

# Longe dos gabinetes

Cientista política fala dos estudos sobre burocracia do nível de rua e propõe formas de melhorar o atendimento daqueles que estão na linha de frente do serviço público

ANA PAULA ORLANDI



Lotta na FGV, em São Paulo, onde coordena o Núcleo de Estudos da Burocracia

Conceito do campo da administração pública que surgiu nos Estados Unidos na década de 1960, a burocracia do nível de rua refere-se aos profissionais que atuam na linha de frente do serviço público, como policiais, assistentes sociais e enfermeiros. “Em geral, eles não gostam de ser chamados dessa forma. Isso porque a palavra ‘burocrata’ costuma ter uma conotação pejorativa e a expressão ‘nível de rua’ pode parecer uma desvalorização do trabalho que exercem”, conta a cientista política Gabriela Lotta, coordenadora do Núcleo de Estudos da Burocracia da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV), em São Paulo. “Na verdade, o sentido é oposto. O burocrata representa o Estado e a própria democracia, enquanto o ‘nível de rua’ remete à concretização dos direitos na vida cotidiana.”

Lotta é uma das organizadoras do livro *Na linha de frente: Avanços e contribuições dos estudos sobre burocracia do nível de rua no Brasil*, lançado no final do ano passado pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Ela divide o trabalho com Roberto Rocha Coelho Pires, pesquisador com doutorado em administração pública que atua no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Com 15 capítulos, a obra traz textos assinados por 35 pesquisadores brasileiros.

Na entrevista a seguir, Lotta fala sobre o cenário brasileiro e como as pesquisas vêm contribuindo para melhorar esse contexto. Em fevereiro, ela foi uma das vencedoras da segunda edição do prêmio Mulheres e Ciência, concedido pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

**Por que os estudos sobre burocracia do nível de rua demoraram tanto para se consolidar no Brasil em comparação com Estados Unidos e Europa, cujas pesquisas começaram na década de 1970?**

Até a Constituição de 1988, o Brasil não tinha um sistema amplo de serviços públicos universais. Foi só a partir desse período que saúde, educação e assistência passaram a ser organizadas de forma mais estruturada. Isso significa que, antes disso, o próprio campo empírico para pesquisa era muito limitado. Um segundo fator é que a área de políticas públicas no país também é relativamente recente. Os estudos sobre burocracia do nível de rua só começam a engatinhar nos anos 2000, com a expansão das universidades e a criação de cursos específicos. A partir do início da década de 2010, se forma uma comunidade de pesquisadores dedicada ao tema da burocracia do nível de rua.

**Essas pesquisas no Brasil têm caráter interdisciplinar?**

Sim. Ao contrário da Europa e dos Estados Unidos, onde o debate costuma ficar mais concentrado na administração pública, aqui o tema atravessa áreas como sociologia, educação e outros campos das ciências humanas. Antes de 2010, os pesquisadores estavam dispersos em diferentes áreas. Quando o conceito passou a ser utilizado, muitos profissionais reconheceram suas próprias pesquisas nele. Um exemplo é o grupo de educadores ligado à PUC-Rio [Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro], que estudava professores e diretores da educação básica. Ao entrar em contato com os trabalhos que vinham sendo feitos no Brasil a respeito, eles se identificaram com a abordagem e criaram em 2014 a Rede de Estudos de Implementação de Políticas Públicas Educacionais, passando a adotar o termo “burocracia do nível de rua”. No Brasil e, de forma mais ampla, no Sul global, é difícil tratar desse tema sem dialogar com as ciências sociais, por exemplo, até porque o trabalho desses profissionais é fortemente marcado por disputas políticas.

#### Em que sentido?

Muitos desses profissionais atuam como cabos eleitorais de candidatos a, por exemplo, prefeito ou deputado durante períodos eleitorais por opção ou coação. Também enfrentam interferências para alterarem suas agendas de trabalho em função disso. Alguns, inclusive, se candidatam a cargos políticos eletivos. Sem contar que, no caso brasileiro, estudar a burocracia do nível de rua significa ultrapassar as fronteiras formais do Estado. Envolve analisar organizações da sociedade civil contratadas para prestar serviços públicos e figuras como a do conselheiro tutelar, que é eleito pela população para atuar nessa esfera. São arranjos muito mais híbridos do que o modelo tradicional, em que o Estado implementa diretamente as políticas.

