

Verbetes Conceituais

Burocracia

Gabriela Lotta¹ 

¹Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, FGV-EAESP, São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: gabriela.lotta@gmail.com

DOI: [10.17666/ebcs.2026.021](https://doi.org/10.17666/ebcs.2026.021)

PREÂMBULO

Burocracia é um dos conceitos mais importantes das ciências sociais, mas também um dos mais utilizados com significados diferentes e compreensões limitadas. Mais do que isso, é um conceito recorrentemente mal interpretado no senso comum e ainda usado politicamente como agenda de governo (a desburocratização). No entanto, como argumentamos neste verbete, há diversos usos e interpretações para o conceito de burocracia e ele é fundamental para compreender o funcionamento do Estado e da própria democracia. Neste texto, mostramos que, na sua origem, remetendo a Weber, o termo conceituava uma forma de dominação das sociedades modernas que se desdobrava em formas organizacionais, procedimentais e em atores. Ao longo do tempo, no entanto, o termo passou a contemplar diferentes abordagens e compreensões. Apresentamos aqui uma breve retomada do histórico do conceito e das diferentes interpretações e correntes analíticas que derivam dele. Em seguida, apresentamos quais são as abordagens e usos contemporâneos e como o conceito foi traduzido e analisado no contexto latino-americano e brasileiro. Encerramos o verbete com alguns limites e potencialidades dos estudos sobre burocracia, mostrando como este conceito é central para compreender a relação entre Estado e sociedade, política e administração, democracia e técnica.

SUMÁRIO

1. Origens intelectuais
2. Principais correntes teóricas
3. Usos contemporâneos e debates em aberto
4. Configuração brasileira e latino-americana
5. Limites analíticos e alternativas
6. Referências bibliográficas

Aprovado em: 13/08/2026

Editor(a) responsável: Rogério Arantes



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Enciclopédia Brasileira de Ciências Sociais (EBCS). ANPOCS, 021 - 2026

1. Origens intelectuais

O conceito de burocracia se refere a uma forma específica de organização e exercício do poder nas sociedades modernas. O termo original, em francês (*bureaucratie*), combina a ideia de escritório ou ofício (*bureau*) com a de poder (*kratia*, em grego). Embora a palavra burocracia seja uma invenção moderna, a ideia de um poder exercido por funcionários e escritórios já existia em civilizações antigas, como o Egito e a China. Foi apenas a partir da Revolução Francesa e da formação dos Estados nacionais, porém, que o conceito passou a ser utilizado para explicar uma nova forma de organização política típica das sociedades modernas.

Um dos primeiros autores a refletir sobre esse processo foi Hegel (1821/1991), em “*Philosophy of Right*”. Ao desenvolver sua teoria sobre as relações entre família, sociedade civil e Estado, Hegel entendia que o Estado era o espaço no qual prevaleciam os interesses universais da sociedade, acima dos interesses particulares dos indivíduos. Nesse contexto, a burocracia, integrante do Poder Executivo, tinha a função de promover o bem público justamente por atuar em nome desses interesses gerais. Assim, para Hegel, a burocracia era um elemento essencial de uma ordem constitucional baseada no Estado de Direito, na justiça e na igualdade.

Apesar da importância das contribuições de Hegel, foi com Max Weber, no início do século XX, que o conceito de burocracia passou a ser desenvolvido de forma mais sistemática e influenciou profundamente os campos da Ciência Política e da Administração Pública. Suas ideias foram apresentadas principalmente no livro inacabado “*Economia e Sociedade*” (Weber, 1922/2000). Para compreender Weber, é importante lembrar que ele utilizava um método baseado nos chamados tipos ideais. Os tipos ideais não descrevem exatamente a realidade, mas representam modelos teóricos construídos de forma intencionalmente simplificada e até exagerada. Eles servem como instrumentos de comparação para analisar situações concretas; assim, a burocracia descrita por Weber não corresponde exatamente a uma forma de poder ou de organização existentes, mas representa um modelo ideal característico das sociedades modernas e que serve como constructo e régua para olhar para o mundo real.

Segundo Weber, a burocracia surgiu como resposta às profundas transformações da modernidade. O crescimento do capitalismo, a expansão dos mercados, o desenvolvimento tecnológico e o aumento da produtividade tornaram a vida econômica e social muito mais complexa. As atividades passaram a exigir maior divisão do trabalho, especialização das funções e formas mais sofisticadas de coordenação entre pessoas e organizações. Ao mesmo tempo, ocorreu um amplo processo de racionalização da vida social. Cada vez mais, as ações passaram a ser organizadas por regras, procedimentos e cálculos voltados para o alcance de objetivos específicos. Em outras palavras, os meios passaram a ser escolhidos por sua capacidade de produzir resultados de forma eficiente, previsível e controlada.

