



## ENTREVISTA

### CONTRIBUIÇÕES E DESAFIOS DA BUROCRACIA PÚBLICA AO ESTADO BRASILEIRO

#### GABRIELA LOTTA

Professora e pesquisadora de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Entrevistadores: Bruno Dias Magalhães (FJP e UFMG) e Lara Farah Valadares (FJP)

Transcrição: Sergio Valadares Alves (FJP)

Revisão: Cláudia Torres Lopes (FJP e UFMG)

**LF:** Gabriela, você se destaca na Ciência Política e no Campo de Públicas com diversos estudos, sobretudo nos temas da burocracia, políticas públicas e implementação. Na sua visão, como você definiria o Estado brasileiro hoje, em relação à sua estrutura? Qual a importância desse Estado para entrega de serviço à população e para o combate às desigualdades?

**GL:** Em princípio, acredito que há uma diferença importante entre o Estado e a administração pública. Vou focar minha resposta mais na segunda. O Estado brasileiro cresceu muito nas últimas décadas, após a Constituição Federal de 1988. Institucionalmente, foram construídos poderes bastante robustos, tanto que têm sido colocados em xeque há quatro anos e resistido. Já a administração pública brasileira, braço

operacional do Estado que vai dar conta daquilo que a nossa Constituição se propôs, meu diagnóstico é que é muito heterogênea.

*A gente tem administrações públicas brasileiras. Essa heterogeneidade não é recente, ela vem desde quando começamos a construir de maneira mais profissional a administração pública no Governo Vargas*

e que se materializa em algumas áreas extremamente avançadas, algumas ilhas de excelência que conseguem entregar serviços com eficiência, com uso aprofundado da tecnologia, com uma gestão orientada por resultados, com servidores muito comprometidos, muito bem qualificados. Ao mesmo tempo, em outras áreas da administração pública, como um entrevistado meu recentemente disse, parece que a República nem chegou. São áreas cujo *modus operandi* remonta a traços anteriores à própria República. Esta heterogeneidade tem um componente que é federativo. No Governo Federal é possível encontrar mais essas ilhas de excelência do que os municípios. Mas é também uma heterogeneidade que reproduz certas desigualdades sociais. Mesmo quando se compara entre municípios e estados, alguns municípios que tem um PIB maior, que estão em centros, que conseguem atrair mão de obra qualificada, se desenvolvem mais e estão mais próximos de uma administração pública profissionalizada do que outros municípios mais distantes, que já acumulam uma série de desigualdades. É muito difícil dar um retrato do que é a administração pública brasileira de maneira única. Diante disso, argumento que a nossa administração pública carrega traços históricos não resolvidos e que mesmo pós Constituição continuam presentes e se complexificando. Esse é o diagnóstico que o Edson Nunes fez em seu livro maravilhoso

*A Gramática Política no Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático* e que, em conjunto com Pedro Abramovay, buscamos contextualizar ou renovar no período pós Constituição. Nossa ideia é mais ou menos essa: se a gente pensa que o Estado e a administração pública são *locus* do encontro com a sociedade, esse encontro é marcado por diferentes tipos de relação que vão se alterando ao longo do tempo (clientelismo, corporativismo etc.). A nossa Constituição de alguma forma tentou organizar isso para criar uma administração pública mais profissionalizada, mais republicana, mais participativa, mais inclusiva. Mas não acho que nem a Constituição nem as reformas que tivemos até então conseguiram acabar com esses traços históricos da administração pública brasileira. Dito isso, e conectando com a segunda parte da pergunta, o Estado brasileiro, em termos institucionais, é muito robusto. Se a gente olha para a nossa Constituição, vemos um conjunto de direitos sociais garantidos que deveriam ser providos pelo Estado numa tônica de serviços públicos universais, que trazem inclusive um componente de combate às desigualdades e de promoção de inclusão, como a Lara tratou em sua tese. Agora, para que nossa Constituição se materialize, é necessária uma administração pública capaz de oferecer esses serviços. E essa administração pública é muito heterogênea. Então a gente vai ter serviços de excelência, que garantem uma inclusão universal e, ao mesmo tempo, serviços que não conseguem chegar nas pessoas mais necessitadas, que excluem determinados grupos populacionais, em ciclos de vulnerabilidade, com dificuldade de acesso ao Estado. Esses traços acabam comprometendo a capacidade do Estado brasileiro de garantir o que a Constituição propôs, que é o fornecimento universal de

serviços públicos numa tônica de direitos. E é por isso que a gente acaba patinando em algumas áreas. A atenção primária à saúde e educação básica, por exemplo, são duas áreas em que conseguimos universalizar os serviços. Mas a gente não conseguiu promover um salto de qualidade a ponto de o Brasil mudar de patamar nos rankings internacionais de educação como o Pisa [Programa Internacional de Avaliação de Estudantes]. E mesmo olhando para outros serviços da educação e saúde, como os serviços hospitalares e o ensino médio ou universitário, nem mesmo a universalização foi realizada. Este é o reflexo dessas desigualdades de que estou falando, dessas heterogeneidades que marcam o que é a administração pública brasileira.

