

Estado e democracia: a construção inacabada da burocracia profissional na América Latina

Estado y democracia: la construcción inconclusa de la burocracia profesional en América Latina

State and democracy: the unfinished construction of a professional bureaucracy in Latin America

Recibido: 02/04/2025 - Aceptado: 01/12/2025

Raphael Amorim Machado

Escola de Políticas Públicas,
Governo e Empresas da
Fundação Getúlio Vargas
raphael.machado@fgv.br
<https://orcid.org/0000-0001-7500-4485>

Alexandre de Ávila Gomide

Escola Nacional de
Administração Pública;
Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada
aagomide@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-7979-8865>

Resumo

Neste artigo, analisa-se a evolução da burocracia pública na América Latina entre 1980 e 2022, com foco na profissionalização e na adoção de critérios meritocráticos na Administração Pública. A partir de uma revisão da literatura e de dados do V-Dem, investiga-se como fatores históricos, institucionais e políticos moldaram a burocracia estatal na região. Os resultados indicam que, embora a redemocratização tenha impulsionado reformas importantes, a profissionalização do serviço público ocorreu de forma desigual e intermitente, com rupturas associadas às reformas neoliberais e aos ciclos de lideranças populistas no poder. A análise evidencia correlação significativa entre níveis mais altos de democracia e profissionalização, reforçando o papel de uma burocracia racional-legal como condição para a eficácia das políticas públicas e a estabilidade política. Conclui-se que a consolidação de uma burocracia profissional é essencial para o fortalecimento da democracia e para a superação das desigualdades estruturais da região.

Palavras-chave: burocracia, profissionalização, América Latina, democracia, presidencialismo.

Resumen

El artículo examina la evolución de la burocracia pública en América Latina entre 1980 y 2022, con énfasis en la profesionalización y la incorporación de criterios meritocráticos en la administración pública. A partir de una revisión bibliográfica y el uso de datos de V-Dem, el estudio analiza cómo los factores históricos, institucionales y políticos han moldeado el desarrollo de la burocracia estatal en la región. Los resultados muestran que, aunque la redemocratización impulsó reformas relevantes, la profesionalización del servicio público avanzó de manera desigual e intermitente, con rupturas vinculadas tanto a las reformas neoliberales como a los ciclos de liderazgos populistas. El análisis evidencia una correlación significativa entre mayores niveles de democracia y profesionalización, lo que subraya el papel de una burocracia racional-legal como condición para la eficacia de las políticas públicas y la estabilidad política. En conclusión, se afirma que la consolidación de una burocracia profesional resulta fundamental para fortalecer la democracia y enfrentar las desigualdades estructurales en la región.

Palabras clave: burocracia, profesionalización, América Latina, democracia, presidencialismo.

Abstract

This article examines the evolution of public bureaucracy in Latin America between 1980 and 2022, with particular emphasis on professionalization and the adoption of meritocratic principles in public administration. Drawing on a literature review and V-Dem data, the study explores how historical, institutional, and political factors have shaped state bureaucracies across the region. The findings show that, although redemocratization spurred significant reforms, the professionalization of the civil service advanced unevenly and intermittently, with disruptions linked to neoliberal reforms and cycles of populist leadership. The analysis reveals a strong correlation between higher levels of democracy and bureaucratic professionalization, underscoring the role of a rational-legal bureaucracy as a prerequisite for effective public policy and political stability. The article concludes that consolidating a professional bureaucracy is crucial for strengthening democracy and addressing structural inequalities in the region.

Keywords: Bureaucracy, Professionalization, Latin America, Democracy, Presidentialism

A evolução da burocracia ou do serviço público profissional na América Latina reflete o complexo legado histórico da região, marcado pela herança colonial, pela posição de periferia no sistema capitalista global, por regimes políticos caracterizados pelo presidencialismo com multipartidarismo e pelas sucessivas rupturas autoritárias (Diamond et al., 1989).

A formação de uma burocracia com características do tipo ideal weberiano, ou seja, profissional, imparcial e capacitada tem sido central para o desenvolvimento de políticas públicas eficazes e redistributivas, e é um requisito fundamental para a promoção da equidade social e para o fortalecimento da democracia na região (Krause et al., 2006; Lewis, 2007). Neste trabalho, entendemos o processo de profissionalização da burocracia como a adoção de um sistema de gestão de recursos humanos que seleciona indivíduos com base em qualificações, habilidades e desempenho, em vez de conexões pessoais e políticas, e os protege de demissões por motivos políticos (Dahlström e Lapuente, 2017; Nistotskaya, 2025). No entanto, esse processo enfrenta obstáculos significativos, que vão desde a persistência de práticas clientelistas e de patronagem até a captura do Estado por interesses econômicos predatórios.

O legado colonial constitui um elemento relevante para compreender parte dos desafios enfrentados pelas burocracias públicas na América Latina, ainda que sua influência se manifeste de forma desigual entre os países. Durante o período colonial, as administrações locais foram moldadas por práticas extrativistas, nas quais a ação estatal servia prioritariamente aos interesses das elites coloniais e metropolitanas (Acemoglu e Robinson, 2012; Leiva, 2008). Em vários casos, essa estrutura de poder se manteve após a independência, com elites nacionais assumindo o controle das instituições públicas e preservando mecanismos de privilégio e extração de recursos. Contudo, em outros contextos, fluxos migratórios intensos, processos de industrialização e reformas administrativas precoces introduziram mudanças significativas na configuração estatal, relativizando parte desse legado. Paralelamente, a posição periférica da região no sistema capitalista global consolidou, em grande parte dos países, um modelo econômico dependente da exportação de matérias-primas e recursos naturais, limitando as oportunidades de diversificação produtiva (Evans, 1995). Essa dependência, associada à captura do Estado por interesses políticos e econômicos, continua a dificultar a consolidação de administrações públicas eficazes e imparciais. Nesse contexto, a tensão entre o recrutamento meritocrático e as práticas de patronagem permanece ativa, refletindo disputas persistentes pelo controle das instituições estatais nacionais.

Outro aspecto que influencia a evolução da burocracia na América Latina é o regime presidencialista, amplamente adotado na região, e suas frequentes rupturas autoritárias. O

presidencialismo, em sua forma concentrada, oferece ao chefe do Executivo um controle desproporcional sobre a Administração Pública, o que facilita a politização dos cargos e a perpetuação da patronagem (Grindle, 2012). Além disso, a instabilidade política, evidenciada por golpes de Estado e ditaduras militares ao longo do século 20, no contexto da Guerra Fria, interrompeu os esforços de construção de uma burocracia profissional, impessoal e republicana. As transições democráticas, embora bem-sucedidas em muitos aspectos, não foram capazes de erradicar completamente as práticas clientelistas e de patronagem que se enraizaram durante esses períodos autoritários (Bresser-Pereira, 2004). Nesse sentido, a falta de continuidade democrático-institucional e a interferência na soberania popular impedem a implementação de políticas eficazes de redistribuição e desenvolvimento econômico, exacerbando as desigualdades sociais.

Nesse contexto, a construção de uma burocracia profissional emerge como um fator central para o fortalecimento da democracia e para a promoção do desenvolvimento econômico e social com equidade. A literatura aponta que Estados com uma Administração Pública mais meritocrática, autônoma e conectada com a sociedade tendem a ser mais eficazes na implementação de políticas públicas e no fornecimento de serviços essenciais à população, como saúde, educação e infraestrutura (Boräng et al., 2018; Dahlström et al., 2021; Evans, 1995; Grindle, 2012). Contudo, a persistência de uma relação tensa entre as instituições e os cidadãos na América Latina, muitas vezes caracterizada pela falta de confiança na capacidade do Estado e da democracia de entregar resultados, reflete as limitações das reformas administrativas realizadas até agora (Cornell et al., 2020; Schuster, 2016). A percepção de ineficácia e corrupção endêmica dentro das burocracias públicas compromete a legitimidade das instituições democráticas e dificulta a consolidação de uma governança baseada no interesse público (Oliveira et al., 2024).

No centro do debate a respeito da evolução da burocracia latino-americana, está a discussão sobre a sua meritocracia, isto é, um sistema de gestão de recursos humanos do serviço público que seleciona indivíduos baseados nas suas qualificações, habilidades e desempenho e os protege contra demissões com motivação política (Chudnovsky, 2017; Nistotskaya, 2025). Tal sistema sempre esteve pressionado na América Latina por compromissos clientelistas, patrimonialistas e, mais recentemente, pela perda de qualidade das democracias, cujo sintoma é o ataque ao serviço público profissional feito por lideranças autocráticas e de cariz populista (Bauer e Becker, 2020).

Neste artigo, portanto, discute-se como a burocracia na América Latina tem evoluído e enfrentado os desafios de promover a meritocracia e fortalecer a democracia. Com base em

uma revisão de literatura e em análise de dados disponíveis, o texto aborda as características comuns e mais gerais das burocracias latino-americanas desde a década de 1980, quando os países da região adotaram regimes democráticos, até o ano de 2022. O trabalho oferece, assim, uma leitura longitudinal e comparativa inédita da evolução da profissionalização burocrática na América Latina nesse período, com base em dados do Varieties of Democracy (V-Dem). A partir da identificação algorítmica de três rupturas estruturais na trajetória da profissionalização administrativa — associadas à consolidação das reformas neoliberais, ao retorno de governos progressistas e a um novo ciclo de austeridade —, propõe-se uma interpretação que articula fatores históricos, institucionais, econômicos e políticos. Ao enfatizar o papel da burocracia como elemento central na qualidade democrática e na eficácia do Estado, a análise contribui para o debate contemporâneo sobre a resiliência institucional em contextos de instabilidade e retrocesso democrático.