Nesse contexto, a burocracia tornou-se, para Weber, a principal forma de organização das sociedades modernas. Baseada em regras impessoais, conhecimentos especializados, divisão do trabalho e hierarquia, ela permitia coordenar atividades complexas de maneira mais eficiente do que formas tradicionais de organização. Por isso, Weber associava a expansão da

burocracia ao crescimento simultâneo do capitalismo e da democracia. As economias modernas exigiam organizações capazes de administrar grandes volumes de recursos e coordenar atividades em larga escala. Para Weber, a burocracia não estava presente apenas no Estado, mas em todas as grandes organizações da sociedade moderna, incluindo empresas privadas. Ao mesmo tempo, a burocracia também era fundamental para o funcionamento da democracia. Instituições democráticas dependem de organizações capazes de implementar leis, garantir direitos e oferecer serviços públicos de forma contínua para toda a população.

O desenvolvimento do Estado moderno foi particularmente importante nesse processo. Segundo Weber, o Estado moderno é a organização que monopoliza o uso legítimo da força dentro de um território e concentra em suas mãos os instrumentos materiais da administração pública. Para isso, o Estado moderno substituiu formas anteriores de gestão baseadas em relações pessoais e patrimoniais por estruturas mais impessoais, profissionais e baseadas em regras.

A partir dessas ideias, Weber desenvolveu uma importante distinção entre dois atores centrais das democracias modernas: os políticos e os burocratas (também conceituados como tipos ideais). Os políticos profissionais têm a vocação de viver para a política, assumindo responsabilidades de liderança e tomando decisões coletivas. Já os funcionários públicos, ou burocratas, possuem a vocação de administrar. Seu papel é desempenhar suas funções de forma imparcial, colocando os deveres do cargo acima de interesses, preferências ou preconceitos pessoais.

Weber também observou que existe uma tensão permanente entre políticos e burocratas nas democracias modernas. Isso acontece porque as mesmas características que tornam a burocracia eficiente – como o conhecimento especializado, a continuidade administrativa e o domínio das informações técnicas – também lhe conferem poder. Assim, a burocracia é indispensável para o funcionamento da democracia, mas também uma potencial fonte de desequilíbrio, já que os burocratas podem exercer grande influência sobre as decisões públicas.

Embora Weber tenha falecido antes de concluir suas reflexões sobre o tema – e boa parte de sua obra tenha sido organizada e publicada posteriormente por sua esposa, Marianne Weber –, suas ideias deram origem a um amplo campo de estudos que, desde a década de 1920, busca compreender como as burocracias funcionam na prática. Desde sua formulação inicial, a teoria da burocracia procura responder a uma questão central das sociedades modernas: como construir instituições capazes de administrar sociedades complexas, garantir a legalidade e produzir decisões coletivas de forma eficiente, previsível e imparcial?

Ao longo do século XX, esse campo foi ampliado tanto por pesquisadores da Ciência Política e da Administração Pública – interessados principalmente nas relações entre política e administração pública –, quanto por estudiosos da teoria das organizações, que passaram a investigar o funcionamento das burocracias em diferentes tipos de organizações.

2. Principais correntes teóricas

A literatura sobre burocracia desenvolveu diferentes interpretações do conceito. Essas interpretações não substituíram umas às outras; elas foram se acumulando ao longo do tempo

e continuam coexistindo. Destaco, a seguir: a) burocracia como forma de dominação; b) burocracia como forma de organização; c) burocracia como processos e procedimentos; d) burocracia como corpo de atores; e) burocracia como *ethos* profissional; e f) burocracia como disfunção.

2.1. Burocracia como forma de dominação

A primeira e mais influente concepção foi desenvolvida por Max Weber e descrita na seção anterior, mas também contemplou outros autores, como Bourdieu (2018), que adotam perspectivas mais sociológicas, e Faoro (1958/2021), que adota o conceito para pensar uma forma de estamento no Brasil.

De forma geral, a perspectiva weberiana de pensar a burocracia como uma forma de dominação considera que ela é uma forma de autoridade baseada na legalidade que se contrapõe, em termos de tipos ideais, à dominação carismática e à dominação tradicional. A forma de dominação burocrática teria se tornado prevalente nas sociedades modernas, diretamente relacionada à ascensão do capitalismo e das democracias. Nessa perspectiva, a dominação burocrática teria vários desdobramentos sociais, como a construção de organizações burocráticas, de procedimentos burocráticos e de um corpo burocrático no Estado. São esses desdobramentos que se tornaram base para diferentes conceitos de burocracia, como vemos a seguir.