**BM:** Quem são as servidoras e os servidores públicos que implementam as políticas públicas no Brasil? Como esses profissionais interferem na provisão de serviços, nos resultados finais da ação do Estado de maneira geral? E como que essa administração pública pode garantir condições na ponta para uma melhor implementação dos serviços?

**GL:** *A materialização de direitos se dá a partir da realização concreta de serviços públicos. Por isso a administração pública se organiza para ofertar serviços. E nesse sentido a burocracia pública, que é composta pelas pessoas que dão vida ao Estado, tem vários níveis diferentes de grupos populacionais.*

Assim, temos a burocracia de alto escalão, que são as pessoas mais ligadas à vida política, secretários, ministros, pessoas que estão nos níveis superiores na hierarquia organizacional. Temos os burocratas de médio escalão, que são os gerentes dos serviços, pessoas que coordenam áreas. E na base da pirâmide, temos as pessoas que estão na linha de frente, que

fazem atendimento, a quem vamos chamar na literatura de burocratas de nível de rua. Os burocratas de nível de rua correspondem aproximadamente a mais de 70% dos servidores públicos. São, portanto, os profissionais que estão na linha de frente de um serviço, fazendo atendimento ao público para materializar um serviço que faz parte de um direito. É uma categoria muito grande que contempla desde professores, médicos, enfermeiros, policiais, profissionais da assistência social até o atendente do Detran, o motorista de ônibus.

*Essas pessoas são fundamentais por vários motivos, mas se pensamos na tônica do cidadão, a questão fundamental é que não existe um serviço público se não existirem pessoas transformando o que está na regra, lei ou no programa, em um serviço prestado.*

Então, não existe direito à educação se não tiver um professor em sala de aula dando aula. Não existe direito à saúde se não tiver um médico realizando consulta numa unidade básica ou num hospital. Por isso, ao mesmo tempo que os burocratas de nível de rua são muito importantes para o alcance das metas das políticas, eles também são muito importantes para os cidadãos, porque dependemos dessas pessoas para acessar os nossos direitos. É claro que, dependendo do grau de vulnerabilidade, a necessidade dessas pessoas é ainda maior, dadas as restrições e limitações para acessar os direitos. Setenta por cento da população brasileira não tem plano de saúde, por exemplo, o que significa que eles dependem de burocratas de nível de rua, médicos, enfermeiros, agentes comunitários de saúde do SUS [Sistema Único de Saúde], para conseguir acessar o direito à saúde. Agora, o que a gente vai aprender nos estudos é que a importância conceitual desses profissionais não se materializa

numa priorização deles dentro das decisões organizacionais ou mesmo no desenho de políticas públicas. Na verdade, eles são muitas vezes relegados. Muitas vezes o profissional da linha de frente é responsabilizado sem que lhe seja dada a relevância e importância que ele tem. É preciso também lembrar que muitas vezes ele trabalha sob condições difíceis. O burocrata de nível de rua convive com estresse permanentemente. Por quê? Porque o trabalho de encontro com o cidadão é um trabalho totalmente imprevisível. Um professor nunca sabe como é que a sala vai se comportar. Um policial nunca sabe o que vai acontecer na rua em que ele está fazendo policiamento. Um médico nunca sabe qual é o próximo caso que ele vai atender. Essa imprevisibilidade, essa dificuldade de se construir ações rotineiras, previsíveis, fazem com que o estresse seja a condição de trabalho de quem está na linha de frente. E esse estresse tem que ser manejado. Manejar significa que os profissionais precisam conseguir sobreviver, às vezes até literalmente. Ele vai desenvolver formas para lidar com isso de uma maneira mais confortável psicológica e emocionalmente. E, muitas vezes, para isso, ele acaba criando subterfúgios que geram exclusão, subterfúgios que jogam a culpa no usuário. O que a gente vai discutir é que esses comportamentos são quase da natureza do trabalho do nível de rua – não é culpa daquele professor, daquele policial – e, portanto, precisa ser administrado. Se não for administrado, e geralmente não é, gera consequências de assédio. Para mostrar como é sistêmico, pensem que todo dia você vai trabalhar numa sala de aula. Você sabe que os seus alunos vivem numa situação familiar complicada. Você trabalha num lugar de violência e que frequentemente tem tiroteio no meio da rua.