Burocracia e democracia no contexto da América Latina

A burocracia pública na América Latina tem evoluído ao longo do tempo, enfrentando desafios estruturais e históricos que dificultam a promoção de uma Administração Pública profissional voltada para o desenvolvimento com igualdade social. A relação entre Estado e democracia na região não gerou um ciclo virtuoso de reforço mútuo. O legado de formação estatal do período colonial ainda marca as instituições estatais (Mazzuca e Munck, 2020). A concentração do poder nas mãos de elites locais restringe a participação política e econômica, expropriando recursos nacionais em benefício próprio. O crescimento econômico só beneficia a sociedade como um todo onde há pluralismo e distribuição de poder (Acemoglu e Robinson, 2012).

A captura do Estado por interesses econômicos — extrativistas ou corporativos — constitui um obstáculo relevante à construção de administrações públicas republicanas na região, embora sua intensidade e formato variem consideravelmente entre os países latino-americanos. Em contextos de instituições frágeis e sistemas de *accountability* pouco estruturados, grupos de interesse e elites políticas exercem influência desproporcional sobre a formulação de políticas e sobre a alocação de recursos públicos, como observa Leiva (2008). Em contrapartida, países que desenvolveram sistemas administrativos mais profissionalizados, a exemplo do Uruguai e do Chile, dispõem de barreiras institucionais mais robustas contra práticas de patronagem e captura, ainda que não estejam completamente imunes a pressões políticas. Essa diversidade de arranjos institucionais reforça a importância de analisar a captura estatal à luz de condições históricas, políticas e administrativas específicas.

Em muitos países, o recrutamento para cargos públicos ainda depende significativamente de indicações políticas, e a profissionalização, quando existe, ocorre em níveis limitados da burocracia (Gomide, 2021; McDonnell, 2020). A Administração Pública na América Latina é amplamente fragmentada, com práticas de clientelismo e patrimonialismo, predominando em muitos países. Essa politização dificulta a consolidação de sistemas meritocráticos (Larriburu, 2019).

Parte das razões desse quadro errático da Administração Pública é devido ao processo de consolidação da democracia, que é presença intermitente na região, suprimida por golpes, violações de direitos individuais e desrespeito ao processo legal. Para balizarmos nossas análises sobre a profissionalização da Administração Pública latino-americana, é importante analisarmos os últimos 40 anos, especialmente com a chegada da terceira onda de democratização na região a partir da década de 1980 (Huntington, 1991).

As transições para a democracia na América Latina, segundo Huntington, ocorreram por meio de três principais modos: transformação, transação e colapso. A transformação ocorre quando o próprio regime autoritário lidera a abertura política, geralmente como resposta a pressões internas e externas, como ocorreu no Brasil e no México. A transação envolve negociações entre elites do regime e da oposição, resultando em pactos que estabelecem regras para a democratização, como no Chile. Já o colapso acontece quando o regime entra em crise e é substituído por um novo governo democrático, impulsionado por mobilizações populares e crises econômicas, como na Argentina e na Bolívia. Em muitos casos, essas transições combinaram elementos dos três modos, sendo influenciadas por fatores externos, como pressões internacionais e a difusão dos valores democráticos no final do século 20.

O dilema democrático latino-americano está relacionado às instituições, especialmente com a profissionalização da Administração Pública, pois, como afirma Przeworski (1991), uma democracia estável requer governos suficientemente fortes — para implementar políticas públicas, manter a ordem democrática, conter crises e neutralizar sabotagens —, mas suficientemente fracos para não conseguir governar contra os interesses mais importantes da sociedade. Uma Administração Pública profissional é um dos requisitos para a entrega de políticas públicas e para a manutenção da democracia na região. Afinal, é a partir de Max Weber que a democracia liberal e a burocracia profissional passam a formar um par inextricável, visto que uma das condições de existência da primeira está diretamente ligada ao bom funcionamento da segunda. De acordo com pesquisas recentes, a separação de carreiras entre políticos e burocratas aumenta a eficiência do setor público, o que contribui para re-

formas que garantam a qualidade das políticas públicas ofertadas pelo Estado (Dahlström e Lapuente, 2017).

Serviços públicos profissionalizados são tidos como barreiras contra a erosão das instituições democráticas (Yesilkagit et al., 2024), promovendo o profissionalismo, a expertise, a moralidade constitucional e os mecanismos de freios e contrapesos, o que dificulta medidas autocráticas sem legitimidade e amparo técnico. No entanto, em sistemas presidencialistas, como os adotados na América Latina, a classe política tem, por muitas vezes, amplos poderes sobre a organização do serviço público, criando, remodelando e destruindo estruturas burocráticas.

Além disso, administrações públicas em regimes autoritários podem até compartilhar algumas características com as de regimes democráticos, como a manutenção de uma fachada de modernidade e respeito a princípios administrativos globais, mas dependentes de nomeações políticas e patronagem, baseadas em conexões pessoais ou pertencimento a grupos específicos (Peters, 2023). Apesar dessas diferenças, regimes autoritários ainda precisam de uma burocracia eficaz para implementar políticas e manter a governabilidade, incluindo a necessidade de nomeações técnicas, mas com a função central de sustentação do regime no poder. Em um artigo com tom provocativo, Fukuyama (2024) defendeu a necessidade de uma Administração Pública autônoma e profissionalizada para garantir o bom funcionamento do governo e a estabilidade democrática, refutando a retórica populista que demonizou a burocracia como uma espécie de deep State, atuante nas sombras para influenciar a política.

Estratégias metodológicas

Este estudo adota um desenho teórico-empírico de natureza comparativa e longitudinal, voltado a examinar a evolução da meritocracia burocrática na América Latina entre 1980 e 2022 e sua relação com o nível de democracia nos países da região. A análise combina procedimentos quantitativos e qualitativos, articulando dados de séries temporais com a interpretação contextual de casos nacionais selecionados.

Os dados quantitativos provêm do banco de dados do V-Dem, versão 14 (Coppedge et al., 2024), que oferece medidas padronizadas e comparáveis internacionalmente. Foram utilizados dois indicadores centrais. O primeiro é o índice de meritocracia (*v2stcritrecadm*), que mensura, de fato, em que medida as nomeações na Administração Pública se baseiam em mérito e habilidades, em vez de conexões pessoais ou políticas. A escala ordinal varia de não

meritocrático a meritocrático. As decisões de nomeação incluem contratação, demissão e promoção na Administração Pública. Importante ressaltar que a análise se refere à situação de fato na administração estatal, e não apenas ao que está previsto em lei (de jure), excluindo as Forças Armadas. O segundo é o índice de democracia eleitoral ($v2x_polyarchy$), que captura o grau de responsividade do governo aos cidadãos por meio de eleições livres e competitivas, inspirado no conceito de poliarquia formulado por Dahl (1971). O recorte temporal, que se estende de 1980 a 2022, foi definido tanto pela disponibilidade de dados comparáveis para todos os países latino-americanos quanto pela necessidade de abranger o período da chamada “terceira onda de democratização” (Huntington, 1991), permitindo observar ciclos de reforma e retrocesso.

A análise dos dados seguiu quatro movimentos principais. Inicialmente, calculou-se a correlação linear simples pelo método dos Mínimos Quadrados Ordinários (OLS, em inglês) entre meritocracia e democracia eleitoral para o conjunto da região entre 1980 e 2022, sem pretensão de estabelecer causalidade, já que o objetivo era mapear padrões gerais antes de considerar variáveis de controle mais complexas. Em seguida, aplicou-se uma suavização da série temporal, por meio de média móvel de cinco anos, de modo a reduzir flutuações de curto prazo e evidenciar tendências estruturais. O terceiro passo consistiu na detecção de quebras estruturais por meio do algoritmo de Bai e Perron (2003), a fim de identificar pontos de inflexão significativos nas séries temporais de meritocracia e associá-los a eventos políticos e reformas administrativas relevantes. Por fim, realizou-se a análise qualitativa contextual, na qual os resultados foram interpretados à luz de processos históricos e institucionais, com base na literatura especializada.

A exemplificação qualitativa recorreu a casos nacionais que ilustram diferentes padrões identificados na análise quantitativa, incluindo Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile, México, Paraguai, Uruguai e Venezuela. Esses países foram escolhidos por apresentarem variações extremas no índice de meritocracia, trajetórias institucionais distintas e diversidade geográfica, abrangendo sub-regiões como Cone Sul, América Andina, América Central e Caribe.

Como toda investigação comparativa baseada em indicadores agregados, este estudo apresenta limitações. A correlação entre democracia e meritocracia não permite inferir a direção da causalidade. A heterogeneidade institucional, socioeconômica e cultural dos países da região impõe cautela na comparação direta dos resultados. As variáveis do V-Dem são construídas a partir de avaliações de especialistas, o que pode introduzir vieses de per-

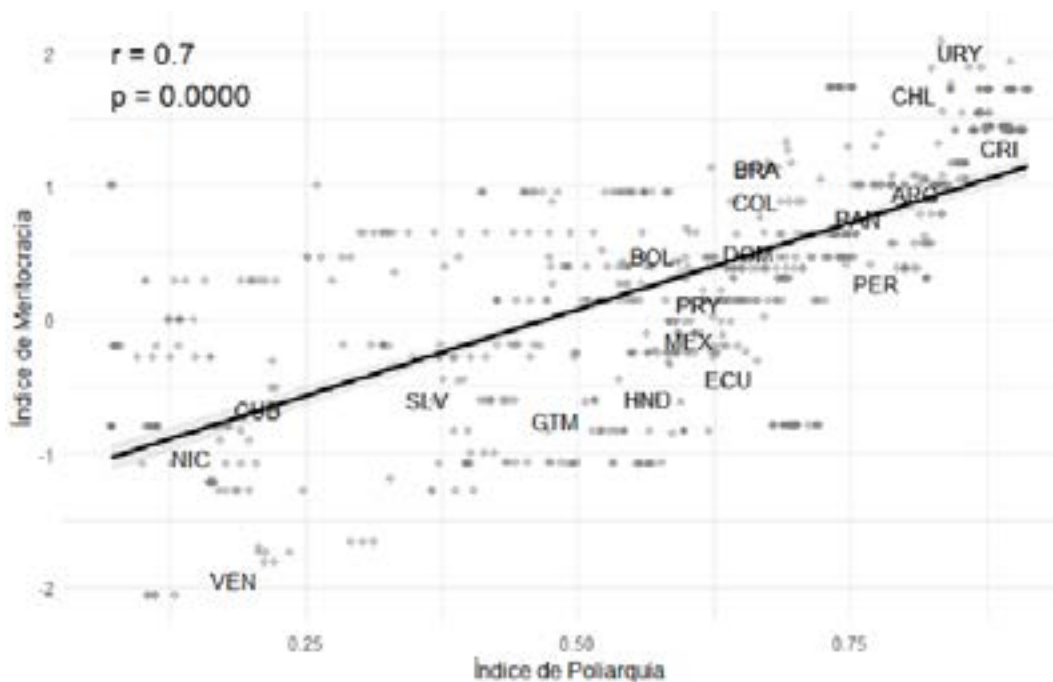
cepção. Além disso, a aplicação de médias móveis, embora útil para realçar tendências de longo prazo, suaviza variações abruptas e pode ocultar mudanças relevantes de curto prazo. Essas limitações, contudo, não comprometem a validade geral dos achados, que devem ser interpretados como padrões amplos, sujeitos a refinamentos e aprofundamentos em pesquisas futuras.

