

XIII SEMPAD

Seminário de Pesquisa em Administração UNIFACS

A IDEIA DE NEUTRALIDADE BUROCRÁTICA E SUA INSTRUMENTALIZAÇÃO POLÍTICA

Lisa Carolina Gomes Coleta

Maria Eduarda Xavier Vieira Medeiros

RESUMO

A noção de neutralidade burocrática, formulada por Wilson (1887) e consolidada na tradição weberiana, apresenta-se como um ideal de impessoalidade e racionalidade técnica na gestão pública. O problema examinado é que, na prática, essa neutralidade tem sido utilizada como recurso ideológico e instrumento de poder. O objetivo do artigo é analisar criticamente como o conceito de neutralidade burocrática foi historicamente instrumentalizado no Brasil, favorecendo insulamento e captura por elites políticas e econômicas. A metodologia consiste em pesquisa bibliográfica exploratória, mobilizando autores clássicos e críticos da administração pública e políticas públicas. Os resultados demonstram que a burocracia brasileira, sob o discurso da técnica e eficiência, frequentemente ocultou interesses de grupos específicos, reforçando desigualdades e limitando a accountability democrática. Conclui-se que a neutralidade burocrática deve ser compreendida como construção ideológica e não como ausência de valores, sendo fundamental reconhecer sua dimensão política para fortalecer a governança democrática.

Palavras-chave: Neutralidade burocrática; Insulamento burocrático; Políticas públicas; Governança democrática; Elites políticas; Administração pública.

INTRODUÇÃO

Em *The Study of Administration* (1887), Woodrow Wilson inaugura uma concepção central para a “civil-service reform” que ocorreu nos Estados Unidos no final do século XIX. Essa concepção pode ser entendida como a neutralidade burocrática, que nasce da ideia de que a política define os fins e a administração cuida dos meios. Nesse sentido, para ele a política deveria se restringir à definição das diretrizes gerais, enquanto a administração ficaria responsável pela execução técnica dessas decisões, de modo objetivo e impessoal. Dessa forma,



caberia à burocracia agir com base em critérios técnicos, científicos e racionais, mantendo distância de disputas partidárias e interesses particulares, para garantir eficiência, neutralidade e continuidade nas políticas públicas.

Como destacam Filippin e Azevedo (2016), essa visão ficou conhecida como vertente dicotômica e consolidou-se como referência central na literatura, apoiada na separação formal entre as duas esferas, ainda que reconhecendo pontos de interdependência. Mas desde cedo esse ideal conviveu com uma realidade mais complexa. A administração pública, mesmo em seu formato mais técnico, opera em constante tensão com a política, absorvendo valores, interpretações e disputas (FILIPPIN; AZEVEDO, 2016).

Entretanto, ao longo do século XX, essa perspectiva passou a ser contestada. O movimento pós-positivista em políticas públicas problematizou a ideia de neutralidade, argumentando que toda ação burocrática envolve valores, escolhas normativas e disputas de poder. Autores como Frank Fischer (2016) (1), (2), demonstraram que a suposta separação entre fatos e valores é ilusória, e que a burocracia, longe de ser neutra, pode atuar como instrumento ideológico de manutenção de estruturas sociais. Toda decisão administrativa é atravessada por escolhas normativas e moldada pelos contextos sociais e históricos em que é tomada.

No Brasil, como mostram Cavalcante, Lotta e Oliveira (2018), o discurso da neutralidade foi incorporado a um modelo de insulamento burocrático, que buscava afastar áreas estratégicas das pressões político-partidárias sob o argumento de proteger a eficiência e a racionalidade técnica. A experiência brasileira reforça o argumento da não-neutralidade, já que ao isolar setores técnicos do debate político sob a justificativa de eficiência e racionalidade, abriu-se espaço para que elites econômicas e políticas capturassem a burocracia, instrumentalizando-a em benefício próprio. Assim, a autonomia técnica, longe de assegurar imparcialidade, muitas vezes reforçou lógicas excludentes e assimetrias de poder, permitindo que decisões orientadas por agendas restritas fossem apresentadas como objetivas e impessoais.