Não tem água no bebedouro, o banheiro não está funcionando, o material didático não chegou, as crianças estão com fome. Você precisa lidar com tudo aquilo e tomar decisões e ainda tem um governo te cobrando pelas metas do Ideb [Índice de Desenvolvimento da Educação Básica] porque, caso contrário, sua escola não recebe recurso. Esse é o contexto de 90% de professores da escola pública. Como é que você faz para sobreviver num ambiente desses? Muitas vezes, o que os professores fazem para não gerar frustração é abandono do trabalho. Eles escolhem algumas poucas crianças na sala de aula para quem eles vão dedicar muita atenção. Entendam com muitas aspas o que eu vou falar aqui. [O professor pensa] “eu vou pelo menos salvar essas cinco crianças, porque eu não consigo salvar 50. Mas se essas cinco eu conseguir salvar, eu já estou feliz”. Esse processo é um processo muito comum no trabalho de nível de rua. Só que a consequência é que a gente acaba excluindo 45 crianças. A gente exclui 90% do usuário de um serviço mais cuidadoso. Volto, isso é culpa desse professor, desse burocrata de nível de rua? Não! Isso é culpa desse ambiente muito difícil em que ele trabalha e que ninguém coloca ele na centralidade da melhoria deste processo. Estudos mais recentes estão começando a olhar para os efeitos disso em termos de desigualdades e estão mostrando como essa lógica de responder a um ambiente de estresse, sem ajuda, sem apoio e sem gestão, aumenta a exclusão de grupos já vulnerabilizados. Vai se criando um ciclo vicioso da vulnerabilidade. Então, os burocratas de nível de rua são absolutamente fundamentais para garantia de serviços públicos. Eles, em geral, não são priorizados na gestão, pelo contrário, muitas vezes são culpabilizados. Eles trabalham

em uma condição extremamente difícil e estressante. E a consequência disso tudo é que seu trabalho pode muitas vezes engendrar processos de mais vulnerabilização, reprodução de desigualdades e exclusão na ponta.

**LF:** Diante desse contexto, o que pode ser feito pelo Estado e pela burocracia?

**GL:** Já se tem há umas 3 décadas o entendimento que os burocratas são pessoas que têm valores, são influenciados pelos seus valores pessoais e da sua trajetória, pelos valores da organização onde eles trabalham, pelos valores da sociedade onde eles estão inseridos.

*Quer dizer, burocratas não são uma peça de uma máquina que estão apenas executando um comando. Eles vão aportar seus valores para dentro dos serviços públicos, quer a gente goste, quer a gente não goste.*

Como é possível diagnosticar quais são os valores que estão colocados em jogo? Como é que a gente analisa, entende, compreende? E, em segundo lugar, como lidar com esses valores? Lidar quer dizer, coibir e punir alguns e potencializar outros valores que podem fazer bem para o serviço público. É o que chamamos de exercício da discricionariedade. O que estudos mostram é que existem três camadas de valores. A primeira é a camada social, de natureza sistêmica. Por exemplo, por vivermos numa sociedade racista e machista, provavelmente nós carregamos alguns traços na nossa vida cotidiana e no nosso trabalho. Uma segunda camada de valores é a camada organizacional. Por exemplo, as organizações militares, como as polícias militares, carregam valores de uso de violência. O fato de um policial entrar na corporação faz com que ele vá, de alguma forma, sendo socializado com esses traços de violência, como mostram as

pesquisas da Letícia Godinho e da Melina Risso. Por fim, a terceira camada de valores é a camada individual, que tem a ver com a trajetórias e dimensões particulares de cada um. Claro que ela é também social, mas, por exemplo, eu tenho uma religião, uma família, uma escola, uma cultura, minha raça, meu gênero e assim por diante. Tudo isso faz com que eu tenha determinados valores que podem ser mais próximos à média social, mas também podem ser mais diferentes. O mais difícil é conseguirmos reverter o que são os valores sociais. Por que os valores sociais não só aparecem no trabalho da burocracia de nível de rua, mas, acima de tudo, eles aparecem no encontro com o cidadão.