Democracia e burocracia na América Latina a partir dos dados

A partir dos dados sobre países da América Latina, entre 1980 e 2022, nossa análise corrobora com a literatura que associa a profissionalização da Administração Pública com a democracia. A análise de correlação, apresentada na Figura 1, indicou uma forte associação estatisticamente significativa entre as variáveis, denotando que países mais democráticos tendem a ter níveis mais altos de meritocracia, ou seja, burocracias mais profissionais (ou o contrário, pois não testa o que causa o que). O destaque dos países foi feito sobre a posição dos índices no ano de 2022.

Figura 1.

Correlação entre o índice de meritocracia e poliarquia na América Latina (1980-2022)



Fonte: elaboração própria a partir de Coppedge et al. (2024).

A América Latina, enquanto região, está longe de constituir um bloco homogêneo. As variações nos índices de democracia e de meritocracia burocrática entre os países são expressivas e refletem trajetórias institucionais e políticas distintas. No Cone Sul, por exemplo, encontram-se casos como Uruguai, Chile e, em certa medida, Brasil, que avançaram em reformas estruturadas do serviço civil e consolidaram carreiras burocráticas mais estáveis. Em contrapartida, na América Central — incluindo países como Guatemala, Honduras e El Salvador —, a fragmentação institucional, a elevada rotatividade administrativa e o clientelismo permanecem características marcantes. A região andina apresenta um quadro intermediário e heterogêneo, com avanços significativos em alguns países e retrocessos em outros, frequentemente associados a ciclos de instabilidade política e econômica. Essa diversidade de experiências evidencia que os padrões observados nos dados agregados precisam ser interpretados à luz de contextos nacionais específicos.

Mazucca e Munck (2020) discutem o problema dos Estados da região a partir do conceito de “armadilha das instituições de média qualidade”, referindo-se a uma combinação persistente de democracias imperfeitas e Estados com baixa e média qualidade. De acordo com os autores, problemas como a ausência de capacidade coercitiva e administrativa robusta inibem a democratização plena. Além disso, deficiências democráticas, como o clientelismo e a corrupção, dificultam o desenvolvimento da capacidade estatal. Fatores como a desigualdade extrema, economias dependentes de exportações de commodities e um populismo de base extrativista limitam o progresso institucional na região.

Autores como D’Arcy e Nistotskaya (2017), Fukuyama (2014) e Marengo (2023) têm destacado a tese do “*State first*”, na qual se defende que a ordem na construção da capacidade estatal e da democracia é crucial para o desenvolvimento político-institucional. De acordo com essa perspectiva, países da América Latina democratizaram-se nos anos de 1980 sem possuir Estados capazes. Uma implicação do argumento é que a democratização sem Estados fortes, os países latino-americanos acabaram com instituições estatais frágeis, incapazes de sustentar direitos democráticos ou de fornecer bens públicos de maneira equitativa. A difusão da competição política criou incentivos para que países como Argentina, Brasil, Colômbia e México usassem métodos clientelistas para recrutar eleitores e transformar a Administração Pública num celeiro de nomeações políticas (Fukuyama, 2014). Geddes (1994) analisou esse dilema; no entanto, sua perspectiva toma como base a premissa de que a precária institucionalização do serviço público limitaria a autonomia dos burocratas em relação aos políticos. Marengo (2023)

questiona essa perspectiva, afirmando que a autora uniformiza os processos de *state-building* latino-americanos, e que casos como Brasil e Chile revelam processos de centralização política e administrativa precoces, que antecederam a competição eleitoral, justificando sua qualidade burocrática diante dos países da região.

Um problema com essa interpretação é que ela negligencia a complexidade da interação entre democracia e construção estatal em casos de evolução simultânea, em que a democratização incentivou a reforma estatal (Mazzuca e Munck, 2020).

Como já argumentamos, uma característica institucional comum a todos os países latino-americanos é o funcionamento de sistemas políticos presidencialistas, calcados na legitimidade presidencial, seus extensos poderes legislativos e a alta capacidade de alteração do formato organizacional da Administração Pública nacional. Para Polga-Hecimovitch (2021), os sistemas presidencialistas da região estão associados à fragmentação partidária, o que exige negociações entre o presidente e sua base de apoio, envolvendo recursos de patronagem, que, como consequência, enfraquecem a profissionalização da Administração Pública. A prevalência de partidos clientelistas aumenta a resistência a reformas meritocráticas com objetivos de enfraquecer seu controle sobre o aparato burocrático. A existência de presidentes excessivamente fortes e legislativos reativos na região aumentam os desafios de retirar a Administração Pública da órbita de influência direta da política, pois geram incentivos para desconsideração de contrapesos institucionais e consolidação do Poder Executivo. O curto horizonte político dos mandatos presidenciais cria desafios para a coordenação de políticas públicas de longo prazo, aumentando a rotatividade burocrática e reduzindo as capacidades de planejamento. Por fim, a natureza plebiscitária do presidencialismo confere aos presidentes uma legitimidade direta do povo, podendo resultar em tendências populistas, com grande desconfiança da burocracia e politização da Administração Pública.

O presidencialismo, como qualquer outro sistema de governo, está sujeito às eventualidades da política. Um fator danoso para a qualidade das instituições estatais tem sido a consolidação de lideranças de cariz autocrático e populista nos governos da região. Esse estilo de governante busca controlar e subverter as instituições do Estado de direito (Norris e Inglehart, 2019). O aparelho administrativo é o alvo principal dos líderes que buscam se consolidar no poder (Chan, 2024; Muno e Briceño, 2023). Parte da lacuna do debate sobre autocratização e lideranças populistas está no entendimento de seus efeitos sobre a Administração Pública (Bauer e Becker, 2020). Líderes autoritários são retratados como capazes de mobilizar pessoal e recursos administrativos numa escala inimaginável comparados a lideranças democráticas.

Lideranças populistas, de acordo com Mudde e Kaltwasser (2017), têm sido definidas como aquelas que buscam satisfazer a vontade do “povo verdadeiro” diante de instituições que freiam ímpetus autocráticos. Ou, como na definição de Lynch e Cassimiro (2022), “uma forma de representação que recusa as instituições e os atores que se interpõem entre o povo e o representante” (p. 14-). Nesse sentido, Kyle e Meyer (2020) criaram uma base de dados sobre os populistas no poder nos últimos 30 anos a partir de três características: 1) um alto grau de retórica antielite; 2) evidência de esforços para deslegitimar a oposição política; e 3) evidência de que o líder promoveu um “culto à personalidade” ou enfatizou que somente ele poderia servir como a voz do povo¹.

Tabela 1.

Lideranças populistas no poder na América latina 1990-2022

País	Líder	Anos no poder
ARG	Carlos Menem	1989-1999
ARG	Néstor Kirchner	2003-2007
ARG	Cristina Fernández de Kirchner	2007-2015
ARG*	Javier Milei	2023-
BOL	Evo Morales	2006-2019
BRA	Fernando Collor de Mello	1990-1992
BRA	Jair Bolsonaro	2019-2022
ECU	Abdalá Bucaram	1996-1997
ECU	Lucio Gutiérrez	2003-2005
ECU	Rafael Correa	2007-2017
MEX	Andrés Manuel López Obrador	2018-2024
NIC	Daniel Ortega	2007-
PRY	Fernando Lugo	2008-2012
PER	Alberto Fujimori	1990-2000
SLV*	Nayibe Bukele	2019-
VEN	Rafael Caldera	1994-1999
VEN	Hugo Chávez	1999-2013
VEN	Nicolás Maduro	2013-2026

Fonte: elaboração e atualização própria com base em Kyle e Meyer (2020).*

¹ É importante destacar, contudo, que esta é apenas uma das possíveis formas de operacionalizar o conceito de populismo e não pretende esgotar sua complexidade. A literatura especializada oferece distintas concepções de populismo — ideacional, estratégica ou discursiva —, que podem gerar delimitações distintas do universo de análise. A escolha do indicador baseado em Kyle e Meyer (2020) deve-se à sua sistematicidade e replicabilidade empírica, o que permite explorar padrões regionais no contexto da América Latina contemporânea.