2.2. Burocracia como forma de organização

Uma segunda corrente entende a burocracia como um tipo de organização que deriva justamente da forma de dominação burocrática. Esses autores, principalmente vinculados à teoria organizacional, buscaram compreender como sociedades com racionalidade burocrática geraram organizações com certas características vinculadas a essa forma de dominação. Um dos principais autores dessa corrente foi Merton (1963), um sociólogo americano vinculado à Escola de Columbia, mas essas discussões também foram feitas por autores como Selznick (1948), Gouldner (1955), Blau (1955) e Crozier (1964), que estão nos fundamentos da criação das escolas de teoria organizacional, e, no Brasil, por autores como Prestes Motta e Bresser Pereira (1988).

Para os autores dessa corrente, as organizações burocráticas possuem algumas características centrais, como: o funcionamento orientado para objetivos definidos; autoridade baseada em normas legais; divisão do trabalho e especialização; hierarquia de cargos; procedimentos padronizados; competência técnica e meritocracia; profissionalização dos participantes; e a busca de previsibilidade e estabilidade.

A principal função dessas características seria aumentar a capacidade de coordenação das organizações e tornar suas decisões mais previsíveis e eficientes. Essa corrente teórica está, de forma geral, preocupada em compreender como as organizações burocráticas funcionam, sua (in)eficiência, suas características e sua evolução ao longo do tempo.

2.3. Burocracia como processos e procedimentos

Outra perspectiva desloca a atenção das estruturas organizacionais para os processos decisórios em organizações burocráticas e em sociedades sob dominação burocrática. Grande parte deste debate é feito pelos autores da teoria organizacional, como Merton, Selznick, Blau e Crozier. No entanto, há também uma contribuição central no trabalho de Wilson (1887), considerado um dos fundadores do campo de administração pública.

Nessa visão, a burocracia é formada por regras, rotinas e procedimentos que ajudam as organizações a reduzir incertezas e coordenar ações complexas. Como os indivíduos possuem informações limitadas e não conseguem avaliar todas as alternativas possíveis, as organizações desenvolvem procedimentos que permitem tomar decisões de maneira mais consistente e previsível. Essa abordagem influenciou fortemente os estudos de administração pública, gestão pública e desenho institucional.

2.4. Burocracia como corpo de atores

Outra abordagem que decorreu da teoria weberiana foi compreender a burocracia como um conjunto de pessoas que trabalham no ou para o Estado – os chamados burocratas. Nessa perspectiva, os burocratas são vistos como atores que disputam poder e, para tanto, interpretam normas, exercem discricionariedade e influenciam diretamente a produção das políticas públicas (Loureiro et al., 2010).

Essa agenda de pesquisas ganhou força especialmente a partir dos estudos da elite do funcionalismo (Aberbach et al., 1981; Peters, 1978; Downs, 1967) e das pesquisas sobre implementação de políticas públicas e burocracia de nível de rua (Lipsky, 1980/2010). A ideia central é de que os resultados das políticas passaram a ser compreendidos como consequência não apenas das decisões tomadas pelos governantes, mas também das interpretações, escolhas e interações produzidas pelos próprios burocratas. Essa literatura também mostra que características individuais, organizacionais e institucionais influenciam o comportamento burocrático e ajudam a explicar diferenças na implementação das políticas públicas.

Ao mesmo tempo, os pesquisadores passaram a reconhecer que a burocracia não é formada por um grupo único e homogêneo de servidores. Existem diferentes tipos de burocratas, que ocupam posições distintas no Estado e desempenham funções diferentes no processo de produção das políticas públicas (Pires et al., 2018). No topo das organizações estão os burocratas de alto escalão, como ministros, secretários e dirigentes de agências públicas. Eles geralmente estão envolvidos na definição de agendas, na formulação de políticas e na condução de reformas administrativas. Como ocupam posições de grande visibilidade e proximidade com o poder político, sua atuação é fortemente influenciada pelas dinâmicas partidárias e pelos sistemas de nomeação existentes em cada país.

Em posições intermediárias encontram-se os burocratas de médio escalão, como diretores, coordenadores e gestores (Cavalcante & Lotta, 2015). Esses profissionais exercem um papel central de tradução entre as decisões políticas e sua implementação prática. Eles coordenam equipes, articulam diferentes setores, administram a implementação de programas e frequentemente conectam níveis hierárquicos distintos do Estado. Embora sejam menos visíveis politicamente, têm grande influência sobre o funcionamento cotidiano das políticas públicas.