*Então, por exemplo, machismo e racismo, que são questões estruturais no Brasil. Pode ser que o burocrata de nível de rua não seja machista nem racista, mas ele vai encontrar um monte de famílias, usuários, pacientes, alunos que são. E isso aparece o tempo inteiro. Essas questões pressupõem políticas públicas de sensibilização e conscientização da sociedade.*

Em meu trabalho com os agentes comunitários, por várias vezes, elas e eles diziam: “a gente quer trabalhar o tema de planejamento familiar com as famílias, mas as famílias não aceitam. As famílias não aceitam a gente discutir questões, por exemplo, de homossexualidade”. Essas questões de valores sociais são as mais difíceis de serem tratadas. Elas são de longo prazo. Elas pressupõem políticas públicas de sensibilização e conscientização da sociedade. O enfrentamento aos estigmas relacionados a HIV/AIDS desde os anos 90, foi um caso parcialmente exitoso que tivemos no Brasil de enfrentamento do preconceito contra a homossexualidade. Com o Estado indo na imprensa e tudo mais. Essa não é uma briga simples. É muito difícil um burocrata

de nível de rua ali sozinho, reverter a cabeça das pessoas em relação a valores sociais. Já os valores organizacionais são um pouco mais fáceis de serem mudados, comparativamente. Pois se há uma decisão política de combater valores organizacionais, ela terá efeito, ainda que a médio prazo, com muita ação. No caso brasileiro, a disputa para mudança da ideia de saúde mental é um exemplo de mudança de valores feita em organizações, a partir da conscientização de médicos e enfermeiros contra um estigma organizacional relacionado à temática. Quanto aos valores dos indivíduos, os estudos mostram que existem dois tipos de estereótipo. O estereótipo passivo é aquele que está no nosso inconsciente, que foi formado na nossa socialização, na sociedade, na família. É o machismo e o racismo estrutural, por exemplo. O estereótipo ativo é aquele que eu ativo na minha relação com o outro. É a professora em sala de aula sendo racista, por exemplo. É o estereótipo ativo que gera a exclusão imediata e que precisa, acima de tudo, de políticas de intervenção. Porque é muito difícil você mudar socialmente, fazer as pessoas não serem machistas estruturalmente, o que demanda uma mudança de longuíssimo prazo da sociedade. Pensando em política pública, a primeira coisa a ser feita é a conscientização. O que eu quero dizer com isso?

*As pessoas ativam estereótipos passivos sem perceber. E quando você submete o indivíduo a um processo de autorreflexão, você faz as pessoas começarem a ter consciência daquilo que elas fazem inconscientemente. E esse é o primeiro passo para combatermos o uso de valores problemáticos na implementação, por meio da produção de processos de reflexão.*

Isso pode acontecer, por exemplo, a partir de atividades de discussão de casos em grupo com

as equipes, fazendo as pessoas refletirem sobre sua prática cotidiana. O segundo passo depois da reflexão é ensinar às pessoas como ser diferente. Dar ferramentas para serem diferentes. Como lidar com seus próprios valores? Como inibir seus próprios preconceitos? E o terceiro passo é você criar políticas de incentivo e punição. Então, falamos em um conjunto de instrumentos que incentivam práticas benéficas e punem práticas que são problemáticas para evitar que isso aconteça ao longo do tempo.

**BM:** Como você vê a relação entre política e burocracia? E como essa burocracia pode contribuir novamente com o atual momento, que parece ser de fortalecimento democrático e institucional?

**GL:** O conflito entre burocratas e políticos é uma coisa que tem sido apontada pela literatura desde o trabalho do Max Weber, há mais de 100 anos atrás. Quer dizer, embora a gente espere que os burocratas sejam peças de uma máquina, de uma engrenagem, são pessoas que carregam valores, vontades, posições políticas e trazem tudo isso para as decisões que eles tomam dentro do Estado. Por que esse conflito está sempre colocado? O próprio Weber responde, porque nós temos pessoas dentro do Estado que foram eleitas para representar o povo. São os políticos, cujas decisões, legítimas numa democracia, estão sujeitas a sistemas de controle e responsabilização e *accountability*. Por outro lado, também faz parte do Estado o corpo de burocratas, seja no alto, médio escalão, no nível de rua ou no *back office*. Essas pessoas também têm seus valores e isso pode acabar gerando conflitos. Para ilustrar de maneira mais concreta, o presidente manda fazer uma coisa e os burocratas cruzam os braços e dizem “não fazemos”. Esses conflitos acabam tendo uma