A partir da Tabela 1, percebemos que as lideranças políticas dos países latino-americanos foram recheadas por populistas, conforme a definição de populismo como ideologia (Mudde e Kaltwasser, 2017). Nos últimos 35 anos, mais da metade dos países da região experimentou lideranças populistas no poder. O incremento do processo de desmonte das políticas públicas e da democracia (Haggard e Kaufman, 2021) é um elemento constante sob essas lideranças. A erosão das normas institucionais e democráticas tem sido realizada de modo gradual, seguindo padrões bem definidos pela literatura (Levitsky e Ziblatt, 2018). É sabido que lideranças populistas iliberais impactam fortemente as políticas públicas e a administração estatal (Sá e Silva e Gomide, 2024). Na perspectiva de Huq e Ginsburg (2018), foi constatado que as salvaguardas constitucionais são fáceis de sofrerem manipulação perante líderes verdadeiramente antidemocráticos. Líderes com impulsos autoritários, que agem em conluio com o legislativo, podem desabilitar os controles institucionais de outros poderes. Populistas no poder frequentemente corroem a autonomia burocrática — entendida como a capacidade das instituições administrativas de operar de forma profissional e relativamente independente de pressões políticas — ao politizar nomeações e centralizar o controle administrativo (Chan, 2024; Peters, 2023; Simon e Moltz, 2022; Stoker, 2019). A emergência de uma terceira onda de autocratização (Alizado, 2021; Lührmann e Lindberg, 2019) e a ascensão da ultradireita na América Latina (Kaltwasser, 2023) tornam os desafios da profissionalização da burocracia ainda mais complexos.

Apesar dos avanços da democracia, ainda permanecem desafios relativos à alternância no poder e ao controle exclusivo da Administração Pública pela classe política na região. No próximo item, vamos avançar na caracterização e desenvolvimento do recrutamento meritocrático nos últimos anos na América Latina.

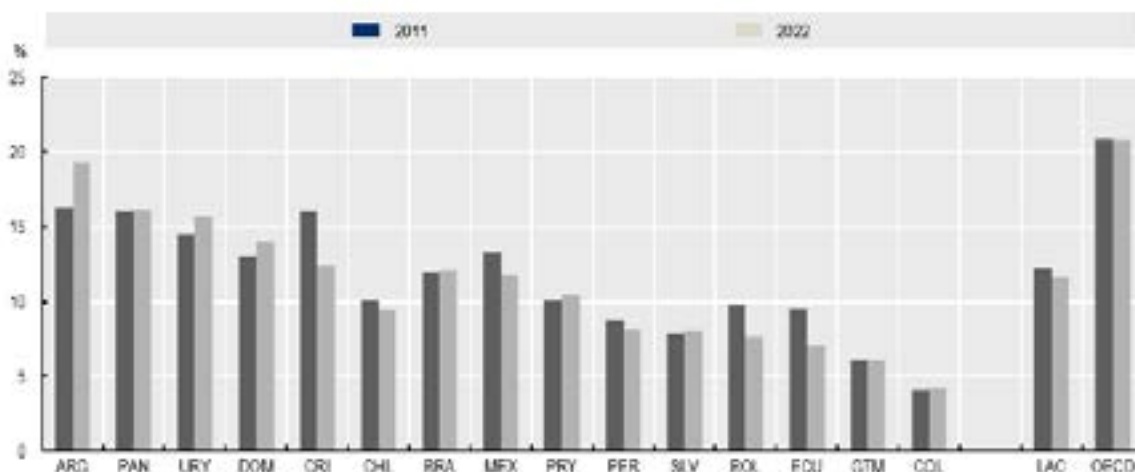
Profissionalização da burocracia latino-americana

O emprego público na região da América Latina e Caribe (LAC) ficou em 11,6% do total de empregos em 2022 (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico [OECD], 2024). No entanto, existem variações importantes na composição de servidores públicos entre os países da região. Em alguns países, o governo emprega a maioria dos profissionais de saúde, educadores e agentes de resposta a emergências. Em contraste, em outros países, essas funções essenciais são desempenhadas por funcionários de organizações privadas ou sem fins lucrativos. Isso destaca diferentes abordagens na prestação de serviços e na alocação da força de trabalho em resposta aos contextos socioeconômicos únicos da região e às expectativas dos cidadãos.

A Argentina teve um crescimento de 3% na sua força de trabalho pública entre 2011 e 2022, obtendo a maior taxa de crescimento entre os países da região, que tiveram um crescimento mais lento. Brasil, Colômbia e Guatemala tiveram suas porcentagens de emprego público praticamente inalteradas na última década. A análise sobre os dados de emprego público indica que os países latino-americanos e caribenhos estão abaixo da média dos países da OCDE. A Figura 2 ilustra esses dados.

Figura 2.

Porcentagem de emprego público em relação ao total de empregos (2011-2022)

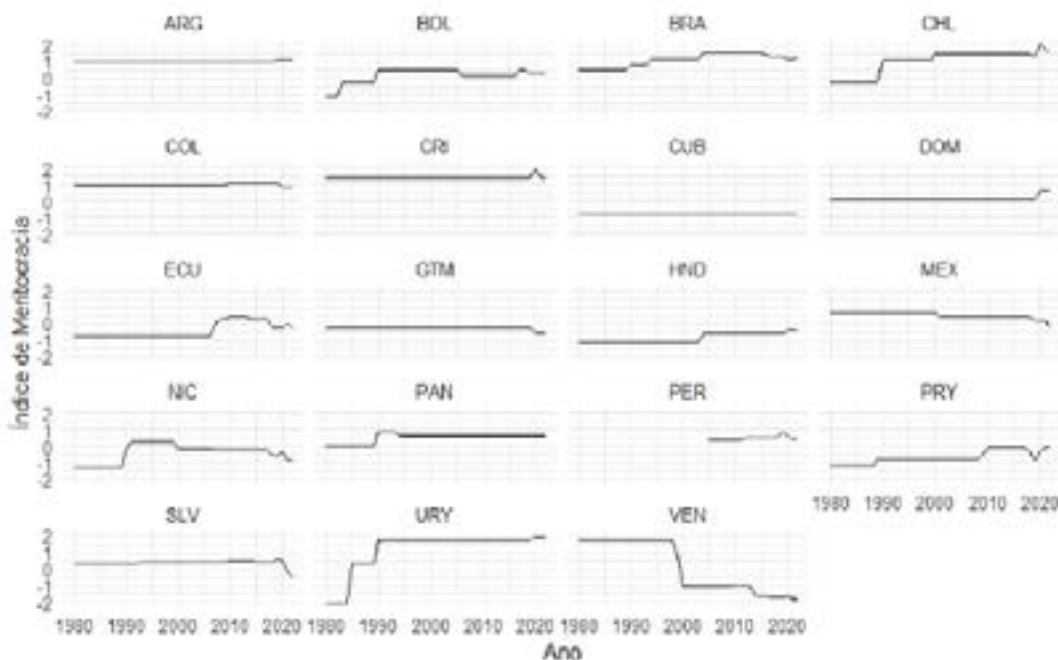


Fonte: OECD (2024).

A classificação de emprego público nem sempre significa que a seleção desses servidores foi feita com base em critérios meritocráticos. Para analisarmos as características da profissionalização das administrações públicas latino-americanas, vamos recorrer a um novo conjunto de dados compilado pelo V-Dem (Coppedge et al., 2024) acerca do critério utilizado para o recrutamento dos servidores públicos. Esses dados são resultado de surveys com especialistas nacionais, cobrindo um amplo espectro temporal e possibilitando análises sobre a evolução da profissionalização da Administração Pública para os países da América Latina.

Figura 3.

Evolução da meritocracia na América Latina por país (1980-2022)

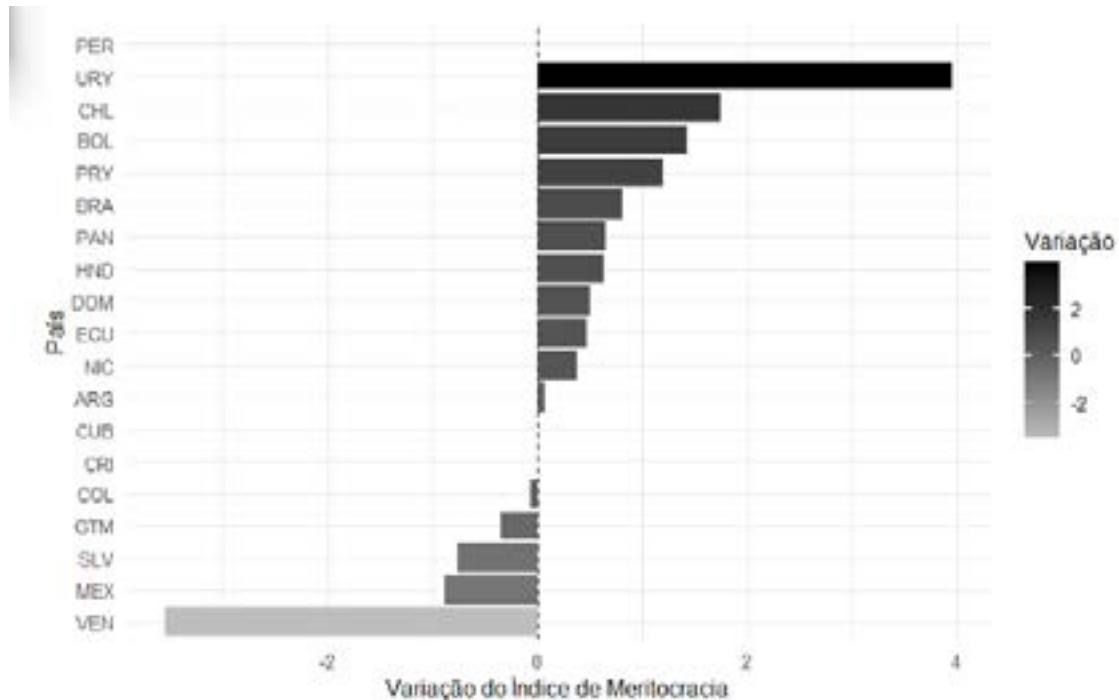


Fonte: elaboração própria com base em Coppedge et al. (2024).

