhando presencialmente na pandemia. O caso mais

13 Núcleo de Estudos da Burocracia.

14 LOTA, Gabriela Spanghero et al. O impacto da pandemia de Covid-19 na atuação da burocracia de nível de rua no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n.35, 2021.

clássico é o motorista de ônibus, que não pode ter “*home office*”; ele não está enfrentando a pandemia, mas está sujeito a se contaminar pela natureza do seu trabalho. E o terceiro tipo são os profissionais que viraram “*home office*”, continuam trabalhando na pandemia, mas de casa: professor, defensor público, atendente do INSS¹⁵, atendente do DETRAN, entre outros. A pandemia tem um efeito muito diferente sobre o trabalho desses três tipos de profissionais. Uma coisa é ser um profissional de saúde que tem que trabalhar presencialmente, colocando sua vida em risco e trabalhando muito mais porque é uma pandemia; outra coisa é ser motorista de ônibus, continuar tendo mais ou menos a mesma demanda de trabalho, mas colocando a vida em risco todo dia para trabalhar. É diferente também de ser um professor que não está pondo sua vida em risco, mas tem que reinventar o seu trabalho completamente ou, então, um defensor público, que só trabalha *online*, mas nunca havia feito isso na vida antes e tem que aprender a fazer. A pandemia afeta de maneiras diferentes os burocratas de nível de rua e, portanto, os governos de qualquer unidade governamental, enquanto gestores da burocracia de nível de rua, deveriam estar gerenciando a sua burocracia de nível de rua considerando essa tipologia. O que é feito para um profissional de saúde, para um policial ou para um assistente social é diferente do que é feito para um motorista de ônibus e é diferente do que é feito para um professor. Para o motorista de ônibus, não é necessário dar *tablet*; para o professor, sim. Para o professor não é necessário dar máscara para trabalhar em casa; para motorista de ônibus, sim. Para o profissional de saúde é necessário dar *tablet* e máscaras, porque parte do trabalho vai ser teleatendimento, parte vai ser presencial. Então, nesse momento, deveríamos ter um processo de gestão do nível da rua que olhasse para essas especificidades do trabalho de quem está no nível da rua durante a pandemia. É presencial, não é presencial; é mais intenso, menos intenso. No Brasil, não fizemos isso de jeito nenhum. Em alguns países isso foi muito bem feito, mas aqui no Brasil tem sido uma confusão. O sofrimento que já é inerente a qualquer burocrata de nível de rua do mundo ao ter que trabalhar na pandemia – qualquer um, porque a natureza do seu trabalho virou risco –, tem afetado muito mais os nossos profissionais do que de outros lugares. Tanto é que o Brasil tem o maior índice de mortalidade de profissional de saúde do mundo por Covid-19, justamente porque não estamos cuidando, gerenciando os nossos profissionais da linha de frente.

299

15 Instituto Nacional do Seguro Social.

Lillian Lages Lino e Cristiano Parra Duarte: A pandemia pode ser encarada como uma abertura para maior discricionariedade dos burocratas, ou não? Ou é um limitante?

Gabriela Spanghero Lotta: Por natureza, a pandemia aumenta a discricionariedade. Por que a pandemia aumenta a discricionariedade? Porque qualquer crise – estou falando da pandemia, mas me refiro a crises em geral – coloca regras em suspensão. Se colocam regras em suspensão, aumenta-se a discricionariedade. Crises causam um distanciamento entre quem implementa e quem toma a decisão. Se causa distanciamento, aumenta a discricionariedade. Crises são absolutamente imprevisíveis. Quanto mais imprevisível, mais discricionariedade. Então, a natureza de qualquer crise gera como consequência o aumento da discricionariedade do burocrata de nível de rua. Mas, e é aqui que está a questão que, pra mim, virou fascinante de estudar a burocracia de nível de rua na pandemia, é a seguinte: a literatura de burocracia de nível de rua diz que, historicamente, burocratas de nível de rua adoram ter discricionariedade; eles querem sempre mais discricionariedade, os gestores querem sempre menos discricionariedade e o conflito está justamente nessa disputa se deve haver mais ou menos discricionariedade. O que as pesquisas agora, durante a pandemia, comparativamente, têm mostrado é que, durante a crise, os burocratas de nível de rua querem ter menos discricionariedade. Parece um contrassenso, mas eu vou dar um exemplo pessoal para elucidar: a diferença entre mim e alguns colegas professores de outras universidades. Numa sexta-feira o país parou por causa da pandemia. Na segunda-feira seguinte chegou um e-mail da diretoria da FGV dizendo que a partir da próxima segunda-feira, todos os professores deveriam dar aula por tal aplicativo, usando tal sistema, que teriam uma semana com supervisão para reorganizar o material de aula, que as aulas continuariam no mesmo horário, que as aulas seriam síncronas. Ou seja, a diretoria nos deu todas as diretrizes – portanto, tomou as decisões - e na segunda-feira da semana seguinte eu comecei a dar aula nesse novo formato. Para meus colegas de outras universidades, a decisão do que fazer com as aulas demorou semanas para ser tomada. Quando a decisão foi tomada, em muitos lugares deixaram os professores decidirem qual aplicativo e plataforma usariam, se as aulas seriam síncronas ou assíncronas, se manteriam o mesmo horário de aula, enfim, os professores deveriam decidir tudo. Para eles, isso foi um sofrimento gigantesco, porque eles tiveram que experimentar diversas plataformas, aprender sozinhos como usar, ficar discutindo com os alunos se era síncrona ou assíncrona. Eu não tive que fazer nada disso, decidiram por mim. Foi maravilhoso decidirem por mim. É possível pensar isso com o profissional da

