

Revisitando a burocracia

Autor(a): Gabriela Lotta

Publicado em: 22 de abril de 2025

Publicação: jota_import

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/gabriela-lotta/revisitando-a-burocracia>

Fonte original:

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/gestao-politica-sociedade/revisitando-a-burocracia>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/gabriela-lotta/revisitando-a-burocracia#ep-32d117a3

Resumo

Nenhuma democracia representativa pode se sustentar sem um Estado dotado de uma burocracia confiável e competente

Texto integral

Em 2021, durante a campanha de vacinação contra a Covid-19 no Brasil, um servidor público do Ministério da Saúde apresentou uma denúncia oficial relatando que estava sendo pressionado pelo alto escalão da pasta do governo Bolsonaro para aprovar a compra de vacinas superfaturadas de uma empresa farmacêutica. Ele enfrentou críticas e intimidações por seguir os procedimentos burocráticos padrão de licitação, mas sua denúncia desencadeou uma investigação, utilizada depois na CPI, e que revelou um esquema de corrupção envolvendo aliados do governo tentando desviar recursos públicos na aquisição das vacinas. Bolsonaro criticou publicamente os servidores de carreira do Ministério da Saúde, alegando que “tecnocratas” estavam sabotando sua administração. O caso também alimentou acusações mais amplas sobre o negacionismo de Bolsonaro durante a pandemia, culminando em uma denúncia formal contra ele no Tribunal Penal Internacional (TPI), em Haia. Este caso – entre inúmeros outros – demonstra o papel geralmente oculto e pouco discutido da burocracia: proteger o Estado de Direito e atuar como guardião do Estado, das instituições e da democracia. Embora frequentemente seja alvo de críticas, a burocracia é, na verdade, um elo perdido essencial para a democracia. Seu papel vai além de aplicar normas e implementar decisões políticas — ela sustenta os procedimentos, normas, a continuidade histórica e os valores institucionais que mantêm o Estado Democrático de Direito. Casos como este também explicam por que os novos líderes populistas e autoritários veem os burocratas como inimigos. Ao atacar e enfraquecer a burocracia [1], esses líderes pavimentam o caminho para a erosão democrática, eliminando salvaguardas institucionais e prejudicando a sociedade como um todo. Afinal, sem Estado não há direitos [2] e, portanto, sem a burocracia estatal, não há como garantir o Estado Democrático de Direito [3]. Assim, os ataques crescentes à burocracia por líderes populistas contemporâneos podem ser vistos, na verdade, como ataques à própria democracia. Apesar das frequentes críticas aos burocratas, eles desempenham um papel crucial ao servir de barreira contra tendências autoritárias e proteger as instituições democráticas frente ao avanço de agendas antiliberais. Políticos e burocratas: uma trajetória de conflitos O conflito entre políticos e burocratas não é novo. Ele existe desde a criação dos sistemas de serviço público e decorre das diferentes responsabilidades que políticos e burocratas exercem em uma democracia. Burocratas são profissionais da administração pública cujos cargos não são diretamente afetados por eleições,