Observamos na Figura 3 uma leve subida no índice de recrutamento meritocrático a partir da década de 1990 e a sua relativa estabilidade durante as décadas seguintes para a maioria dos países da região (esses dados serão detalhados na seção “Desafios para a consolidação da meritocracia burocrática na América Latina”). É possível formular a hipótese de que o processo de democratização, iniciado na década de 1980, tenha contribuído para o aumento da profissionalização das burocracias latino-americanas nos anos vindouros.

Em consonância com esses dados, Gomide (2021), em uma análise comparativa entre países da América Latina e da Ásia, destaca que a institucionalização de sistemas partidários, combinada com competição eleitoral, desempenharam um papel fundamental na promoção de burocracias mais profissionalizadas. No entanto, argumenta que essas condições por si só não garantem a existência de uma burocracia “weberiana”, isto é, baseada em mérito, racionalidade e imparcialidade. Apesar de avanços institucionais no serviço público, a coexistência de patronagem e nomeações políticas para cargos públicos limitam o progresso rumo a uma administração dotada de *ethos* burocrático, vocacionada e motivada para o serviço público (du Gay, 2020; Perry e Wise, 1990).

A aparente estabilidade meritocrática na região esconde variações importantes entre os países. Pesquisas do Banco Interamericano de Desenvolvimento e outros autores revelam que o Chile, por exemplo, é frequentemente destacado como um caso de sucesso relativo, em que as reformas introduzidas nas últimas décadas, como o *Sistema de Alta Dirección Pública*, ajudaram a reduzir o clientelismo e a aumentar a eficiência administrativa (Araya, 2016; Cortázar et al., 2016). O Brasil também tem uma burocracia federal profissionalizada, quando comparada aos demais países da região, buscando reduzir a politização dos cargos de gestão e o recrutamento de gestores sêniores no interior das carreiras estruturadas (Cortázar et al., 2014). O Uruguai tem o serviço público mais profissionalizado e estável do que a média da América Latina, com fortes garantias institucionais para seus funcionários. Em 2016, 58,9% dos servidores tinham estabilidade e estavam inseridos em carreiras estruturadas (Ramos et al., 2021). Apesar da proteção aos servidores, há grande fragmentação institucional, com mais de 40 diferentes estatutos administrativos, variando entre ministérios e empresas públicas. O Paraguai também apresentou uma melhora significativa em seu nível de meritocracia. Segundo Adorno (2013), a partir da Constituição de 1992, o país iniciou um processo de reforma do Estado, estabelecendo limitações para a atuação da Administração Pública e criando possibilidade de questionamento de suas ações por parte dos cidadãos. No entanto, ainda há sobreposição de funções entre diferentes órgãos estatais na garantia da imparcialidade administrativa do Estado paraguaio. A Costa Rica conta com uma diversidade de regimes que regulamentam a vida de seus servidores públicos. Apesar disso, todos eles compartilham os mesmos princípios que guiam o estatuto do serviço público, tal como o princípio do mérito na seleção e promoção de servidores, a estabilidade para o desempenho das funções. A Costa Rica é uma das democracias mais estáveis na região e, desde a década de 1970, conta com regulamentos para o serviço público (Pallavicini, 2021).

Figura 4.*Varição da meritocracia na América Latina (1980-2022)**Fonte: elaboração própria com base em Coppedge et al. (2024)*

As Figuras 3 e 4 apresentam a variação do recrutamento meritocrático entre os anos de 1980 e 2022. Podemos observar que a maioria dos países da região teve avanços significativos na profissionalização de seu serviço público. Uruguai, Chile, Bolívia, Paraguai e Brasil foram os países com maior variação positiva no índice. Ao passo que Colômbia, Guatemala, El Salvador, México e Venezuela foram países com variação negativa, o que indica que esses países atualmente utilizam outros mecanismos de recrutamento de servidores fora de critérios meritocráticos. Tal variação com base nos dados do V-Dem encontra semelhança com pesquisa recente conduzida pelo BID (Naranjo Bautista et al., 2025), a qual demonstra alguns progressos desde os anos 2000, especialmente com a institucionalização de concursos e reformas de gestão em alguns países da região.

Com uma burocracia pouco profissional e com fortes traços patrimonialistas, López Obrador (2018-2024), a última liderança populista mexicana, fechou instituições econômicas, educacionais, transportes, relações exteriores e jurídicas (Laguna e Arévalo, 2021), ao mesmo tempo que perseguia o objetivo de criar uma estrutura administrativa paralela para o Estado

mexicano. Cargos como os “*servidores de la nación*” ou os “*súperdelegados del bienestar*” foram criados para coordenar a interação de secretarias federais com governos subnacionais. Para Laguna e Arévalo (2021), os cargos de *súperdelegados* foram convertidos rapidamente em figuras políticas com propósitos eleitorais mais do que gestão pública.

Oliveros (2016) investigou a influência da distribuição de empregos como patronagem sobre a prestação de favores políticos na Administração Pública argentina. Combinando análise de dados e experimentos de survey, a autora concluiu que a patronagem não apenas influencia a contratação de servidores, mas também molda a forma como a Administração Pública opera no dia a dia. A pesquisa revelou que funcionários que apoiam o governo vigente prestam mais favores do que os não apoiadores. Tais favores são realizados por servidores públicos durante o horário de trabalho e não exigem investimentos diretos dos partidos políticos. Segundo Oliveros (2016), esse processo compromete a imparcialidade e a universalidade do Estado, favorecendo atores com conexões políticas ao invés de atender critérios impessoais e meritocráticos. Ainda sobre o caso argentino, Iacoviello e Llano (2017) analisaram como a centralização do poder presidencial entre 2003 e 2015 influenciou o uso crescente de nomeações políticas e contratações flexíveis, minando a institucionalização de uma burocracia profissional baseada no mérito. Segundo as autoras, o número de contratos temporários cresceu 260% entre 2004 e 2014, representando 57% do total de funcionários públicos em 2014. Essa política aumentou o tamanho do Estado e os gastos com pessoal, mas sem necessariamente melhorar a eficiência administrativa.

Com foco no caso peruano, Cornell e Grimes (2022) investigam como burocratas e a sociedade civil desempenham papéis importantes na prática de relações clientelistas em contextos nos quais os partidos políticos são fracos. O estudo argumenta que, na falta de um sistema partidário forte, os burocratas podem atuar como intermediários políticos (*brokers*), usando suas redes e seu poder discricionário sobre recursos públicos para facilitar trocas entre atores. A perspectiva analítica das autoras desafia a visão tradicional de que partidos políticos são os únicos organizadores do clientelismo, apontando que servidores públicos, em contato com organizações da sociedade civil, também podem desempenhar tal papel.

De acordo com Sanabria-Pulido e Leyva (2023), a Constituição colombiana de 1991 estabeleceu o princípio meritocrático como critério de entrada no serviço público. A regulamentação dos artigos constitucionais foi realizada por legislação apenas em 2004, que estabeleceu as bases normativas do modelo de gestão pública. Apesar dos avanços na seleção

meritocrática de servidores públicos para o Estado colombiano e de sua admissão na OCDE em 2018, devido aos avanços na modernização da Administração Pública, o país ainda esbarra em barreiras históricas de tensionamento entre a legislação e a realidade local, convivendo com a patronagem e o clientelismo (Whittingham, 2021). A profusão de contratos temporários em consonância com a redução de cargos estáveis na burocracia do Estado, indicam desafios da profissionalização da Administração Pública.

O caso venezuelano talvez seja o revés mais dramático no índice de meritocracia. Durante o início da década de 1990, a Venezuela teve uma das burocracias mais profissionais da América Latina, de acordo com os dados do V-Dem, com bons índices de recrutamento meritocrático. Mas, a partir do final da mesma década, esse quadro foi revertido com a chegada de populistas ao poder, que utilizaram estratégias de desmantelamento da Administração Pública existente e sua substituição por servidores leais ao regime como parte do processo de autocratização (Muno e Briceño, 2023)².

Diante de um quadro geral, a América Latina enquanto região teve uma melhora em seus índices de meritocracia e profissionalização da Administração Pública. Vimos, nesta seção, alguns casos que exemplificam os dados que apresentamos. No próximo item, vamos discutir o ciclo de reformas administrativas e seus impactos sobre a qualidade da burocracia pública na região.

Reformas administrativas e capacidade burocrática na América Latina

A burocracia pública na América Latina tem desempenhado um papel crucial na promoção do desenvolvimento e na consolidação da democracia, apesar de enfrentar desafios estruturais ao longo do tempo (Bresser-Pereira, 2004). Reformas administrativas realizadas na região ao longo das últimas décadas tiveram como objetivo fortalecer a capacidade do serviço público de entregar resultados de forma eficaz.

A transformação institucional vivida pelos países da América Latina a partir da década de 1980 buscou contornar a excessiva centralização estatal herdada dos regimes autoritários, reduzindo a presença estatal em algumas áreas econômicas e focando na oferta de ser-

² Embora o período desta análise seja até 2022, é importante mencionar que os acontecimentos dramáticos do início de 2026 sobre a autonomia e soberania da Venezuela reafirmam a importância de se discutir uma burocracia capaz para os países latino-americanos.

viços essenciais como saúde, educação e seguridade social. De acordo com Lora (2007), as reformas das instituições políticas e da organização do Estado buscaram fortalecer a legitimidade democrática, aumentar a independência do Poder Judiciário e descentralizar a Administração Pública.

Segundo Falletti (2010), o processo de descentralização foi uma das reformas mais significativas na América Latina nas últimas décadas, especialmente no contexto da transição do modelo desenvolvimentista para um modelo de livre mercado. Para a autora, a descentralização ocorreu num ciclo que envolveu reformas políticas, fiscais e administrativas. Enquanto alguns países implementaram reformas descentralizadoras para fortalecer a democracia e a participação cidadã — como os casos de Brasil e Colômbia —, outros usaram essas reformas como ferramentas para manter o controle político ou transferir responsabilidade aos governos subnacionais sem os recursos adequados, como os casos de Argentina e México. A sequência do processo de descentralização e a influência do ambiente político-institucional herdado levaram os países a diferentes cenários, ao passo que tais reformas ampliaram o clientelismo e o aumento das desigualdades regionais em alguns casos e em outros proporcionaram mais eficiência e democracia na gestão pública.