consequência gerencial, no âmbito da entrega de resultados. Mas, para além da consequência gerencial, há uma consequência muito mais perigosa para a democracia. Por quê? Porque a sociedade não tem os mesmos canais de controle da burocracia do que tem de um governante. Eu não gostei do que o político fez, eu não voto mais nele. A gente não pode fazer isso com o burocrata. Eu não gostei do que o professor fez, o que que eu faço? Ele não é eleito, eu não tenho como votar ou não votar nele. Então, a questão é que, na medida em que se tem burocratas tomando decisões baseadas em valores pessoais que sejam decisões contrárias às decisões dos políticos, isso pode acabar corrompendo o funcionamento da democracia. Porque você tem pessoas que não foram eleitas tomando decisões que interferem nas decisões tomadas pelas pessoas eleitas. E essas pessoas não eleitas não estão sujeitas ao mesmo sistema de *accountability* que as pessoas eleitas estão. Então, no fundo, além de um problema gerencial, há um problema político da própria democracia. Nas últimas décadas, até o governo Bolsonaro, houve um crescimento de uma narrativa que valoriza a técnica em detrimento da política. Isso remonta a ideia de meritocracia de base neoliberal, reproduzindo a noção de que o sucesso individual depende tão somente do esforço de cada um. E esse discurso vem ao mesmo tempo acompanhado por uma criminalização da política. Isso tem tudo a ver com a Lava-Jato e com as crises desde 2013, depois do impeachment da Dilma [Rousseff].

*O conflito entre burocratas e políticos é inerente ao funcionamento das democracias. Mas esse conflito acabou caindo em dois desequilíbrios. O primeiro desequilíbrio é aquele em que a técnica se sobrepõe à política. Por que esse desequilíbrio é perigosíssimo?*

*Porque ele corrompe a democracia e, no fundo, a gente pode acabar caindo numa justificação e numa legitimação de tecnocracia, que são absolutamente autoritárias.*

Quer dizer, um cara que passou num concurso público tem todo o poder de definir o rumo do Brasil? Não tem. Ele não foi eleito para isso. Ele passou no concurso. Ele responde a decisões de um político que foi eleito. Além disso ser muito perigoso para a democracia, nós temos que lembrar que nós vivemos numa sociedade extremamente desigual. E esse discurso de meritocracia no Brasil é um discurso falacioso. Ele é falacioso em qualquer lugar. Mas, no nosso caso, quando você quer adotar o discurso de meritocracia para concurso público, na verdade você está falando de reprodução de desigualdade social. Quem é que passa num concurso público que paga um salário inicial de R\$20.000? Em sua maior parte, homens brancos cujas famílias os bancaram estudando em casa. A grande maioria da sociedade brasileira, ou seja, mulheres e pessoas negras não vai passar. Então é uma meritocracia que, na verdade, reproduz um discurso desigual. Foi isso que a gente viveu no Brasil. Toda essa coisa do “lavajatismo”, de legitimar que a decisão do juiz é melhor que a decisão do político, de dizer que os procuradores do Ministério Público são muito mais importantes, melhores formados do que um político e por isso podem decidir por ele, enfim, tudo isso fez a gente enfraquecer a nossa democracia. Esse é o primeiro desequilíbrio. Uma das consequências disso, do discurso da negação da política, é que a nossa democracia entrou numa bruta crise. No fundo, esse discurso reproduz a ideia de que a democracia não serve para nada porque o bom gestor não precisa ser político, não precisa nem participar

da eleição. Com a eleição do Bolsonaro, que vem com um discurso antipolítica e antissistema, por mais falacioso que isso seja olhando a própria trajetória política dele, vai se criar um desequilíbrio que a gente não tinha enfrentado nessas proporções no Brasil. Bolsonaro, sem chamar isso de política, vai colocar as decisões políticas acima da técnica, acima da legalidade, acima dos princípios constitucionais, acima da administração pública, acima de tudo. Então, é o presidente que governa dizendo que vacina não serve para nada, desprezando todo o conhecimento científico e a trajetória de uma burocracia que diz que vacina tem efeito. Esse é o segundo desequilíbrio que falamos, quando a política se sobrepõe à técnica. É contrário do primeiro desequilíbrio, quando a técnica sobrepõe a política, embora um seja consequência do outro. Mas é também perigoso porque, em primeiro lugar, acaba com as boas decisões. Porque não existe boa decisão que não seja amparada em algum tipo de evidência, que não seja amparada em algum tipo de avaliação de viabilidade técnica. É isso que um servidor faz. Ele dá alternativas para embasar uma escolha. Quando a política desconsidera a técnica em primeiro lugar, ela toma decisões ruins. Porque decisões completamente sem evidências são decisões ruins. Mas no caso do Bolsonaro, tem uma segunda camada, que é a construção histórica de um populismo autoritário, ou como a gente quiser nomear. Ou seja, para ele [Bolsonaro] não bastava só ser um político que desconsiderava a técnica. Ele era um político que desconsiderava a técnica e queria minar os mecanismos de controle interno à sua ação. Então, ele é um político que desconsidera a democracia. Ele é um político que desconsidera as instituições. Ele é um político que precisa