Portanto, a trajetória do debate sobre neutralidade burocrática revela não apenas uma construção teórica, mas também um terreno de disputas práticas em que a técnica frequentemente se apresenta como fachada para escolhas essencialmente políticas. Partindo do ideal clássico formulado por Wilson (1887) e das críticas que evidenciam a inseparabilidade entre fatos e valores (FISCHER, 2016 (1), (2); BOULLOSA; PERES; BESSA, 2021), este trabalho analisa como o insulamento burocrático, ao invés de blindar a gestão pública, favoreceu a captura de espaços decisórios por elites políticas e econômicas (CAVALCANTE;



LOTTA; OLIVEIRA, 2018). A reflexão proposta busca não apenas questionar a viabilidade do modelo dicotômico, mas também apontar seu uso como cobertura para a instrumentalização política da burocracia.

OBJETIVOS

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar como o paradigma da neutralidade burocrática favoreceu a captura de espaços decisórios por elites políticas e econômicas.

Os objetivos específicos incluem (1) analisar o ideal clássico de neutralidade burocrática formulado por Woodrow Wilson em *The Study of Administration* (1887), que inaugurou a concepção de que a política define os fins e a administração cuida dos meios. (2) Discutir as críticas à vertente dicotômica (política-administração), problematizando a ideia de neutralidade e a suposta separação entre fatos e valores, conforme demonstrado pelo movimento pós-positivista e por autores como Frank Fischer (2016). (3) Questionar a viabilidade do modelo dicotômico, que pressupõe a separação entre as esferas política e administrativa. (4) Apontar o uso da neutralidade burocrática (e da técnica) como uma cobertura para a instrumentalização política da burocracia e como fachada para escolhas que são essencialmente políticas. (5) Examinar a experiência brasileira de insulamento burocrático e como esse modelo foi instrumentalizado para reforçar lógicas excludentes e assimetrias de poder, permitindo que elites econômicas e políticas capturassem a burocracia.

METODOLOGIA

A metodologia deste trabalho consiste em uma pesquisa bibliográfica exploratória. Primeiramente foi utilizada como base a literatura clássica sobre neutralidade burocrática, sobre a atuação dos burocratas e estudos críticos em políticas públicas. Esse levantamento foi realizado usando descritores relacionados ao tema, foram utilizados alguns descritores como: “neutralidade burocrática”, “críticos em políticas públicas”, “burocracia e políticas públicas”. A partir da bibliografia das primeiras referências foram levantadas mais teses, dissertações, artigos e relatórios. A seleção foi feita empregando como critério a relevância à especificidade do tema escolhido, que trata da construção do paradigma da neutralidade burocrática e sua apropriação como instrumento político. A metodologia adotada permite traçar uma linha argumentativa que correlaciona a construção da impessoalidade tecnocrata dos burocratas, com o histórico de insulamento burocrático no Brasil.



DESENVOLVIMENTO

A formulação de Woodrow Wilson em *The Study of Administration* (1887) deve ser compreendida no contexto da reforma do serviço público (ou “*civil service reform*”) nos Estados Unidos no final do século XIX. Reforma essa que consistiu em um movimento que buscava substituir o sistema de patronagem política (ou “*spoils system*”) por um corpo burocrático profissionalizado e estável. O autor identifica que o domínio das disputas partidárias sobre o serviço público comprometia a eficiência administrativa e corroía a legitimidade do Estado. Motivo pelo qual Wilson defende uma separação clara entre a esfera da política, voltada à formulação das diretrizes, e a da administração, responsável pela execução técnica dessas decisões. Nesse sentido, ele afirma que a administração deve ser retirada do campo das disputas políticas, sinalizando que a impessoalidade e o caráter científico da burocracia não apenas constituíam um ideal teórico, mas representavam um elemento central da reforma administrativa em curso, cujo objetivo era modernizar o Estado e garantir um funcionamento impessoal, contínuo e orientado por critérios técnicos. A burocracia, nesse modelo, deve ser apolítica, neutra e objetiva, focada na execução das diretrizes dos políticos eleitos. Assim, o trecho abaixo exemplifica de forma concisa a ideia apresentada pelo autor:

“Civil-service reform is thus but a moral preparation for what is to follow. It is clearing the moral atmosphere of official life by establishing the sanctity of public office as a public trust, and, by making the service unpartisan, it is opening the way for making it businesslike. (...) Most important to be observed is the truth already so much and so fortunately insisted upon by our civil- service reformers; namely, that administration lies outside the proper sphere of politics. Administrative questions are not political questions. Although politics sets the tasks for ad- ministration, it should not be suffered to manipulate its offices” (WILSON, 1887, p. 210).