Outra categoria importante é a dos assessores e conselheiros de políticas públicas – *policy advisors* (Capano et al., 2025). Esses profissionais atuam principalmente como especialistas, produzindo análises, informações técnicas e recomendações para apoiar a tomada de decisão de dirigentes e formuladores de políticas. Dependendo do contexto institucional, podem ser servidores de carreira, especialistas temporários ou assessores de confiança política.

Por fim, uma das agendas mais influentes das últimas décadas se concentra nos burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*), isto é, os profissionais que interagem diretamente com os cidadãos, como professores, médicos, assistentes sociais, policiais e diversos trabalhadores responsáveis pela entrega cotidiana dos serviços públicos (Lipsky, 1980/2010). Como precisam tomar decisões diante de situações concretas e frequentemente operam sob condições de recursos limitados e demandas elevadas, esses burocratas exercem elevados graus de discricionariedade e desempenham papel decisivo na forma como as políticas são efetivamente experimentadas pelos cidadãos (Lotta & Pires, 2025).

Essa diversidade de posições mostra que a burocracia não pode ser compreendida apenas como uma estrutura de regras ou uma organização hierárquica. Ela também constitui um conjunto de atores que ocupam diferentes lugares no Estado, possuem distintos graus de poder e discricionariedade e contribuem de maneiras diversas para a formulação, coordenação e implementação das políticas públicas. O estudo desses diferentes tipos de burocratas tem permitido compreender melhor como o Estado funciona na prática e como as políticas públicas são efetivamente produzidas.

2.5. Burocracia como *ethos* profissional

Outra corrente analítica, derivada tanto de Weber como de Hegel, trabalha a ideia de burocracia também como uma forma de *ethos*. Na perspectiva weberiana, como já apontado, burocratas possuem uma vocação para o ofício público, de forma que seu principal compromisso se daria com relação às leis, regras e objetivos institucionais do cargo que ocupam (Gay, 2020). Na perspectiva Hegeliana, a burocracia teria um *ethos* próprio relacionado à sua responsabilidade pela promoção do bem público da ordem constitucional fundamentada no estado de direito e na busca pela justiça e igualdade. Em ambas as perspectivas, esse *ethos* burocrático envolveria valores como impessoalidade, profissionalismo, responsabilidade com o interesse público, respeito às regras e dedicação ao Estado de Direito.

Pesquisas mais recentes, observando processos de retrocesso democrático em diferentes países do mundo, retomaram essa ideia para analisar como a existência desse *ethos* burocrático desempenha um papel importante na preservação da democracia. Burocratas comprometidos com as regras institucionais podem funcionar como “guardiões do Estado” (Yesilkagit et al., 2024), ajudando a proteger a legalidade, a memória institucional e a integridade das instituições diante de pressões autoritárias ou tentativas de captura do Estado por interesses particulares.

2.6. Burocracia como disfunção

No senso comum, a palavra burocracia costuma ter um significado negativo. Ela frequentemente é associada à lentidão, ao excesso de formalidades, à papelada e à ineficiência. Dizer que a burocracia é lenta e ineficiente é, no entanto, uma interpretação simplista e equivocada de um outro conceito importante da literatura: a ideia de disfuncionalidade burocrática. Ao analisar como as organizações burocráticas funcionam, Merton e seus colegas apontaram que as organizações e procedimentos burocráticos podem, na prática, ser permeados de diferentes disfunções. Isso porque as mesmas características que tornam a burocracia eficiente também podem, durante sua implementação, gerar problemas. O excesso de apego às regras pode fazer com que os procedimentos deixem de servir aos objetivos da organização e passem a ser seguidos de maneira automática e ritualística. Nesse sentido, não seria a burocracia disfuncional por natureza, mas a sua implementação poderia carregar erros que gerariam disfuncionalidades, tal como rigidez, excesso de despersonalização, excesso de formalismo etc.

3. Usos contemporâneos e debates em aberto

Como apontado anteriormente, a literatura sobre burocracia se desdobrou em diferentes correntes teóricas e analíticas e tem se desenvolvido ao longo das décadas em pesquisas empíricas muito distintas entre si. Mas, de forma geral, as discussões sobre burocracia costumam oscilar entre duas grandes visões. Uma delas entende a burocracia como um problema. Nessa perspectiva, que tem diferentes abordagens analíticas, considera-se que a burocracia é, por sua natureza e funcionamento, um problema a ser combatido.