atacar as instituições para governar de maneira autoritária. E ele fez isso de muitas formas durante esses quatro anos. Vários pesquisadores vão mostrar que ele fez isso atacando o STF [Supremo Tribunal Federal]. Ele fez isso desorganizando o sistema legislativo. Ele fez isso acabando com o federalismo, como mostram [Fernando] Abrucio e [José] Eduardo Grin. O que eu tenho estudado é que ele fez isso atacando a burocracia. E ele ataca a burocracia por esses dois motivos. Primeiro, ele não quer evidência, ele quer decidir como ele quiser. E o segundo motivo é que a burocracia impõe barreiras para um projeto autoritário. Como que a burocracia impõe barreiras? Porque é a burocracia quem vai dizer: “presidente, você não pode mudar o dia da eleição, quando você quiser”. “Presidente, você não pode fazer a urna eletrônica virar voto em papel quando você quiser. “Presidente, você não pode não cumprir leis”. A burocracia impõe barreiras para o governante. Sempre é assim, porque a ação da burocracia é baseada na legalidade, na lei. A lei é o mundo da restrição, é o universo da barreira. Então, o que o governo Bolsonaro fez foi tentar atacar a burocracia como uma forma de avançar no seu projeto autoritário e é isso que eu tenho estudado na pesquisa que eu estou coordenando. A gente entrevistou mais de 200 servidores que sofreram diferentes tipos de ataque para ver como eles enfrentaram o que aconteceu por dentro do Estado e assim por diante. Falei de dois tipos de desequilíbrios: um em que a técnica se sobrepõe à política e outro em que a política se sobrepõe à técnica. Mas como é que a coisa funciona melhor? Quando a gente tem um equilíbrio no qual se tem a Política com “P” maiúsculo organizando como se dão as decisões com base em evidências e no suporte técnico para tomar boas decisões.

Esse é o equilíbrio: quando você a técnica tem liberdade de trazer evidências, de propor, de pensar, de apresentar, sem ser atacada e sofrer assédio, e a Política faz concertação para tomada de decisão entre as várias possibilidades que estão colocadas. Esse equilíbrio não é dado, ele é dinâmico e muito difícil. Essa Política com “P” maiúsculo é a capacidade dos políticos de gerar processos de concertação com a sociedade. Porque no fundo, qual é a melhor saída para pensar a relação entre a agricultura e a Amazônia? Existem várias saídas possíveis. Alguns vão gostar mais de umas e outras vão gostar mais de outras. Qual é o papel dos servidores públicos? É papel do Ibama [Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis] dar uma alternativa. É papel da Funai [Fundação Nacional dos Povos Indígenas] falar a sua perspectiva. É papel do Ministério da Agricultura falar a sua. E é papel dos políticos concertar na sociedade, isto é, construir na sociedade debates para decidir qual dessas alternativas nós, enquanto sociedade, vamos encabeçar. Quem ganha e quem perde. Onde estamos no momento atual? Não sei se a gente vai ter desequilíbrio nesse momento porque está muito cedo para dizer. O que eu sei desse momento, o que minhas pesquisas mostram, é que até agora o governo atual é o que mais contratou servidores públicos para ocupar cargos comissionados de alto e médio escalão. Então, acho que é um governo que está tentando fazer um equilíbrio entre a técnica e a política, inclusive, na ocupação de cargos. É impressionante a presença de servidores concursados. Isso é fundamental, porque nós estamos num momento de reconstrução, inclusive, literal, da administração pública brasileira. Eu acho que a gente não tem nem noção do tanto que foi destruído.

*A gente tem evidências, mas um diagnóstico real de informações apagadas, sistemas destruídos, documentos destruídos, servidores públicos que saíram porque não aguentaram ou que estão tomando [remédio] tarja preta, estão em licença ou não estão conseguindo ser produtivos porque não estão bem, o tamanho do estrago, a gente não tem noção.*

E nós precisamos de muitas pessoas engajadas politicamente dentro da burocracia para reconstruir isso. Nesse sentido, servidores públicos vão ter um papel fundamental, inclusive, de reconstruir coisas que só eles sabem que foram destruídos. Por exemplo, uma das formas de resistência que os servidores tinham era fazer *backup* de documentos que foram apagados. Os servidores públicos vão ter um papel muito importante agora de trazer isso de volta e mostrar o que a gente tinha, o que se perdeu por aí. Então acho que é um pouco nesse momento que a gente está. Mas o que que vai ser enquanto equilíbrio? Acho que está muito cedo ainda para a gente saber.