enquanto políticos, com responsabilidade de representar os eleitores, buscam implementar suas agendas. No entanto, os políticos dependem dos burocratas, que possuem o conhecimento técnico necessário para colocar essas agendas em prática, já que decisões políticas não se implementam sozinhas. O papel do burocrata, portanto, é seguir regras e diretrizes políticas estabelecidas, aplicando seu julgamento técnico para encontrar a melhor forma de execução. Esse papel, quando exercido com neutralidade em relação a valores pessoais, garante a responsabilidade burocrática frente à democracia. As diferentes funções entre políticos e burocratas geram potenciais tensões: enquanto os políticos ocupam temporariamente o governo (entendido como o grupo eleito que detém o poder momentaneamente), os burocratas são responsáveis pelo Estado (a entidade permanente que governa o território ao longo do tempo). Essas diferentes funções e as potenciais tensões pode desencadear dois tipos de desequilíbrios [4] . O primeiro ocorre quando políticos rejeitam o conhecimento técnico da burocracia e tentam enfraquecê-la, politizando o serviço público e abrindo espaço para a corrupção. Foi o que ocorreu no Brasil, quando Bolsonaro demitiu cerca de 3.500 servidores apenas três dias após assumir a Presidência e continuou substituindo burocratas experientes por aliados leais ao longo do mandato. O segundo desequilíbrio acontece quando burocratas não cumprem sua função, ignorando decisões políticas legítimas, impondo agendas próprias ou deixando de assessorar adequadamente os políticos na implementação de políticas públicas. Como Don Kettl explica: “Há duas formas de sabotar um novo governo: uma é não fazer nada do que ele quer; a outra é exatamente fazer tudo. Se você faz tudo, quem está no comando perde a proteção contra seus próprios erros” (tradução nossa). Esses desequilíbrios levantam uma questão central nas democracias: como equilibrar a responsabilidade dos burocratas perante os líderes políticos com a expertise necessária para que os governos cumpram suas promessas à sociedade? Como mencionado, essas tensões não são novas. Elas sempre existiram, mesmo antes das democracias modernas. Porém, como observou Max Weber, é nos regimes democráticos que esses desequilíbrios se tornam críticos. Ao analisar o desenvolvimento dos Estados modernos na Europa, Weber enfatizou que a democracia depende da burocracia [5] [6] , pois exige procedimentos, regras e estabilidade — características da racionalidade burocrática — além de um corpo de servidores públicos comprometido com a legalidade e a continuidade institucional. No entanto, embora a democracia precise da burocracia, Weber também alertou que os burocratas podem representar uma ameaça à democracia, caso desconsiderem decisões políticas legítimas e passem a estabelecer suas próprias regras, chegando até mesmo a tomar o controle do Estado. Existem diversas soluções para mitigar esse risco. Em primeiro lugar, as democracias devem estabelecer mecanismos de responsabilização e controle, para garantir que os burocratas continuem respondendo aos representantes eleitos. Em segundo lugar, deve haver um forte ethos burocrático, baseado no compromisso com a legalidade, os princípios constitucionais e a continuidade institucional [7] . Como o próprio Weber escreveu em *Política e Governo na Alemanha sob uma Nova Ordem Mundial* , o burocrata “se orgulha de preservar sua imparcialidade, superando suas próprias inclinações e opiniões, para executar de forma consciente e significativa o que lhe é exigido por uma definição geral de seus deveres ou por uma instrução específica — mesmo, e especialmente, quando isso não coincide com suas próprias convicções políticas”. Ao mesmo tempo, os regimes democráticos devem proteger a capacidade dos burocratas de tomar decisões com base na sua expertise, resguardando-os de interferências políticas constantes que possam comprometer sua imparcialidade e a estabilidade das instituições. Para isso, por exemplo, muitos países adotaram garantias de estabilidade no serviço público, que impedem que burocratas sejam demitidos arbitrariamente por políticos. Conjuntamente, essas medidas ajudam a reduzir as tensões e

desequilíbrios, permitindo que a burocracia exerça seu papel técnico na implementação de políticas, enquanto os políticos cumprem sua função representativa. Ao longo do século 20, as tensões entre burocratas e políticos se manifestaram de diversas formas. Entre as décadas de 1960 e 1980, por exemplo, a expertise burocrática na América Latina foi usada para justificar regimes autoritários sob a lógica da tecnocracia — a crença de que decisões técnicas seriam superiores às decisões democráticas [8] . Nas décadas de 1970 e 1980, a burocracia passou a ser cada vez mais vista como um problema em muitos países do Norte global, o que impulsionou reformas neoliberais voltadas à redução do tamanho do Estado e à introdução de modelos de gestão inspirados no setor privado. Essa narrativa global, disseminada por meio do modelo da Nova Gestão Pública, originalmente proposto por acadêmicos do Reino Unido e da Austrália, reforçou a ideia de que os burocratas eram ineficientes e não respondiam adequadamente à sociedade. A solução proposta era “desburocratizar” o Estado, para retomar o desenvolvimento econômico e social [9] . Nas democracias liberais, os desequilíbrios podem ser corrigidos pelo próprio sistema que os cria. Quando políticos questionaram a expertise burocrática e tentaram impor sistemas de clientelismo — aumentando o número de cargos comissionados — ou quando exerceram pressão política sobre os burocratas — abrindo espaço para a corrupção — frequentemente enfrentaram resistência da sociedade e também dos poderes Legislativo e Judiciário, como nos casos da interferência de Richard Nixon no IRS, por exemplo, ou da manipulação dos índices econômicos por Cristina Kirchner. Da mesma forma, quando os burocratas ultrapassaram seus limites políticos, o sistema impôs medidas corretivas, punindo-os, reduzindo seu poder ou aumentando os mecanismos de controle. Os novos ataques populistas à burocracia Mas, se as tensões existiram sempre, o que há de novo sob os novos movimentos populistas? Os novos autoritários populistas chegaram ao poder numa onda de intensos ataques políticos à burocracia. “ Eu não confio em nenhuma agência governamental. Eu não confio no nosso Congresso, no Senado, em nada ”, bradou Trump durante a campanha. “ Temos um governo que não está funcionando neste momento. Como vocês vão reconquistar a confiança do povo americano dentro do governo? Vamos ver alguém sendo responsabilizado ?” Milei ecoou o líder americano: “ Governar é demitir os 31 mil ‘ñoquis’ (servidores públicos) que demitimos nestes primeiros nove meses... temos que encolher o Estado para ampliar a sociedade”. Ou seja, o que distingue os atuais ataques políticos à burocracia daqueles do passado? O movimento atual contra os burocratas é diferente porque seu objetivo é outro. Esses ataques não visam combater a ineficiência, mas sim dismantelar as instituições da própria democracia. A história mostra que minar a burocracia não apenas enfraquece sua capacidade de exercer funções essenciais e proteger direitos sociais , mas também corrói barreiras institucionais contra o autoritarismo e o populismo. O papel da burocracia vai além da simples implementação de políticas e regulações; ela é um pilar fundamental da própria democracia, atuando como guardião do Estado [10] . Mas essa função crucial tem sido amplamente subestimada — tanto pela sociedade em geral quanto pelo campo da ciência política, inclusive pela teoria democrática clássica. O conceito de “guardiões do Estado” sugere que uma burocracia profissionalizada e orientada por propósito torna-se um corpo dedicado a preservar e proteger os princípios e instituições da democracia liberal e do Estado de Direito [11] . Nesse sentido, os burocratas não servem apenas ao governo de plantão. Eles servem à Constituição [12] , mantendo lealdade à lei [13] e agindo como um escudo de proteção contra tentativas de retrocesso democrático por governos populistas e iliberais [14] . Quando os burocratas compartilham um ethos profissional coletivo enraizado em valores republicanos e princípios constitucionais, eles funcionam como guardiões da memória institucional e da própria democracia, criando barreiras contra o desmonte do Estado. Para líderes que desejam