Há três diferentes explicações para esse problema. A primeira se baseia na ideia de disfuncionalidades. Assim, diversos autores apontam que a burocracia pode se tornar excessivamente rígida e disfuncional para seus propósitos. Essa perspectiva ganhou força a partir de releituras da obra de Weber que enfatizaram o chamado *dark side of bureaucracy* (Merton, 1963). Robert Merton, por exemplo, argumentou que as mesmas características burocráticas que promovem eficiência – como regras, hierarquia e disciplina – podem também produzir disfunções quando levadas ao extremo. A obediência estrita às normas poderia transformar o cumprimento dos procedimentos em um fim em si mesmo, fazendo com que o formalismo dê lugar ao ritualismo e dificultando que a organização alcance seus objetivos. Além disso, a excessiva categorização dos indivíduos poderia gerar relações impessoais, enquanto o fortalecimento do espírito corporativo pode favorecer interesses da própria burocracia em detrimento do interesse público.

Dessa abordagem nasceram, recentemente, novos conceitos teóricos. No plano organizacional, fala-se em *red tape*, isto é, regras e exigências que dificultam o funcionamento da administração e reduzem sua efetividade. Já na perspectiva dos usuários, o conceito de *administrative burden* chama atenção para os custos administrativos, financeiros e psicológicos que os cidadãos enfrentam para acessar políticas públicas, muitas vezes produzidos pelas interações cotidianas entre burocratas e usuários (Moynihan et al., 2015).

Uma segunda vertente olha a burocracia como um problema que analisa os efeitos do poder político da burocracia. Essa perspectiva, em geral, utiliza o termo “tecnocracia” para

nominar o poder que a burocracia pode assumir de dominar as decisões públicas sob a ideia de que existem soluções puramente técnicas e neutras para os problemas sociais (Faoro, 1973). Nessa perspectiva, decisões políticas são substituídas por critérios apresentados como exclusivamente técnicos, reduzindo o espaço para o debate democrático e para escolhas baseadas em valores e preferências coletivas. Haveria, portanto, um potencial risco à democracia caso a burocracia tenha poder.

Por fim, uma terceira vertente olha para o problema da burocracia a partir da lente da patronagem. Esse conceito, de forma simplificada, diz respeito a distribuição de cargos públicos principalmente com base em relações de confiança política. Essa discussão aponta que a burocracia pode ser problemática ao abrir espaço para o uso político dos cargos, promoção de clientelismo e politização da administração pública.

Por outro lado, diversos autores defendem a ideia de que a burocracia é uma solução a ser perseguida. Há também diferentes correntes nessa perspectiva. Uma delas, ligada à ideia de capacidades estatais, mostra que características burocráticas, especialmente a profissionalização, a meritocracia e a estabilidade funcional, contribuem para aumentar as capacidades estatais, melhorar a implementação das políticas públicas e favorecer o desenvolvimento econômico e democrático (Evans, 1993). Diversas pesquisas internacionais comparativas demonstram que burocracias recrutadas com base no mérito e protegidas de interferências políticas tendem a produzir governos mais efetivos, com melhores resultados em diferentes áreas de políticas públicas (Dahlström & Lapuente, 2022).

Uma segunda abordagem analisa a burocracia como solução a partir de sua importância para o Estado de Direito. O argumento, baseado nas ideias de Hegel, é de que instituições burocráticas ajudam a garantir continuidade administrativa, isonomia, previsibilidade e proteção da legalidade, assegurando que políticas públicas sejam implementadas de acordo com regras gerais e não segundo interesses particulares. Nessa perspectiva, os burocratas exercem uma função essencial para a democracia ao atuar como guardiões da imparcialidade e da legalidade administrativa.

Como já apontado, é essa abordagem que enfatiza a existência de um *ethos* burocrático, isto é, um conjunto de valores e responsabilidades associados ao exercício do cargo público. Mais do que simples executores de regras, os burocratas assumem um compromisso com o *office* (a função pública), cuja legitimidade decorre da responsabilidade de agir de maneira imparcial, competente e orientada pelo interesse público. Essa perspectiva, recuperada por autores vinculados ao chamado neoweberianismo (Bouckaert, 2023), procura resgatar aspectos positivos da burocracia weberiana, mostrando que instituições burocráticas fortes são uma condição necessária – embora não suficiente – para a construção de Estados capazes e democracias estáveis.

Observando as diversas correntes teóricas contemporâneas, fica claro que o desafio colocado está em compreender como construir burocracias que conciliem diferentes dimensões. Isto é, que sejam capazes de operar com eficiência e profissionalismo, suficientemente flexíveis para responder à complexidade dos problemas públicos, responsivas às demandas da sociedade e, ao mesmo tempo, comprometidas com a preservação da legalidade, da imparcialidade e das instituições democráticas. Essa agenda tem orientado boa

parte dos estudos recentes sobre capacidades estatais, governança pública e implementação de políticas públicas.