O Brasil, por exemplo, embora tenha passado por importantes reformas administrativas a partir dos anos 1990, ainda enfrenta o desafio de conciliar uma burocracia profissional e republicana, sobretudo nos governos subnacionais (estados e municípios). As reformas realizadas depois da redemocratização, como o fortalecimento das carreiras públicas por meio de concursos na esfera federal, tiveram algum sucesso em profissionalizar a burocracia em nível federal. No entanto, as práticas de patronagem e clientelismo continuam prevalentes, especialmente em estados e municípios, onde o controle político sobre a Administração Pública é mais acentuado (Bresser-Pereira, 2004; Gomide, 2021).

A filosofia subjacente às reformas de estilo *New Public Management* (NPM) era reduzir o papel do Estado na economia, com foco em privatizações, liberalização e regulamentação de setores e econômicos, assim como a redução dos gastos públicos. No campo da administração pública, essas reformas promoveram a adoção de princípios de gestão privada, como a desconcentração, a terceirização de serviços e a introdução de mecanismos de mercado na prestação de serviços públicos (Lora, 2007; World Bank, 1997). O objetivo era tornar o Estado mais eficiente e flexível.

Embora as reformas da NPM tenham levado a uma modernização administrativa em alguns aspectos, seu impacto sobre a capacidade burocrática dos Estados foi ambíguo. Em muitos casos, a redução do papel do Estado levou a uma deterioração das capacidades administrativas, especialmente em áreas críticas como a saúde, educação e infraestrutura. O Chile, por exemplo, adotou reformas administrativas e conseguiu manter um certo grau de estabilidade política e institucional que permitiu que as reformas fossem acompanhadas de uma profissionalização do serviço público, especialmente em níveis superiores (Cortázar et al., 2014). No entanto, mesmo no Chile, as reformas não foram isentas de controvérsias e problemas, como a falta de coordenação entre diferentes agências e a dependência excessiva de mecanismos de mercado.

Além disso, países como Argentina e México enfrentaram maiores dificuldades em implementar reformas eficazes, devido à resistência política interna e à fragilidade de suas instituições públicas. Na Argentina, a privatização de serviços públicos e a terceirização de funções administrativas resultaram em uma perda de capacidade estatal em várias áreas, uma vez que o Estado foi progressivamente enfraquecido e desmantelado em setores estratégicos. As tentativas de criar uma Administração Pública mais meritocrática falharam em grande parte devido à persistência da patronagem política, especialmente em níveis subnacionais (Zuvanic e Iacoviello, 2010).

No entanto, um dos maiores desafios para a implementação de reformas burocráticas na América Latina são os pontos de veto institucionais, isto é, arenas de decisão e instâncias políticas capazes de bloquear ou atrasar mudanças que reduzam o poder dos grupos estabelecidos (Geddes, 1994). Na prática, esses pontos de veto são frequentemente ocupados por elites políticas extrativas e grupos de interesse predatórios que se beneficiam do controle sobre nomeações e recursos públicos. Como a patronagem e o clientelismo funcionam como instrumentos eficazes de preservação do poder, tais atores têm fortes incentivos para resistir a iniciativas de profissionalização e meritocracia na Administração Pública.

No Brasil, por exemplo, a patronagem de cargos públicos é um dos recursos no interior da caixa de ferramentas do presidencialismo de coalizão para a manutenção de maiorias parlamentares (Bersh et al., 2022). Conforme observado por Schuster (2016), a presença de sistemas partidários fragmentados e polarizados torna difícil a cooperação entre partidos para sustentar reformas meritocráticas, uma vez que cada partido prefere manter o controle sobre a Administração Pública por meio da patronagem.

No México, Grindle (2012) observa que, embora tenha havido tentativas de reformar o serviço público e introduzir um sistema de mérito no início dos anos 2000, essas reformas enfrentaram uma forte resistência de elites políticas e burocráticas, que continuaram a utilizar o serviço público como uma ferramenta para a consolidação do poder político. O caso colombiano também indica que a Administração Pública é altamente politizada, com os partidos utilizando nomeações burocráticas como um instrumento de patronagem. Apesar dos avanços das reformas administrativas incrementais no país, a resistência de partidos políticos interessados na manutenção de redes de patronagem limita sua implementação (Sanabria-Pulido e Leyva, 2023).

As reformas administrativas na América Latina configuram um processo contínuo, caracterizado por avanços e retrocessos. O legado das reformas neoliberais persiste como obstáculo central à construção de burocracias meritocráticas robustas, mantendo a fragmentação institucional e a presença de práticas de patronagem e clientelismo. Embora alguns países, como Brasil e Chile, tenham obtido progressos na profissionalização do serviço público, outros, como Argentina e México, continuam a enfrentar barreiras significativas. Isso fica evidenciado pela análise a seguir.

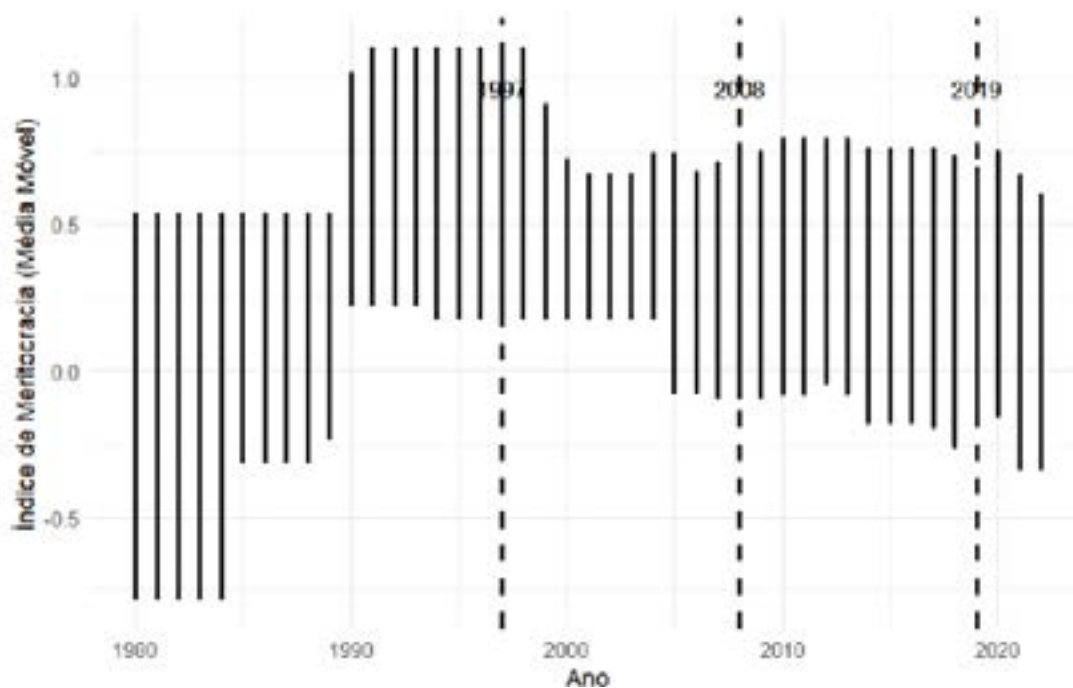
Desafios para a consolidação da meritocracia burocrática na América Latina: evidências empíricas

Observamos que as reformas administrativas na América Latina oscilaram entre avanços e retrocessos, produzindo efeitos diferenciados segundo o contexto político-institucional de cada país. Diante desse panorama histórico e comparativo, torna-se necessário examinar em que medida essas transformações se refletiram, ao longo do tempo, na evolução da profissionalização burocrática na região. No sentido de operacionalizar tais evidências, recorreremos a uma análise empírica da trajetória do índice de meritocracia entre 1980 e 2022, identificando suas quebras estruturais e os momentos críticos associados a reformas e mudanças políticas.

Para isso, calculamos uma média móvel, substituindo cada observação pela média de cinco valores consecutivos, garantindo que as flutuações de curto prazo fossem suavizadas. Para a detecção dos pontos de ruptura estrutural na série temporal de meritocracia, aplicamos o algoritmo de detecção de *breakpoints*³ (Bai e Perron, 2003). Essa análise nos ajuda a identificar momentos históricos em que houve alterações significativas do índice de meritocracia, como, por exemplo, a implementação de reformas administrativas ou mudanças políticas na região.

Figura 5.

Quebras estruturais da meritocracia na América Latina (1980-2022)



Fonte: elaboração própria com base em Coppedge et al. (2024).

³Para identificar mudanças na trajetória da meritocracia burocrática na América Latina, aplicou-se o algoritmo de Bai e Perron (2003), por meio da função `breakpoints` pacote `{strucchange}` no R. A série anual do índice `v2stcritrecadm` foi suavizada com uma média móvel centrada em cinco anos — usando a função `rollmean` do pacote `{zoo}` —, o que permitiu destacar tendências de longo prazo no padrão de meritocracia burocrática em cada país da região. Em seguida, estimou-se um modelo com apenas um intercepto (`meritocracia_smooth ~ 1`) para detectar quebras na média da série. O número ótimo de quebras foi determinado pelo Critério Bayesiano de Informação, uma medida estatística que compara diferentes modelos penalizando o excesso de parâmetros, de modo a equilibrar ajuste e parcimônia. Por fim, os pontos de quebra identificados foram representados graficamente, indicando momentos de mudança significativa no padrão da meritocracia ao longo do tempo.