A partir disso, a separação entre política e administração consolidou-se como um dos pilares da gestão pública moderna. Um dos principais perpetuadores dessa ideia é Weber (1999). A teoria weberiana reforçou esse ideal ao descrever a neutralidade burocrática como resultado da impessoalidade, do respeito a regras abstratas e da obediência treinada, de modo que o comportamento do funcionário fica subordinado a normas objetivas, sem que sentimentos ou preferências pessoais interfiram. O burocrata deve agir *sine ira et studio*, ou seja, sem ódio nem paixão, apenas em conformidade com deveres prescritos, garantindo assim previsibilidade e estabilidade administrativa. Weber destaca que “*o desempenho do cargo segue regras gerais, mais ou menos estáveis, mais ou menos exaustivas, e que podem ser aprendidas*” (WEBER, 1999, p. 231), o que reforça a ideia de neutralidade procedimental. Essa orientação se institucionaliza numa disciplina profissional: “*A disciplina do funcionalismo refere-se ao*



grupo de atitudes do funcionário, de obediência precisa dentro de sua atividade habitual” (WEBER, 1999, p. 265), o que assegura previsibilidade e desloca decisões do âmbito pessoal para o âmbito das regras e do treinamento técnico (WEBER, 1999).

Filippin e Azevedo (2016) sistematizam essas ideias através da chamada vertente da "dicotomia política-administração", dominante na literatura e na prática administrativa, que tem como pressuposto a separação entre as esferas política e administrativa. Sendo essa separação não apenas possível, mas necessária, para assegurar profissionalismo e autonomia técnica frente às instabilidades do jogo político. Essa visão se tornou predominante na literatura e dominou a discussão por grande parte do tempo, por mais de cem anos. Nessa abordagem a política e a administração são retratadas como fenômenos distintos e separados. Seus defensores propõem que a administração e a política são conceitos e atividades independentes, onde a primeira estaria subordinada à segunda, embora a administração gozasse de autonomia em seu âmbito de aplicação. Essa separação de esferas e a concepção de uma administração que atua de forma distinta e autônoma na execução das diretrizes políticas, enquanto é hierarquicamente subordinada a elas, contribuíram para a consolidação da ideia de neutralidade política burocrática, ou seja, a expectativa de que os administradores atuassem de maneira imparcial em seu âmbito técnico. A prevalência dessa perspectiva influenciou significativamente tanto a identidade disciplinar quanto o desenvolvimento institucional da administração pública (FILIPPIN; AZEVEDO, 2016).

Apesar da predominância da visão dicotômica, essa perspectiva tem sido objeto de diversas críticas ao longo do tempo, culminando em abordagens alternativas. A principal crítica surge da vertente da complementaridade, que desafia a ideia de uma separação absoluta entre política e administração. Para os defensores da complementaridade, não haveria uma cisão ou distanciamento hierárquico, mas sim um entrelaçamento, interdependência, influência recíproca e ampla interação entre elas, tornando difícil, especialmente na prática, delimitar onde uma começa e a outra termina (FILIPPIN; AZEVEDO, 2016).

Outra visão pertinente surge a partir do movimento pós-positivista em políticas públicas, impulsionado por um contexto social e político de agitação nos Estados Unidos na década de 1970, que buscou uma forma de reconstruir a análise de políticas públicas como uma metodologia socialmente relevante. A teoria de Jürgen Habermas, com sua crítica ao cientificismo e à tecnocracia, ofereceu uma importante abertura nos debates metodológicos, desafiando a ideia de que a política e a administração poderiam operar de forma neutra e puramente técnica. A crítica à neutralidade burocrática e a compreensão das políticas públicas



como uma prática intrinsecamente valorativa são fundamentais nos estudos críticos em políticas públicas, que se formaram nesse período (FISCHER, 2016, p. 1) (2).

Frank Fischer (2016) é um dos importantes nomes dentro dessa perspectiva. Fischer critica a orientação tecnocrática da análise de políticas públicas, que surge da tentativa de separar fatos e valores. Essa abordagem busca traduzir questões políticas e sociais intrinsecamente normativas em fins tecnicamente definidos a serem alcançadas por meios administrativos. Problemas econômicos e sociais são frequentemente interpretados como questões que necessitam de melhor gestão e desenho da resposta ou do programa, com soluções a serem encontradas nas aplicações técnicas das ciências das políticas públicas. Essa descrição aponta para uma visão que subjaz às práticas burocráticas, onde a eficiência e a técnica são supervalorizadas em detrimento do debate político e dos valores (FISCHER, 2016) (1).