4. Configuração brasileira e latino-americana

A construção da burocracia na América Latina, e particularmente no Brasil, é resultado de uma trajetória histórica marcada por avanços, permanências e contradições. Diferentemente da experiência europeia, onde a burocracia moderna se consolidou como parte da construção dos Estados nacionais, os países latino-americanos desenvolveram seus aparelhos administrativos em contextos de colonização, forte concentração de poder econômico e fragilidade institucional. Como consequência, as burocracias da região nunca se estruturaram exclusivamente segundo o modelo burocrático-racional descrito por Weber, convivendo historicamente com práticas patrimonialistas e clientelistas.

No Brasil, ao longo do século XX, diferentes reformas buscaram profissionalizar o serviço público, especialmente a partir da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), na década de 1930, e, posteriormente, com a Constituição de 1988 e a expansão dos concursos públicos. Essas reformas ampliaram os mecanismos meritocráticos e fortaleceram importantes carreiras de Estado. Entretanto, elas nunca eliminaram completamente práticas patrimonialistas. Em muitos setores e níveis de governo, especialmente nos governos subnacionais e nos cargos de livre nomeação, a lógica da confiança política, da patronagem e das redes pessoais continua coexistindo com mecanismos meritocráticos. O resultado é uma burocracia híbrida, na qual convivem instituições altamente profissionalizadas com espaços marcados pela influência política e pelo clientelismo.

Essa heterogeneidade não se restringe ao Brasil, mas caracteriza toda a América Latina, visto que os países da região apresentam trajetórias muito distintas de construção de capacidades estatais. Enquanto países como Chile e Uruguai conseguiram desenvolver burocracias relativamente profissionalizadas e sistemas administrativos mais estáveis, outros enfrentam maiores dificuldades para consolidar carreiras públicas, garantir estabilidade institucional e reduzir a influência de práticas patrimonialistas. Além disso, mesmo dentro de um mesmo país, as capacidades estatais variam significativamente entre setores de políticas públicas, níveis de governo e territórios. É comum encontrar áreas altamente qualificadas convivendo com administrações locais marcadas pela escassez de recursos, baixa profissionalização e reduzida capacidade de implementação.

Apesar dessas limitações, a trajetória recente da região também é marcada por importantes avanços. A partir dos processos de redemocratização nas décadas de 1980 e 1990, muitos países ampliaram significativamente suas burocracias, especialmente aquelas voltadas para a implementação de políticas sociais. A expansão dos sistemas públicos de saúde, educação, assistência social e programas de combate à pobreza exigiu a contratação de milhares de novos servidores públicos e fortaleceu a presença do Estado em territórios historicamente pouco atendidos. No caso brasileiro, a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), das políticas universais de educação e de

programas de transferência de renda representou um enorme processo de expansão da burocracia de implementação.

Esse crescimento trouxe novos desafios para os estudos sobre burocracia. Se anteriormente o foco recaía principalmente sobre burocracias centrais responsáveis pelo planejamento e pela formulação de políticas, a expansão das políticas sociais evidenciou a importância dos burocratas que atuam diretamente na implementação, especialmente aqueles que trabalham na linha de frente do Estado. Como já mencionado, esses profissionais exercem elevado grau de discricionariedade, precisam adaptar regras gerais às condições concretas dos territórios e estabelecem interações cotidianas com cidadãos em contextos frequentemente marcados por pobreza, violência e múltiplas vulnerabilidades.

Foi justamente nesse contexto que a América Latina passou a oferecer contribuições originais para a literatura internacional sobre burocracia. Pesquisadores da região demonstraram que a implementação ocorre em ambientes caracterizados por profundas desigualdades sociais, elevada informalidade e capacidades estatais desiguais. Esses estudos ampliaram conceitos tradicionais da literatura internacional ao mostrar que burocratas frequentemente precisam mobilizar recursos informais, construir redes de colaboração com comunidades e organizações sociais, adaptar continuamente os instrumentos das políticas públicas e atuar como mediadores entre o Estado e populações vulneráveis (Peeters et al., 2024). Além disso, a produção latino-americana contribuiu para ampliar o conceito de capacidades estatais. Em vez de compreendê-las apenas como atributos organizacionais ou administrativos, os estudos da região passaram a enfatizar que capacidades dependem também da articulação entre diferentes níveis de governo, da coordenação entre setores, da capacidade de atuação territorial e das relações entre Estado e sociedade. A construção de capacidades estatais passou, assim, a ser entendida como um processo político e relacional, e não apenas técnico.

Nas últimas décadas, entretanto, esse processo de fortalecimento das burocracias latino-americanas passou a enfrentar novos desafios. Crises fiscais, políticas de austeridade, reformas inspiradas na Nova Gestão Pública, e o avanço de governos populistas e autoritários têm reduzido investimentos em capacidades estatais e fragilizado burocracias profissionais em diversos países. Ao mesmo tempo, persistem grandes desigualdades na qualidade dos serviços públicos e na capacidade de atuação do Estado, especialmente em territórios periféricos e vulneráveis.