#### Como se dá a relação dos pesquisadores com os burocratas do nível de rua?

Em geral, esses profissionais não gostam de ser chamados assim. Embora o termo seja importante do ponto de vista teórico, na prática ele não é bem recebido. No cotidiano, essa expressão soa ofensiva, porque “burocrata” tem uma conotação negativa e “nível de rua” pode parecer

uma desvalorização desse trabalho. Na verdade, o sentido é oposto. O burocrata representa o Estado e a própria democracia, enquanto o “nível de rua” remete à concretização dos direitos na vida cotidiana. Para conseguir pesquisar esse grupo, é fundamental construir relações de confiança, o que exige tempo, presença em campo, diálogo e muita negociação. Nem sempre isso funciona, especialmente em setores mais fechados, como a polícia, onde o acesso é muito difícil e as entrevistas tendem a ser mais pró-forma. Além disso, as pesquisas em nosso campo partem de uma preocupação ética central: o objetivo não é julgar as práticas, mas entender por que as pessoas agem como agem. Muitas vezes, esses profissionais fazem o que é possível dentro de condições precárias. Quando o sistema falha, eles precisam buscar soluções improvisadas, como agentes da saúde que precisam negociar com o mundo do crime organizado para atuar em determinados territórios. Nesses casos, a responsabilidade não é individual, mas de um Estado que não oferece suporte adequado.

#### Qual é o papel das pesquisas nesse cenário?

Em geral, as pesquisas são muito concretas e permitem descrever, por exemplo, o que acontece quando um professor entra em sala de aula e interage com seus alunos. Para os gestores, é muito mais fácil pensar soluções quando os problemas são apresentados de maneira objetiva. No Núcleo de Estudos da Burocra-

“  
É preciso estreitar o diálogo entre quem formula e quem executa as políticas públicas

cia investigamos durante a pandemia de Covid-19 como os profissionais da linha de frente estavam vivenciando esse período. Como não era possível realizar pesquisas presenciais, foram feitas várias rodadas de *surveys*, autorrespondidos por celular ou computador, com trabalhadores da saúde, da assistência social, da defensoria pública e da polícia penal. Os resultados desses estudos tiveram impacto concreto. Os relatórios foram utilizados na Comissão Parlamentar de Inquérito [CPI] da corrupção, embasaram o processo movido pela Organização dos Estados Americanos [OEA] contra o governo brasileiro pela falta de apoio aos profissionais da linha de frente e fundamentaram ações judiciais de sindicatos para garantir, por exemplo, a distribuição de máscaras. Além disso, contribuíram para a criação de uma nova legislação para os agentes comunitários de saúde, durante a pandemia, servindo de base para o debate legislativo. Esses exemplos mostram que existe, sim, um diálogo relevante entre pesquisa e formulação de políticas públicas, embora seus efeitos dependam, em grande medida, da disposição dos governos em incorporar evidências e promover mudanças.

#### O que é necessário para melhorar a atuação desses profissionais?

O primeiro passo é valorizá-los e reconhecer a importância do trabalho que realizam. Há, claro, a dimensão material: salário, carga horária, estabilidade e carreira. Mas faz também parte desse processo parar de tratá-los como responsáveis pelos fracassos das políticas e passar a vê-los como atores centrais no acesso a serviços e a direitos. Em geral, as políticas são formuladas longe da realidade das escolas, dos postos de saúde e dos serviços sociais. Por isso, é fundamental criar processos sistemáticos de escuta, como consultas, reuniões e espaços permanentes de diálogo antes da publicação de normas. Medidas simples como essas já fazem muita diferença. Além disso, é importante aproximar quem formula políticas de quem as executa. Experiências de imersão, em que gestores acompanham o trabalho na ponta, ajudam a entender limites e dificuldades reais. Essa vivência torna as políticas mais viáveis, eficazes e sensíveis às condições concretas de implementação. ●