saúde que tem que escolher quem vai receber leito, para dar um caso mais extremo. Você acha que o médico quer decidir se paciente A ou B vai receber o leito? O médico quer que alguém decida por ele. É muito sofrimento você decidir quem vai morrer e quem vai viver. Vocês acham que o agente comunitário quer decidir quem vai receber o oxímetro? Ele quer que alguém decida por ele ou dê os parâmetros para reduzir o peso da decisão. Ele não quer ter discricionariedade para tomar essas decisões sozinho. A pandemia tem mostrado que, em momentos de crise aguda, a discricionariedade cresce e o burocrata de nível de rua não quer ter discricionariedade crescente. Ele quer que alguém regule, organize e dê diretrizes para ele, aliviando o seu estresse de tomada de decisão na crise.

Lillian Lages Lino e Cristiano Parra Duarte: Podemos pensar, então, que esse momento de crise está trazendo a burocracia de volta para as agendas de pesquisa do campo de políticas públicas?

Gabriela Spanghero Lotta: Sim, e dos vários tipos de burocracia. É um tema quente estudar burocracia. O tema da burocracia de nível de rua está inserido em várias agendas internacionais neste momento. Muitos artigos estão sendo produzidos porque eles [burocratas de nível de rua] viraram os atores fundamentais. Todo mundo quer estudar o profissional de saúde durante a pandemia, porque virou um objeto interessante, de fato. Mas as outras burocracias também, porque o que as pesquisas têm mostrado é que a capacidade de resposta à pandemia está muito correlacionada com capacidades estatais, com o Estado estar preparado e, portanto, ter uma burocracia qualificada para tomar decisão. Então, a agenda de estudos da burocracia cresceu muito durante a pandemia e tem trazido luz sobre a sua importância. Em paralelo com o agravamento da pandemia, veio o crescimento do populismo em vários países do mundo e uma crise da legitimidade da democracia. Então, ao mesmo tempo que cresceu o interesse de entender a ação dos burocratas na pandemia, cresceu o interesse de entender a ação dos burocratas de resistência ao populismo. E essas agendas, às vezes, estão juntas ou não, mas as duas agendas estão em evidência. Há uma vasta produção atual de artigos analisando resistência burocrática, burocracia e populismo. E muitos artigos sobre burocracia e pandemia. Essas questões e esses contextos reacenderam o interesse na burocracia, coincidentemente ou não.

Lillian Lages Lino e Cristiano Parra Duarte: Como síntese, qual é o papel e o impacto da burocracia nas políticas públicas?

Gabriela Spanghero Lotta: Quando falamos de burocracia, estamos falando do corpo funcional, dos servidores públicos do Estado, que estão em várias áreas e processos decisórios. Falamos tanto da pessoa que está respondendo diretamente ao ministro e que está pensando, ou deveria estar pensando, o Plano Nacional de Imunização, quanto da pessoa que está aplicando a vacina na Unidade Básica de Saúde. Pensamos desde o técnico que está analisando a compra de internet para educação até o professor que está na sua casa dando aula para os alunos. A burocracia é composta por atores muito diferentes que estão dentro das organizações burocráticas. Nesse sentido, burocratas operam sob diferentes processos decisórios de políticas públicas. Burocratas influenciam a formulação, influenciam a criação dos planos, influenciam grandes decisões sobre o rumo das políticas públicas, mas burocratas também operacionalizam o cotidiano da política pública. Burocratas também fazem a política pública virar algo concreto, fazem o Plano Nacional de Imunização virar uma vacina no seu braço. Então, quando falamos da burocracia estatal, estamos falando dos atores que fundamentalmente fazem o Estado Democrático de Direito funcionar, porque só existem direitos se existem burocratas formulando e implementando esses direitos. Ou seja, eles são componentes fundamentais do funcionamento das nossas sociedades, da redução de desigualdades, do desenvolvimento, porque não só formulam e influenciam a criação dos planos, mas eles também os materializam e os operam.