Nesse contexto, o principal desafio para a região não é simplesmente expandir ou reduzir o tamanho do Estado, mas fortalecer burocracias capazes de combinar profissionalização, capacidade técnica, coordenação, adaptação territorial e compromisso democrático. A experiência latino-americana mostra que burocracias fortes são essenciais para garantir direitos, reduzir desigualdades e promover o desenvolvimento. Ao mesmo tempo, evidencia que essas burocracias precisam ser construídas levando em consideração as especificidades históricas, institucionais e sociais da região.

5. Limites analíticos e alternativas

O conceito de burocracia permanece fundamental para compreender o funcionamento do Estado contemporâneo. No entanto, ele possui limitações. Grande parte da literatura clássica pressupõe organizações relativamente estáveis, coesas e hierarquizadas. Entretanto, muitos problemas contemporâneos são enfrentados por meio de arranjos muito mais flexíveis, envolvendo múltiplas organizações, diferentes níveis de governo e atores não estatais. Problemas complexos, como pobreza, violência, mudanças climáticas ou pandemias, dificilmente podem ser resolvidos por uma única organização burocrática, exigindo coordenação permanente entre diferentes instituições e atores.

Além disso, a própria produção das políticas públicas depende frequentemente de relações, negociações e interações que ultrapassam as fronteiras organizacionais tradicionais. Estudos recentes sobre implementação mostram que a ação estatal é construída no cotidiano por meio das interações entre burocratas, cidadãos, organizações da sociedade civil, empresas e lideranças comunitárias. Nessa perspectiva, a capacidade do Estado não depende apenas de regras formais, estruturas organizacionais ou recursos disponíveis, mas também da habilidade dos burocratas em construir relações, coordenar atores, mediar conflitos e adaptar continuamente as políticas aos diferentes contextos territoriais.

As pesquisas desenvolvidas na América Latina, especialmente em contextos de elevada desigualdade social, contribuíram para ampliar essa compreensão. Em muitos territórios, burocratas precisam atuar em ambientes marcados pela escassez de recursos, pela presença de múltiplos atores estatais e não estatais e por problemas que extrapolam os limites das políticas setoriais. Nessas situações, sua atuação envolve intensa articulação relacional, mobilização de recursos formais e informais, construção de redes locais e produção cotidiana de coordenação entre diferentes organizações. A implementação deixa de ser vista como mera execução de decisões tomadas no nível central e passa a ser compreendida como um processo de construção permanente das próprias políticas públicas.

Essa perspectiva também questiona a ideia de que as burocracias atuam exclusivamente dentro de fronteiras organizacionais claramente definidas. Os burocratas frequentemente transitam entre diferentes organizações, setores e escalas de governo, estabelecendo conexões que tornam o Estado mais permeável às demandas sociais. Ao mesmo tempo, essas relações produzem novas formas de capacidade estatal, mas também novos desafios relacionados à coordenação, à *accountability* e à preservação dos princípios da legalidade e da imparcialidade.

Por essa razão, a literatura contemporânea tem recorrido a conceitos que complementam a noção clássica de burocracia e permitem compreender melhor o funcionamento do Estado em contextos complexos (Lotta, 2026). Entre eles destacam-se: redes de políticas públicas que analisam como diferentes organizações e atores se articulam para formular e implementar políticas; capacidades estatais que deslocam o foco da estrutura burocrática para as condições necessárias para que o Estado formule, coordene e implemente políticas de maneira efetiva; burocracias relacionais que destacam o papel das relações interpessoais, da coordenação e das interações na produção da ação estatal; Estado relacional, que entende o Estado não como uma organização isolada, mas como um conjunto de relações permanentes entre instituições públicas, atores sociais e territórios; e burocracias híbridas que evidenciam a

convivência, dentro das organizações públicas, de diferentes lógicas institucionais que orientam simultaneamente a ação dos servidores públicos.

Essas perspectivas não substituem o conceito de burocracia, mas o ampliam. Elas permitem compreender que o Estado contemporâneo opera menos como uma estrutura rígida e hierárquica e mais como um sistema de relações, interações e processos de coordenação distribuídos entre múltiplos atores e organizações. Em especial nos países latino-americanos, onde desigualdades, heterogeneidade institucional e complexidade territorial são características centrais, essas abordagens oferecem instrumentos analíticos mais adequados para compreender como as políticas públicas são efetivamente produzidas e implementadas.

6. Referências bibliográficas

Origens intelectuais

Hegel, Georg Wilhelm Friedrich. (1991). *Elements of the philosophy of right*. Cambridge University Press. (Obra original publicada em 1821).