O autor demonstra que, se a política não se encaixa no esquema metodológico da tecnocracia/burocracia, então a própria política é vista como o problema. Isso demonstra que a suposta neutralidade é, na verdade, um posicionamento político que busca impor uma forma específica de racionalidade e controle. Isso significa que a pretensão de "valor neutro" não torna a burocracia desinteressada, mas sim a alinha com a manutenção do *status quo* e das estruturas de poder existentes. A objetividade livre de valor é um equívoco, a prática social é mediada por significados simbólicos, as práticas burocráticas não conseguem ser neutras ou livres de julgamentos (FISCHER, 2016) (1).

Para ele, a burocracia pode ser usada para a persistência de estruturas sociais. O autor afirma que a dominação política não se trata apenas da aplicação da força, mas também do controle de significados ideológicos. Ele explica que, mesmo com a mudança constante do terreno social, as estruturas sociais impostas sobre essa realidade em movimento persistem, mesmo depois de perderem seus propósitos e significados originais. Desta forma, a rigidez da burocracia pode ser um fator para essa persistência, mas às vezes a burocracia pode ser de fato usada como uma estratégia de dominação política:

“Even though the social terrain is always changing, the social structures that are imposed on this moving reality live on after they have lost their original purposes and meanings. They exist to govern and manage things that are no longer what they were when the structures and practices were established. Sometimes this imposition is a strategic result of political domination; sometimes it is the function of bureaucratic rigidities and sometimes it is both at the same time” (FISCHER, 2016, p. 3) (2).

Isso indica que a presunção de que as instituições são neutras, esconde as tensões entre as estruturas existentes e as suposições sociais, políticas e culturais subjacentes. Significa



ignorar o fato de que "*todas as instituições e estruturas assumem papéis ideológicos que servem a si próprios*" (FISCHER, 2016, p. 3) (2). Assim, o autor questiona a neutralidade de métodos associados a abordagens administrativas e burocráticas. Ele sugere que ferramentas que parecem puramente técnicas ou eficientes (e, portanto, supostamente neutras) têm implicações políticas e beneficiam grupos específicos, servindo a funções ideológicas.

Em suma, Frank Fischer (2016), critica a burocracia e a neutralidade política ao expor como a ênfase na neutralidade de valor e em soluções técnicas, na verdade facilita uma abordagem tecnocrática que ignora os valores, os conflitos políticos e os interesses sociais subjacentes. Ele argumenta que essa suposta neutralidade é uma ilusão epistemológica que serve a funções ideológicas, apoiando e mantendo configurações de poder existentes. Portanto, afirma que políticas públicas são arenas de disputa simbólica e moral. Isso porque como não existe separação real entre fatos e valores, toda decisão carrega juízos normativos. Assim, a neutralidade burocrática é, na visão crítica, uma construção ideológica que encobre escolhas políticas. Já que a burocracia não apenas implementa, mas também interpreta, adapta e formula políticas com base em valores.

Boullosa, Peres e Bessa (2021) destacam que que a neutralidade e a tecnicidade burocrática são construções ideológicas que servem para mascarar as escolhas de valor e os interesses políticos que subjazem às decisões de políticas públicas. Ao revelar a dimensão normativa e de poder que sempre está presente, observa-se a possibilidade de instrumentalização política da burocracia, mesmo que "travestida" de objetividade e racionalidade. Ou seja, a técnica pode ser instrumentalizada para legitimar decisões alinhadas a valores dominantes, ocultando disputas e conflitos. Essa compreensão desloca a burocracia do lugar de mero executor neutro para o de ator político, capaz de interpretar, adaptar e até redefinir políticas segundo referenciais próprios. Mesmo em estruturas normatizadas, existem zonas de discricionariedade em que a ação do burocrata é guiada por convicções, experiências e posicionamentos ideológicos. Esse espaço pode tanto possibilitar a adaptação das políticas às realidades locais quanto reforçar desigualdades e interesses restritos.