**LF:** Tentando compreender o atual contexto de reconstrução, quais seriam arranjos sustentáveis e inovadores para que o Estado alcance seus resultados? Qual o papel do desenho e da implementação de políticas públicas?

**GL:** Em primeiro lugar, não existe saída que não seja pela política. A saída tem que ser pela Política com “P” maiúsculo e isso significa que a administração pública do Estado brasileiro deve reinventar sua forma de lidar com a sociedade. É claro que tem toda uma agenda que vai ser importante, de retomada e reconstrução dos mecanismos clássicos de participação social, como conselhos, conferências, audiências e ouvidorias. Mas a sociedade de hoje não é a sociedade do começo dos anos 2000, quando

esses mecanismos começaram a crescer. Fazer conferência presencial, por exemplo, é um negócio caríssimo. E quem é a população que consegue sair da sua cidade para participar na conferência nacional? Quem essas pessoas representam? Hoje há todo um trabalho de reconfiguração do que é a participação social no Brasil para conseguir fazer Política com “P” maiúsculo. E isso tem a ver com novas formas de uso de tecnologia, engajar a sociedade de outras maneiras, conseguir chegar em territórios e grupos populacionais que não se chegava e dar outras formas de voz para eles.

*Eu acho que tem toda uma reconfiguração aqui no tema da participação que é fundamental. Temos que reconfigurar a relação com a sociedade para reativar uma crença na democracia.*

Uma segunda coisa para esses arranjos conseguirem avançar é a coordenação de uma administração pública que é muito complexa. Inclusive, ela é muito complexa em termos setoriais. E ficou mais ainda. O governo do Lula tem 37 ministérios. Se já não é fácil com 20, é mais difícil ainda com 37. Não estou questionando o número de ministérios, que é uma forma de você dar voz a grupos que não são priorizados, mas, somando a complexidade de números de ministérios com a complexidade federativa, cria-se a necessidade de se trabalhar articulação e coordenação como *modus operandi*. Não pode ser um algo a mais. A coordenação deveria ser um *modus operandi* do governo federal, assim como deveria ser nos estados e municípios. Por que? Várias pesquisas mostram que problemas complexos só se resolvem com políticas intersetoriais. Você não resolve o problema da fome se só o Ministério do Desenvolvimento Social cuidar desse tema. Uma criança com fome não consegue estudar

bem e isso vai cair na educação. Uma criança com fome tem problemas de saúde e isso vai cair na saúde. Uma criança fica com fome porque a família dela não tem emprego e isso vai cair em outro ministério. Quer dizer, a gente só resolve problemas complexos com soluções complexas e elas são interministeriais e federativas. Por isso, o tema da coordenação, para mim, tem que ser a tônica deste governo. Ele não pode ser o “puxadinho”, como foi feito em governos anteriores. Um bom exemplo de política que se sustentou até o governo Bolsonaro é o Bolsa Família, cuja tônica é a coordenação. E por fim, para esses novos arranjos é fundamental olhar para o território. Vocês conhecem territórios muito diferentes do que os que eu conheço. Minas é um mundo nesse sentido. Mas a questão é que a nossa inteligência de política pública – não sei quem já foi a Brasília – é estabelecida nos corredores deste lugar incrível, cheio de prédios do [Oscar] Niemeyer. E o Brasil real é São Gabriel da Cachoeira, é o vale do Jequitinhonha. Não dá para a gente imaginar que políticas criadas no Planalto Central, na Esplanada, são adequadas para todos os territórios brasileiros. Não são. Por isso, a gente precisa também de arranjos institucionais que tragam o território para centralidade decisória. Veja a questão dos lanomâmis, por exemplo. Como ela é resolvida? Pensando naquele território. E acontece que o garimpo ali não tem nada a ver com a exploração mineral em outros lugares.

*A gente precisa ter soluções que são muito customizadas e que dialogam com o território, que escutam aquela população, que conseguem entregar algo que a população precisa, demanda, legítima e assim por diante.*

Isso tem tudo a ver com a agenda dos ODS [Objetivos do Desenvolvimento Sustentável].

Os arranjos de sucesso daqui para a frente tem que ser arranjos que tragam o território na centralidade da resolução do problema. Quer dizer, a gente não vai entender o problema da fome de maneira genérica. A gente vai entender a fome para os lanomâmis, a fome para o sertanejo, a fome para quem vive na periferia de Belo Horizonte e a fome para quem vive no centro de São Paulo. Elas são fomes diferentes. E eu vou ter soluções pensadas para essas várias fomes, que são soluções intersetoriais, federativas, participativas, mas que lidam com a dinâmica e com a lógica do território como algo fundamental para a tomada de decisão. Então, acho que a gente tem uma coisa aqui também de aprender como criar soluções que dialoguem com esses territórios. E acho que isso é um terceiro aspecto fundamental do nosso futuro.