Weber, Max. (2000). *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva* (2ª ed.). Editora Universidade de Brasília. (Obra original publicada em 1922).

Principais correntes teóricas

Aberbach, Joel D., Putnam, Robert D., & Rockman, Bert A. (1981). *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Harvard University Press.

Blau, Peter M. (1955). *The dynamics of bureaucracy*. University of Chicago Press.

Bourdieu, Pierre. (2018). *On the state: lectures at the Collège de France, 1989-1992*. John Wiley & Sons.

Capano, Giliberto, Craft, Jonathan, & Howlett, Michael. (2025). *The Routledge handbook of policy advisory systems*. Routledge.

Cavalcante, Pedro O., & Lotta, Gabriela Spanghero. (2015). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*, ENAP.

Crozier, Michel. (1964). *The bureaucratic phenomenon*. University of Chicago Press.

Downs, Anthony. (1967). *Inside bureaucracy*. Little, Brown and Company.

Gay, Paul D. (2020). The bureaucratic vocation: state/office/ethics. *New Formations*, 20(100-101), 77-96. <https://doi.org/10.3898/neWF:100-101.06.2020>

Gouldner, Alvin W. (1955). Metaphysical pathos and the theory of bureaucracy. *American Political Science Review*, 49(2), 496-507.

Lipsky, Michael. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation. (Obra original publicada em 1980).

Merton, Robert K. (1963). Bureaucratic structure and personality. In Neil J. Smelser & William T. Smelser (Eds.), *Personality and social systems* (pp. 255-264). John Wiley & Sons. <https://doi.org/10.1037/11302-024>.

Peters, B. Guy. (1978). *The politics of bureaucracy: a comparative perspective*. Longman.

Selznick, Philip. (1948). Foundations of the theory of organization. *American Sociological Review*, 13(1), 25-35.

Wilson, Woodrow. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2, 197-222.

Yesilkagit, Kutsal, Bauer, Michael, Peters, B. Guy, & Pierre, Jon. (2024). The Guardian State: strengthening the public service against democratic backsliding. *Public Administration Review*, 84(3), 414-425. <https://doi.org/10.1111/puar.13808>.

Usos contemporâneos e debates em aberto

Bouckaert, Geert. (2023). The neo-Weberian state: from ideal type model to reality? *Max Weber Studies*, 23(1), 13-59. <https://doi.org/10.1353/max.2023.0002>.

Dahlström, Carl, & Lapuente, Victor. (2022). Comparative bureaucratic politics. *Annual Review of Political Science*, 25, 43–63. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051120-102543>.

Evans, Peter. (1993). O Estado como problema e solução. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (28-29), 107-157.

Faoro, Raymundo. (1973). Tecocracia e política. *Revista de Ciência Política*, 7(3), 149-163.

Moynihán, Donald, Herd, Pamela, & Harvey, Hope. (2015). Administrative burden: learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 43–69. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu009>

Configuração brasileira e latino-americana

Faoro, Raymundo. (2021). *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Companhia das Letras. (Obra original publicada em 1958).

Lotta, Gabriela Spanghero, & Pires, Roberto Rocha Coelho. (2025). *Na linha de frente: avanços e contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua no Brasil*. IPEA.

Loureiro, Maria Rita, Abrucio, Fernando Luiz, & Pacheco, Regina Silvia. (2010). *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Editora FGV.

Peeters, Rik, Lotta, Gabriela Spanghero, & Nieto, Fernando. (Eds.) (2024). *Street-level bureaucracy in weak state institutions*. Policy Press.

Pires, Roberto Rocha Coelho, Lotta, Gabriela Spanghero, & Oliveira, Vanessa Elias de. (2018). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Ipea.

Prestes Motta, Fernando C., & Bresser-Pereira, Luiz Carlos. (1988). *Introdução à organização burocrática*. Thomson.

Limites analíticos e alternativas

Lotta, Gabriela Spanghero. (2026). *Street-level bureaucrats in vulnerable contexts*. Policy Press..

VER TAMBÉM:

Administração pública | Burocracia de nível de rua | Burocracia de médio escalão | Burocracia de alto escalão | Capacidades estatais | Clientelismo | Discrecionalidade burocrática | Estado | Estamento burocrático | Fardos administrativos | Implementação de políticas públicas | Patrimonialismo | Patronagem | Redes de políticas públicas | Tecocracia

COMO CITAR ESTE VERBETE:

Lotta, Gabriela. (2026). Burocracia. In *Enciclopédia Brasileira de Ciências Sociais (EBCS)*. ANPOCS. 10.17666/ebcs.2026.021.