Isso porque o princípio da separação entre política e burocracia concede aos servidores públicos a possibilidade de influenciar a elaboração de políticas em prol de sua autonomia profissional, enquanto oferece aos políticos a oportunidade de afastar certas decisões do debate político da sociedade, justificando que envolvem questões excessivamente técnicas para discussão pública. Esse grau de autonomia, sem investigação de suas intenções políticas, acaba por ir contra o princípio da *accountability*. Em vista disso, pode-se observar que burocracia



não é apenas técnica, e que os burocratas defendem interesses para além das decisões meramente técnicas (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

“A experiência do século XX mostra que a organização burocrática não é somente técnica, mas também igualmente impregnada de conflitos no que concerne ao poder – no campo intraburocrático (entre grupos técnicos e entre especialistas de diferentes políticas públicas), na relação com os políticos e no trato com a sociedade ou os usuários de serviços públicos” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 30).

No planejamento governamental, a defesa da primazia da técnica, apresentada como neutra e racional, em detrimento da política vista como irracional e parcial, encobre a dificuldade de construir consensos sobre escolhas que envolvem a distribuição de poder em um contexto desigual como o Brasil. Quando a técnica se sobrepõe à política, transforma-se em um fim em si mesma, servindo como instrumento político disfarçado de neutralidade (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

As burocracias do controle (como CGU, MPF, PF e TCU), evidenciam essa lógica de instrumentalização. Esses órgãos definem interpretações das normas, estabelecem regulamentos e rotinas administrativas influenciando diretamente os resultados das políticas públicas. A informação sob seu domínio torna-se um ativo estratégico, mobilizado em função de seus próprios objetivos políticos e corporativos. No caso das agências reguladoras, a despolitização conduziu a uma postura marcada pelo gerencialismo, pela orientação pró-mercado e pelo afastamento dos espaços de formulação de políticas e programas, o que tende a restringir a qualidade da ação estatal (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

Outro caso em que a neutralidade não se concretiza é a dos burocratas de nível de rua, que correspondem aos servidores públicos que mantêm contato direto e cotidiano com a população, como professores, policiais, etc. É por meio da atuação deles que os serviços governamentais se concretizam. Para Lipsky (1980), as escolhas e decisões desses agentes, tomadas individualmente, acabam se acumulando e moldando a própria política pública, de modo que eles se tornam, na prática, formuladores de políticas. Essa capacidade de influência decorre, sobretudo, da margem de discricionariedade que possuem. Esses trabalhadores têm autonomia significativa para definir como, em que medida e com qual qualidade serão concedidos benefícios ou aplicadas sanções em nome das instituições que representam. Tal autonomia é inseparável da natureza de suas funções, marcadas por situações complexas e pela necessidade de avaliação humana, algo que não pode ser totalmente padronizado ou rigidamente programado (LIPSKY, 1980).



Em vista disso, as escolhas feitas por esses burocratas muitas vezes são atravessadas por preferências pessoais, preconceitos e julgamentos subjetivos. Isso pode resultar em favorecimento de determinados cidadãos em detrimento de outros, mesmo diante de diretrizes formais que pregam igualdade de tratamento. Em situações mais problemáticas, esse processo pode derivar em favoritismos, estereotipizações e rotinizações que refletem os interesses pessoais ou organizacionais. Soma-se a isso a dificuldade de mensurar objetivamente seu desempenho, o que enfraquece os mecanismos de controle e de responsabilização (LIPSKY, 1980). Assim os burocratas a nível de rua desempenham um papel crítico na regulação do grau dos conflitos sociais. Suas ações podem perpetuar uma estrutura de desigualdade, mantendo a elite burocrata com privilégios no tratamento e enviesando as políticas da forma a atender os interesse de sua classe.

Já os burocratas de médio escalão são os atores que ocupam posições hierárquicas intermediárias, servindo como elo entre os formuladores de políticas (alto escalão) e os implementadores (burocratas a nível de rua). Seu poder e não-neutralidade se manifestam através de seu papel híbrido, eles desempenham funções que transitam entre o técnico, como o gerenciamento de equipes, e o político, como a construção de negociações e barganhas com o alto escalão. A literatura aponta que esses burocratas têm capacidade efetiva de participar da discussão estratégica e da própria produção da política pública, influenciando tanto o alto escalão quanto a ponta da linha. Eles atuam como catalisadores de ações transformadoras, são centralizadores de informações, o que lhes confere uma posição estratégica e alavancagem nas decisões (CAVALCANTE E LOTTA, 2015).