De acordo com Figura 5, a trajetória da profissionalização burocrática na América Latina apresenta três quebras estruturais significativas, identificadas nos anos de 1997, 2008 e 2019. A partir do final da década de 1980, percebemos uma mudança abrupta no padrão meritocrático na região, com vários países da região adotando constituições democráticas. A progressão meritocrática segue ininterrupta até o ano de 1997, quando ocorreu uma quebra estrutural no padrão evolutivo da meritocracia. O período foi marcado pela consolidação das reformas neoliberais na América Latina. Durante os anos 1990, muitos países adotaram políticas de NPM, promovendo a descentralização administrativa, a terceirização de serviços públicos e a privatização de empresas estatais. Essas reformas foram motivadas por crises fiscais e por pressões de organismos internacionais, como o Banco Mundial e o FMI (World Bank, 1997). No entanto, enquanto o discurso reformista enfatizava a busca por eficiência e profissionalização da burocracia, a implementação das medidas resultou em um aumento da instabilidade do serviço público. A adoção de contratos temporários e a politização das nomeações enfraqueceram o modelo de serviço público baseado no mérito, o que resultou em uma inflexão negativa no índice de meritocracia (Ramírez-Brouchoud, 2009).

A segunda quebra estrutural ocorreu em 2008, período que coincide com o retorno de governos progressistas em diversos países latino-americanos — a “maré rosa” — e com a crise financeira global (Bresser-Pereira et al., 2009; Lievesley e Ludlam, 2009). Durante esse período, houve uma revalorização do papel do Estado como indutor do desenvolvimento, resultando em novos investimentos em serviços públicos e reestruturações da administração estatal para a implementação de políticas sociais e de infraestrutura (Cornia, 2014; Ocampo, 2009).

A última quebra estrutural, identificada em 2019, marca um novo ponto de inflexão na meritocracia burocrática, coincidindo com a ascensão de governos de direita e centro-direita na região e com um novo ciclo de austeridade fiscal (Polga-Hecimovich, 2021). Movimentos políticos que defendem a redução do aparato estatal impulsionaram cortes no funcionalismo público e medidas de flexibilização da contratação, resultando em leve redução no índice de meritocracia das burocracias na região. Pesa sobre a profissionalização da burocracia a pandemia de covid-19, pois muitos governos recorreram a contratações emergenciais e temporárias para fortalecer o combate à doença. Esse processo pode ter impactado negativamente o índice a partir de 2020.

As reformas administrativas na América Latina têm sido um processo contínuo e desafiador, especialmente à luz do legado das reformas neoliberais e das práticas de patronagem e clientelismo profundamente enraizadas. Embora algumas reformas tenham conseguido melhorar a capacidade do Estado em países como Chile e Brasil, outros, como Argentina e México, continuam a enfrentar barreiras significativas à profissionalização de suas burocracias. Superar esses desafios exigirá abordagens coordenadas, vontade política e apoio social — condições difíceis em sociedades polarizadas e desiguais.

Conclusão

A trajetória da burocracia na América Latina entre as décadas de 1980 e 2020 revela um processo repleto de avanços e retrocessos, profundamente condicionado por heranças históricas, estruturas institucionais incompletas, modelos econômicos dependentes e ciclos políticos instáveis (Acemoglu e Robinson, 2012; Leiva, 2008; Mazzuca e Munck, 2020; Naranjo Bautista et al., 2025). Embora a redemocratização iniciada nos anos 1980 tenha impulsionado reformas voltadas à profissionalização do serviço público, os dados analisados indicam que a construção de burocracias meritocráticas na região foi desigual e intermitente, sujeita a rupturas estruturais associadas à adoção de reformas neoliberais, ao avanço de lideranças populistas e à captura do Estado por interesses privados (Fukuyama, 2014; Grindle, 2012).

A evidência empírica apresentada, baseada em dados do V-Dem (Coppedge et al., 2024), corrobora a literatura que associa níveis mais altos de meritocracia ao fortalecimento democrático (Dahlström e Lapuente, 2017; Yesilkagit et al., 2024). No entanto, a persistência de práticas clientelistas e patrimonialistas, a politização das nomeações e a resistência de elites políticas a reformas estruturais continuam a minar a construção de uma Administração Pública republicana, imparcial e eficiente (Bresser-Pereira, 2004; Iacoviello e Llano, 2017; Oliveros, 2016;). A análise dos casos nacionais revela que, embora países como Uruguai, Chile e, em certa medida, Brasil tenham feito avanços importantes, outros, como México, Colômbia e Argentina, enfrentam sérios desafios à institucionalização de sistemas burocráticos profissionais e baseados no mérito.

A profissionalização do serviço público não é apenas uma questão técnica ou administrativa: trata-se de uma dimensão essencial da qualidade democrática e da própria capacidade estatal (Carpenter, 2025, Evans, 1995). Em um contexto de polarização, desconfiança

institucional e avanço de lideranças autoritárias de extrema direita, o fortalecimento das burocracias se torna ainda mais urgente como barreira institucional à erosão democrática e como alicerce para a implementação de políticas públicas redistributivas e equitativas (Bauer e Becker, 2020; Levitsky e Ziblatt, 2018; Sá e Silva e Gomide, 2024). Sem o avanço da profissionalização do serviço público, a região corre o risco de ficar presa à armadilha das instituições de média qualidade, cujo funcionamento deficitário mina a democracia (Mazzuca e Munck, 2020).

Consolidar uma burocracia profissional meritocrática na América Latina exige mais do que reformas legais ou modernizações administrativas pontuais. Requer um compromisso político de longo prazo, sustentado por pactos democráticos amplos, que protejam o serviço público das flutuações políticas e assegurem sua autonomia e integridade. É na construção dessa infraestrutura estatal sólida, enraizada na impessoalidade e na competência técnica, que reside a possibilidade de uma democracia mais resiliente, inclusiva e responsiva às necessidades das sociedades latino-americanas.

Referências

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A., (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity and poverty*. Crown Business.
- Adorno, A. M. P. (2013). Una relación complicada: El Paraguay frente a la administración del Estado. *Revista Digital de Derecho de Administrativo*, (9). <https://ssrn.com/abstract=2307187>
- Araya, J. P. (2016). Influencia burocrática en la formulación de políticas públicas: el caso del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile. *Política*, 54(2), 277-298.
- Bai, J., & Perron, P. (2003). Computation and analysis of multiple structural change models. *Journal of applied econometrics*, 18(1), 1-22. <https://doi.org/10.1002/jae.659>
- Bauer, M. W., & Becker, S. (2020). Democratic backsliding, populism, and public administration. *Perspectives on public management and governance*, 3(1), 19-31. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvz026>
- Bersch, K., Lopez, F., & Taylor, M. M. (2023). Patronage and presidential coalition formation. *Political Research Quarterly*, 76(2), 508-523. <https://doi.org/10.1177/10659129221100830>
- Boräng, F., Cornell, A., Grimes, M., & Schuster, C. (2018). Cooking the books: Bureaucratic politicization and policy knowledge. *Governance*, 31(1), 7-26. <https://doi.org/10.1111/gove.12283>

- Bresser-Pereira, L. C. (2004). *Democracy and Public Management Reform: Building the Republican State*. Oxford University Press.
- Bresser-Pereira, L. C. (2009). A crise financeira de 2008. *Brazilian Journal of Political Economy*, 29(1), 133-149. <https://centrodeeeconomiapolitica.org/repos/index.php/journal/article/view/474>
- Carpenter, D. (2025). Toward a theory of office: Authority, separability, ministry, accountability: The John Gaus award lecture 2023. *Political Science & Politics*, 1-13. <https://doi.org/10.1017/S1049096525000149>
- Chan, K. N. (2024). Public administration in authoritarian regimes: Propositions for comparative research. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 1-23. <https://doi.org/10.1080/23276665.2024.2306554>
- Chudnovsky, M. (2017). La tensión entre mérito y confianza en la Alta Dirección Pública de América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (69), 5-40. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n69.a140>
- Coppedge, M., Gerring, J., Knutsen, C. H., Lindberg, S. I., Teorell, J., Altman, D., Angiolillo, F., Bernhard, M., Borella, C., Cornell, A., Fish, M. S., Fox, L., Gastaldi, L., Gjerløw, H., Glynn, A., Good God, A., Grahn, S., Hicken, A., Kinzelbach, K., ... Ziblatt, D. (2024). *V-Dem codebook v14*. Varieties of Democracy (V-Dem) Project. <https://www.v-dem.net/data/the-v-dem-dataset/country-year-v-dem-fullothers-v14/>
- Cornell, A., & Grimes, M. (2023). Brokering Bureaucrats: How bureaucrats and civil society facilitate clientelism where parties are weak. *Comparative Political Studies*, 56(6), 788-823. <https://doi.org/10.1177/00104140221115171>
- Cornell, A., Knutsen, C. H., & Teorell, J. (2020). Bureaucracy and growth. *Comparative Political Studies*, 53(14), 2246-2282. <https://doi.org/10.1177/0010414020912262>
- Cornia, G. A. (Ed.). (2014). *Falling inequality in Latin America: Policy changes and lessons*. Oxford University Press.
- Cortázar, J. C., Fuenzalida, J., & Lafuente, M. (2016). *Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos: mejor desempeño del Estado*. Banco Interamericano de Desarrollo. Nota Técnica IDB-TN-1054.
- Cortázar, J. C., Lafuente, M., & Sanginés, M. (Eds.). (2014). *Serving citizens: A decade of civil service reforms in Latin America (2004-2013)*. Inter-American Development Bank.
- Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy: Participation and opposition*. Yale University Press.