eliminar essas barreiras, atacar a burocracia torna-se um passo necessário. Essas táticas foram observadas nos EUA sob Trump [15] , no Brasil sob Bolsonaro [16] [17] , na Hungria sob Orbán [18] , na Venezuela sob Chávez e Maduro [19] , em Israel sob Netanyahu [20] , no México sob Obrador [21] , entre outros países (uma boa visão geral está em Bauer et al., 2020). Pesquisas em diversos países mostram que líderes populistas e autoritários utilizaram ataques à burocracia como forma de expandir seu poder e enfraquecer instituições democráticas. Para isso, empregam uma série de estratégias [22] [23] , incluindo: centralização decisória, militarização da administração pública [24] , ampliação do clientelismo e das nomeações políticas [25] , cortes de recursos, alteração de proteções à estabilidade no cargo e demissões em massa — frequentemente forçando os limites legais [26] . Essas ações criam um clima de medo e retaliação, tornando os burocratas relutantes em cumprir suas obrigações legais com autonomia. Além dessas estratégias, tais líderes também se apoiam em narrativas populistas para justificar seus ataques, muitas vezes conquistando apoio popular no processo: “O servidor público virou uma espécie de parasita”, disse Bolsonaro em 2020. Eles afirmam que a burocracia é ineficiente, excessivamente cara e autointeressada, frequentemente retratando-a como um “Deep State”, nas palavras de Trump, operando nas sombras. Como disse o presidente americano se referindo aos servidores públicos, “eles estão destruindo este país”. “São pessoas desonestas, corruptas. Vão ser responsabilizadas.” Embora essas narrativas explorem o descontentamento popular com a burocracia, elas escondem uma verdade fundamental e profundamente consequente sobre a ascensão do populismo moderno: a burocracia não é apenas executora de políticas — ela é também um baluarte que defende instituições e a democracia. A recente onda de ataques à burocracia funciona como um processo de erosão interna: ao enfraquecê-la, os líderes gradualmente esvaziam as instituições por dentro, comprometendo sua capacidade de impor limites legais e institucionais. O caso da Argentina sob Cristina Kirchner ilustra bem essa dinâmica. Em 2015, seu governo passou a manipular dados macroeconômicos por razões políticas e financeiras, algo que só foi possível porque o instituto estatístico do país havia sido severamente enfraquecido e seus servidores não tinham as proteções legais necessárias para resistir à pressão política. Da mesma forma, a proposta de Bolsonaro em 2020 (PEC 32) para acabar com a estabilidade no serviço público no Brasil visava corroer as salvaguardas institucionais dos burocratas e sua capacidade de resistência. Um esforço semelhante está em curso nos EUA com o plano DOGE, impulsionado por Elon Musk . Esses ataques diretos também corroem a capacidade de apelo da burocracia. Ao retirar suas proteções legais ou garantir que as instituições com capacidade de contestar decisões estejam ocupadas por leais políticos, essas táticas criam um desequilíbrio sem precedentes — que impede os sistemas democráticos de se reajustarem internamente. Isso se agrava com esforços paralelos desses líderes para controlar os poderes Legislativo e Judiciário e os órgãos de controle, desmontando os pesos e contrapesos que sustentam a governança democrática. Ao atacar e politizar a burocracia, líderes populistas corroem as barreiras institucionais que dificultam a execução de suas agendas. Eles enfraquecem mecanismos de responsabilização e controle, criam um ambiente onde denúncias são silenciadas, a memória institucional se perde, os dados confiáveis desaparecem e a resistência burocrática é neutralizada. Com o tempo, preenchem a administração pública com políticos leais (inclusive militares), ampliam redes de clientelismo e tomam decisões sem salvaguardas internas. Esse processo resulta na perda da expertise do setor público, na erosão da autoridade institucional e no desmantelamento da memória administrativa — substituindo a governança meritocrática por interesses privados na tomada de decisões estatais [27] . Claro, a burocracia pode ser muitas vezes ineficiente, e as sociedades precisam de uma governança mais ágil e eficaz. O Estado deve ser