**BM:** Como pensar, então, as carreiras públicas? Como compreender o recrutamento e a capacitação da burocracia? Qual o papel do campo de públicas nisso?

**GL:** O campo de públicas é parte da solução. É uma parte imprescindível. Em primeiro lugar, porque nós precisamos de mais profissionais bem formados, engajados, com *ethos* público e com motivação para poder melhorar essa nossa administração pública tão heterogênea. E precisamos dessas pessoas alocadas não só na Esplanada, também precisamos delas ali, mas precisamos delas em São Gabriel da Cachoeira e no Vale do Jequitinhonha. A gente precisa dessas pessoas no país inteiro. Precisamos de muito mais, muito mais gente para poder se espalhar no território brasileiro e conseguir lidar com todos esses desafios mencionados. E por isso a formação de pessoas no campo de públicas, que têm já

uma formação interdisciplinar e intersetorial, com *ethos* público, motivada, engajada, é fundamental. Dito isso, e para além do campo de públicas, o que eu acho que a gente precisa da nossa burocracia brasileira? Como eu falei, a burocracia brasileira aumentou muito desde a Constituição e isso é maravilhoso. O que a gente conseguiu avançar, a gente conseguiu por causa desse aumento quantitativo e qualitativo da nossa burocracia pública brasileira. Mas isso não foi suficiente. Precisamos de mais pessoas e precisamos de pessoas mais bem qualificadas. Quando falo isso, não estou me referindo às pessoas que passam num concurso de prova de conhecimento e vão receber salários lá em cima; e vão reproduzir valores sociais da sua classe, da sua raça, dentro do Estado brasileiro.

*A gente precisa de um Estado, de uma burocracia mais diversa, mais plural, e por isso os nossos concursos públicos deveriam vir junto com aumento de cotas, qualificação do processo seletivo, avaliação de habilidades e atitudes, e avaliação de engajamento, vocação e ethos público.*

É algo super polêmico, mas é uma briga que eu compro. Porque não adianta recheiar o Estado de pessoas que não acreditam no Estado. Não adianta encher o Estado de gente que está lá dentro para dizer tem que diminuir, privatizar. Ou que não acredita na sociedade, que é contra o cidadão, que é racista, que é preconceituoso. Então a gente tem que qualificar e aumentar, mas de maneira diversa. Para tudo isso, eu acho que tem várias medidas, tem várias pessoas trabalhando com isso. Precisa melhorar processos de recrutamento. Isso tem a ver com o fortalecimento do campo de públicas. Tem a ver com mostrar que o Estado é um lugar legal para se trabalhar, fazer a sociedade acreditar na administração pública. Precisamos melhorar

processos seletivos dos concursos públicos para trazer esses elementos que eu falei, trazer cotas, avaliação por outros critérios. Precisamos melhorar as nossas carreiras, integrá-las, melhorar seus desenhos para que sejam mais intersetoriais e federativas, estimulem as pessoas circularem. Fazer as carreiras terem desenvolvimento ao longo do tempo, para não chegar no teto em 5 anos. Criar sistemas de incentivo dentro das carreiras para as pessoas quererem dar o melhor de si, se qualificar e assim por diante. Temos que ter programas de formação permanente da burocracia pública. A Fundação João Pinheiro é importante nesse sentido. A ENAP [Escola Nacional de Administração Pública] também. Mas, eu queria fechar dizendo que tudo isso, desde a ampliação do campo de públicas até as políticas de gestão de pessoas têm que ser voltadas para o fortalecimento do *ethos* público da burocracia brasileira. Tudo.

*Servidor público está ali para servir ao público. Ele é parte do Estado brasileiro e parte fundamental da garantia de direitos. E ele precisa saber disso. Ele precisa ser lembrado disso. Ele vai ser cobrado por isso o tempo inteiro.*

Caso contrário, a gente fica com um monte de gente, seja no nível da rua, seja no alto escalão, que está ali fazendo política pública como se tivesse vendendo produto no mercado. Precisamos de pessoas que estejam todos os dias trabalhando em prol da sociedade, em prol dos valores republicanos, em prol da inclusão, no combate à desigualdade. E é por tudo isso, obviamente, que o campo de públicas é muito importante. Não só por formar pessoas, mas também por disputar na sociedade esses valores todos.