- Dahlström, C., & Lapuente, V. (2017). *Organizing Leviathan: Politicians, bureaucrats, and the making of good government*. Cambridge University Press.
- Dahlström, C., Lapuente, V., & Teorell, J. (2021). *The quality of government: Corruption, social trust, and inequality in international perspective*. University of Chicago Press.
- D'Arcy, M., & Nistotskaya, M. (2017). State first, then democracy: Using cadastral records to explain governmental performance in public goods provision. *Governance*, 30(2), 193-209. <https://doi.org/10.1111/gove.12206>
- Diamond, L., Linz, J., & Lipset, S. M. (Eds.) (1989). *Democracy in Developing Countries: Volume 4, Latin America*. Lynne Renner Publishers.
- du Gay, P. (2020). The Bureaucratic Vocation: State/Office/Ethics. *New Formations*, 100(Summer), 77-96. <https://doi.org/10.3898/neWF:100-101.06.2020>
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.
- Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Fukuyama, F. (2014). *Political order and political decay: From the industrial revolution to the globalization of democracy*. Farrar, Straus and Giroux.
- Fukuyama, F. (2024). In defense of the deep state. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 46(1), 1-12. <https://doi.org/10.1080/23276665.2023.2249142>
- Geddes, B. (1994). *Politician's dilemma: Building state capacity in Latin America*. University of California Press.
- Gomide, A. de A. (2021). Democracy and bureaucracy in newly industrialized countries: A systematic comparison between Latin America and East Asia. *Governance*, 35(1) 83-102. <https://doi.org/10.1111/gove.12572>
- Grindle, M. S. (2012). *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Harvard University Press.
- Haggard, S., & Kaufman, R. (2021). *Backsliding: Democratic regress in the contemporary world*. Cambridge University Press.
- Huntington, S. P. (1991). *The third wave: Democratization in the late twentieth century*. University of Oklahoma Press.

- Huq, A., & Ginsburg, T. (2018). *How to save a constitutional democracy*. University of Chicago Press.
- Iacoviello, M., & Llano, M. (2017). Confianza mata mérito: el impacto de la concentración de poder presidencial en la gestión de recursos humanos en el Estado argentino. *Temas y debates*, (33), 91-105. https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853984X2017000100004&lng=es&tlng=es
- Kaltwasser, C. R. (2024). El ascenso de la ultraderecha en América Latina: inesperado, rápido y duradero. *LASA FORUM*, 54(4), 9-15. <https://forum.lasaweb.org/files/vol54-issue4/dossier-2.pdf>
- Kyle, J., & Meyer, B. (2020). *High tide? Populism in power, 1990-2020*. Tony Blair Institute for Global Change. <https://institute.global/insights/politics-and-governance/high-tide-populism-power-1990-2020>
- Laguna, M. I. D., & Arévalo, M. R. A. (2021). Populismo, retrocesos democráticos y administraciones públicas: la experiencia de México durante la primera mitad del gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Estado, gobierno, gestión pública. *Revista Chilena de Administración Pública*, (36), 135-186. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8247333>
- Larraburu, C. R. (2019). The politics of bureaucracy: A view from Latin America. *The British Journal of Politics and International Relations*, 21(3), 513-521. <https://doi.org/10.1177/1369148119844498>
- Leiva, F. I. (2008). *Latin American Neoliberalism: The Contradictions of Post-Neoliberal Development*. University of Minnesota Press.
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. Crown Publishing Group.
- Lewis, D. E. (2007). Testing Pendleton's premise: Do political appointees make worse bureaucrats? *The Journal of Politics*, 69(4), 1073-1088. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2007.00608.x>
- Lievesley, G., & Ludlam, S. (2009). *Reclaiming Latin America: experiments in radical social democracy*. Zeb Books.
- Lora, E. (2007). *The State of State Reform in Latin America*. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-6575-5>
- Lührmann, A., & Lindberg, S. I. (2019). A third wave of autocratization is here: What is new about it? *Democratization*, 26(7), 1095-1113. <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1582029>
- Lynch, C., & Cassimiro, P. H. (2022). *O populismo reacionário: ascensão e legado do bolsonarismo*. Editora Contracorrente.
- Marenco, A. (2023). *Políticos versus burocratas: reformas administrativas em perspectiva comparada*. Editora FGV.

- Mazucca, S. L., & Munck, G. L. (2020). *A middle-quality institutional trap: Democracy and state capacity in Latin America*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108878449>
- McDonnell, E. M. (2020). *Patchwork Leviathan: Pockets of bureaucratic effectiveness in developing states*. Princeton University Press.
- Mudde, C., & Kaltwasser, C. R. (2017). *Populism: A very short introduction*. Oxford University Press.
- Muno, W., & Briceño, H. (2023). Autocratization and public administration: the revolutionary-populist regime in Venezuela in comparative perspective. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 45(1), 73-92. <https://doi.org/10.1080/23276665.2022.2148262>
- Naranjo Bautista, S., Mosqueira, E., & Lafuente, M. (Ed.) (2025). *Better Governments for Better Lives: Strengthening State Capacities for Strategic, Meritocratic, and Inclusive Management of the Civil Service in Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desenvolvimento. <https://doi.org/10.18235/0013424>
- Nistotskaya, M. (2025). The future of bureaucratic merit. Em G. Bouckaert, A. Hondeghe, T. Steen, & S. V. Walle (Eds.), *Futures for the public sector* (pp. 289-307). Leuven University Press. <https://doi.org/10.11116/9789461666246>
- Norris, P., & Inglehart, R. (2019). *Cultural backlash: Trump, Brexit, and authoritarian populism*. Cambridge University Press.
- Ocampo, J. A. (2009). Latin America and the global financial crisis. *Cambridge Journal of Economics*, 33(4), 703-724. <https://doi.org/10.1093/cje/bep030>
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2024). *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2024*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/4abdba-16-en> <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-government-at-a-glance-database.html>
- Oliveros, V. (2016). Making it personal: Clientelism, favours, and the personalization of public administration in Argentina. *Comparative politics*, 48(3), 373-391. <https://doi.org/10.5129/001041516818254437>
- Oliveira, E., Abner, G., Lee, S., Suzuki, K., Hur, H., & Perry, J. L. (2024). What does the evidence tell us about merit principles and government performance? *Public Administration*, 102(2), 668-690. <https://doi.org/10.1111/padm.12945>
- Pallavicini, V. (2021). Costa Rican Public Administration: Neo-Weberian State, Fragmentation, and Dilemmas. Em G. Peters, C. A. Tercedor, & C. Ramos (Eds.), *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America* (pp. 147-175). Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/978-1-83982-676-420201019>

- Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50(3), 367-373. <https://doi.org/10.2307/976618>
- Peters, B. G. (2023). Public administration in authoritarian regimes. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 45(1), 7-15. <https://doi.org/10.1080/23276665.2023.2169820>
- Polga-Hecimovich, J. (2021). The Bureaucratic Perils of Presidentialism: Political Impediments to Good Governance in Latin America. *Korean Journal of Policy Studies*, 36(4), 1-14. <https://doi.org/10.52372/kjps36401>
- Przeworski, A. (1991). *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press.
- Ramírez-Brouchoud, M. F. (2009). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. *Estudios Políticos*, (34), 115-141. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S012151672009000100006&lng=en&tlng=es
- Ramos, C., Milanese, A., & Ibarra, D. G. (2021). Public administration in Uruguay: Modernization in slow motion. Em G. Peters, C. A. Tercedor, & C. Ramos (Eds), *The Emerald handbook of public administration in Latin America* (pp. 229-258). Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/978-1-83982-676-420201019>
- Sá e Silva, F., & Gomide, A. A. (2024). The policy process in democratic backsliding: A proposed framework of analysis. Em F. Sá e Silva, & A. Gomide (Orgs.), *Public policy in democratic backsliding: How illiberal populists engage with the policy process* (pp. 1-36). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-031-65707-8_1
- Sanabria-Pulido, P., & Leyva, S. (2023). A patchwork quilt of public administration models without early weberianism? Public management reforms in Colombia since the 1980s. *Public Management Review*, 25(10), 1926-1937. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2054227>
- Schuster, C. (2016). What causes patronage reform? It Depends on the type of civil service reform. *Public Administration*, 94(4), 1094-1104. <https://doi.org/10.1111/padm.12280>
- Simon, C. A., & Moltz, M. C. (2022). Confidence in merit-based public administration in the context of right-wing authoritarian populism. *Administration & Society*, 54(6), 995-1018. <https://doi.org/10.1177/00953997211045609>
- Stoker, G. (2019). Can the governance paradigm survive the rise of populism? *Policy & Politics*, 47(1), 3-18. <https://doi.org/10.1332/030557318X15333033030897>

Whittingham, M. V. (2021). Colombia: Public Administration in the midst of uncertainty. Em G. Peters, C. A. Tercedor, & C. Ramos, C. (Eds.), *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America* (pp. 147-175). Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/978-1-83982-676-420201019>

World Bank. (1997). *World development report 1997: The state in a changing world*. Oxford University Press.

Yesilkagit, K., Bauer, M. B., Peters, G., & Pierre, J. (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>

Zuñanic, L., & Iacoviello, M. (2010). La burocracia en América Latina. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, (58-59), 9-42. <https://ojs.icap.ac.cr/index.php/RCAP/article/view/252>

Sobre os autores

Raphael Amorim Machado

Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas. Atualmente, é professor de graduação e do mestrado em Administração Pública e Governo na Escola de Políticas Públicas, Governo e Empresas da Fundação Getúlio Vargas, em Brasília. Atua nos seguintes temas de pesquisa: capacidade estatal, governança de projetos de infraestrutura econômica e atuação da burocracia federal brasileira.

Alexandre de Ávila Gomide

Doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, com período de pós-doutorado na Universidade da Califórnia, San Diego. Integra a carreira de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada desde 1997, onde exerceu cargos de direção. Atualmente, é diretor de Altos Estudos da Escola Nacional de Administração Pública. Docente em programas de mestrado

e doutorado em Administração Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público-Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas; editor-chefe da *Revista do Serviço Público* e pesquisador associado do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento QualiGov. Suas pesquisas concentram-se em capacidades estatais, políticas públicas e burocracia.

Para citar:

Machado, R., & Gomide, A. Estado e democracia: a construção inacabada da burocracia profissional na América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (94), 61-93.
<https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n94.a442>