continuamente aperfeiçoado. Defender a burocracia não significa defender seus defeitos. Significa defender sua melhoria. Se existem problemas dentro da burocracia, a solução não pode ser sua destruição. Nenhuma democracia representativa pode se sustentar sem um Estado dotado de uma burocracia confiável e competente, como Weber observou há mais de cem anos. Da mesma forma, a liberdade individual só pode existir quando há um Estado capaz de garantir e fazer valer os direitos. Como escreveu recentemente Paul du Gay: "A liberdade individual não tem significado fora da existência de Estados funcionais capazes de garantir e fazer cumprir os direitos individuais. A liberdade individual pressupõe cooperação social administrada por servidores públicos". Um discurso anti-Estado e antiburocracia que ignora a importância da burocracia na defesa da democracia e do Estado Democrático de Direito pode, na prática, se tornar uma ferramenta para desmontar a democracia liberal como a conhecemos. A questão central, então, é a seguinte: como podemos desenhar modelos que garantam maior capacidade de resposta e melhor desempenho da burocracia, ao mesmo tempo em que protegemos essa instituição e reforçamos seu papel na defesa dos direitos e das instituições democráticas? Essas são perguntas que toda sociedade comprometida com a democracia liberal e o Estado Democrático de Direito deveria se fazer. * Este texto foi originalmente publicado no The Ideas Letter [1] Lotta, G., Tavares, G. M., & Story, J. (2023). Political attacks and the undermining of the bureaucracy: The impact on civil servants' well-being. *Governance* (Oxford). doi:10.1111/gove.12792 [2] Stephen Holmes, 'Liberalism for a world of ethnic passions and decaying states', *Social Research*, 61.3, 1994, p604. [3] Du Gay, P. (2020). The bureaucratic vocation: state/office/ethics. *New Formations*, 100(100-101), 77-96. [4] Abramovay, P e Lotta, G. *Democracia Equilibrista*. Companhia das Letras, 2023. [5] Weber, M. (2004). *The vocation lectures*. Hackett Publishing. [6] 'Weber, M. Parliament and government in Germany under a new political order' in Peter Lassman and Ronald Spiers (eds), *Weber, Political Writings*, Cambridge, CUP, 1994. [7] Gay, P. D. (2020). The bureaucratic vocation: state/office/ethics. *New Formations*, 100(100-101), 77-96. [8] Dargent Bocanegra, E., & Lotta, G. (2025). Expert Knowledge in Democracies: Promises, Limits, and Conflict. *Annual Review of Political Science*, 28. [9] Peters, B. G., & Pierre, J. (2022). Politicisation of the public service during democratic backsliding: Alternative perspectives. *Australian Journal of Public Administration*, 81(4), 629-639. [10] Yesilkagit, K., Bauer, M., Peters, B. G., & Pierre, J. (2024). The Guardian State: Strengthening the public service against democratic backsliding. *Public Administration Review*, 84(3), 414-425. [11] Yesilkagit, K., Bauer, M., Peters, B. G., & Pierre, J. (2024). The Guardian State: Strengthening the public service against democratic backsliding. *Public Administration Review*, 84(3), 414-425, p. 10 [12] Heath, J. (2020). *The machinery of government : public administration and the liberal state*. Rosanvallon, P. (2011). *Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity*. Princeton and Oxford: Princeton University Press [13] Selznick, P. (1992). *The moral commonwealth : social theory and the promise of community*. Berkeley, CA, University of California Press [14] Yesilkagit, K., Bauer, M., Peters, B. G., & Pierre, J. (2024). The Guardian State: Strengthening the public service against democratic backsliding. *Public Administration Review*, 84(3), 414-425, p. 5 [15] Moynihan, D. P. (2020). *Populism and the deep state: The attack on public service under Trump*. Available at SSRN 3607309. [16] Guedes-Neto, J. V., & Peters, B. G. (2021). Working, Shirking, and Sabotage in Times of Democratic Backsliding: An Experimental Study in Brazil. In M. W. Bauer, B. G. Peters, J. Pierre, K. Yesilkagit, & S. Becker (Eds.), *Democratic Backsliding and Public* [17] Story, J., Lotta, G., & Tavares, G. M. (2023). (Mis) Led by an outsider: abusive supervision, disengagement, and silence in politicized bureaucracies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33(4), 549-562. [18] Hajnal, G., & Boda, Z. (2021). Illiberal transformation of government bureaucracy in a fragile democracy: The

case of Hungary. [19] Muno, W., & Briceño, H. (2021). Venezuela: Sidelining public administration under a revolutionary-populist regime. *Democratic backsliding and public administration*, 200-220. [20] Alon Barkat, S., Gilad, S., Kosti, N., & Shpaizman, I. (2024). Civil Servants' Divergent Perceptions of Democratic Backsliding and Intended Exit, Voice and Work. Sharon and Kosti, Nir and Shpaizman, Ilana, Civil Servants' Divergent Perceptions of Democratic Backsliding and Intended Exit, Voice and Work (June 18, 2024). [21] Dussauge-Laguna, M. I. (2021). 'Doublespeak Populism' and Public Administration: The Case of Mexico. *Democratic backsliding and public administration*, 178-199. [22] Bauer, M. W., Peters, B. G., Pierre, J., Yesilkagit, K., & Becker, S. (Eds.). (2021). *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populist in Government Transform Bureaucracies*. Cambridge: Cambridge University Press. [23] Bauer, M. W., & Becker, S. (2020). Democratic Backsliding, Populism, and Public Administration. *Perspectives on Public Management and Governance*, 3(1), 19-31. [24] Bauer, M. W., Lotta, G., & de Holanda Schmidt, F. (2024). Bureaucratic militarization as a mode of democratic backsliding: lessons from Brazil. *Democratization*, 1-19. [25] <https://donmoynihan.substack.com/p/trump-and-musk-are-building-a-new> [26] Lotta, G., Alves de Lima, I., Costa Silveira, M., Fernandez, M., Paschoal Pedote, J., & Landi Corrales Guaranha, O. (2024). The procedural politicking tug of war: Law-Versus-Management disputes in contexts of democratic backsliding. *Perspectives on Public Management and Governance*, 7(1-2), 13-26. [27] Du Gay, P. (2020). The bureaucratic vocation: state/office/ethics. *New Formations*, 100(100-101), 77-96.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

LOTTA, Gabriela. Revisitando a burocracia. *jota_import*, 22 abr. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/gestao-politica-sociedade/revisitando-a-burocracia>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/gabriela-lotta/revisitando-a-burocracia>. Acesso em: 21 ago. 2026.

APA 7ª edição

Lotta, G. (2025, April 22). Revisitando a burocracia. **jota_import**. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/gestao-politica-sociedade/revisitando-a-burocracia>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

LOTTA, Gabriela. 2025. "Revisitando a burocracia." **jota_import**, April 22. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/gestao-politica-sociedade/revisitando-a-burocracia>

BibTeX

```
@article{gabriela-lotta-revisitando-a-burocracia-2025,  
  author = {Lotta, Gabriela},  
  title = {Revisitando a burocracia},  
  journal = {jota_import},  
  year = {2025},  
  url = {https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/gestao-politica-sociedade/revisitando-a-burocracia},  
  urldate = {2025-04-22}  
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito
<https://juristube.com.br/colunistas/gabriela-lotta/revisitando-a-burocracia>
PDF gerado em 2026-08-21 14:07 UTC