Em alguns casos observados por Cavalcante e Lotta (2015), os burocratas de médio escalão demonstram um comprometimento com projetos coletivos que se assemelha ao ativismo na sociedade civil. Esse ativismo pode levá-los a buscar soluções criativas para problemas operacionais e a promover iniciativas que influenciam o desenho do programa, indo além do mero cumprimento de ordens. Dessa maneira eles exercem sua discricionariedade na escolha de quais projetos serão privilegiados e priorizados, visando a institucionalização e a preservação de alguns programas sem que possa haver interferências políticas (CAVALCANTE E LOTTA, 2015).

Em vista disso, a não-neutralidade e o poder discricionário dos burocratas, em ambos os níveis, criam oportunidades para a apropriação ou influência das políticas pelas elites. Há um reconhecimento crescente de que há uma politização da burocracia em que burocratas em altos postos devem considerar critérios políticos em suas ações (CAVALCANTE E LOTTA,



2015). Isso significa que os cargos burocráticos podem ser usados para avançar agendas políticas específicas.

A afiliação partidária também é um fator importante para as nomeações da alta burocracia, e sua importância varia conforme os setores do governo. Setores como infraestrutura por exemplo, são mais propensos a nomear pessoas filiadas ao partido no poder. A rotatividade nos cargos de confiança é alta, especialmente nos níveis superiores. A dinâmica de governos de coalizão no Brasil demanda volumes crescentes de recursos e bens de troca por apoio político, o que faz com que os recursos administrativos essenciais sejam filtrados pela lógica da manutenção do apoio político, que nem sempre coincide com os objetivos programáticos de longo prazo. Isso significa que as elites podem usar as nomeações para cargos burocráticos para garantir alinhamento com suas agendas políticas, impactando a implementação das políticas públicas (CAVALCANTE E LOTTA, 2015).

Por fim, burocratas de alto escalão, geralmente responsáveis por formular, coordenar e supervisionar políticas públicas, podem ser vistos como os burocratas com maior poder discricionário. Capella, aprofunda o debate sobre como burocratas selecionam e combinam instrumentos para enfrentar problemas públicos. Mais do que um exercício técnico, a formulação é entendida como um processo político, cognitivo e contextual, onde múltiplos fatores influenciam as escolhas tomadas. Há uma dimensão nas decisões de desenho das políticas que deriva da interpretação subjetiva dos formuladores, que avaliam a partir das informações selecionadas com critérios próprios, a viabilidade, adequação e chance de sucesso a partir de suas próprias crenças. Essa visão evidencia que a escolha é também um ato cognitivo, moldado por vieses, experiências e contextos organizacionais (CAPELLA, 2018).

Além disso, a dimensão política do processo de escolha pode ser lida em quatro elementos: ideias; interesses; instituições; e indivíduos. As ideias moldam a percepção sobre o que são considerados bons instrumentos, funcionando como lentes interpretativas baseadas em ideologias, formações profissionais ou consensos de especialistas. Os interesses, por sua vez, revelam que instrumentos têm beneficiários diretos e indiretos, podendo redistribuir poder e recursos. As instituições, tendem a favorecer ferramentas conhecidas ou passíveis de controle. Isso porque a dinâmica burocrática também influencia a escolha dos instrumentos, preferindo aqueles que tragam vantagens para a própria organização. Já os indivíduos, sobretudo burocratas, atuam ativamente, defendendo ou resistindo a determinados instrumentos conforme suas preferências pessoais. Esses quatro elementos evidenciam que a política pública não é apenas resultado de estruturas abstratas, mas de disputas concretas entre atores situados em



contextos específicos. O desenho das políticas não é apenas técnico, mas reflexo de construções sociais, dinâmicas de poder e culturas institucionais. Nesse sentido, o processo envolve disputas narrativas sobre quais problemas são relevantes e quais soluções são aceitáveis. Assim, os impactos da escolha de desenho de uma política não se limitam à resolução de problemas, mas reverberam socialmente. Políticas públicas não apenas resolvem questões objetivas, mas moldam valores sociais. Consequentemente, a formulação de políticas não pode ser entendida como um momento neutro de adequação técnica entre problema e solução. Ao contrário, trata-se de um processo político e social, em que instrumentos carregam significados, distribuem poder, refletem interesses e consolidam visões de mundo. A escolha dos instrumentos é, portanto, uma arena de disputa, onde se definem não apenas os meios da ação governamental, mas também suas consequências sociais (CAPELLA, 2018).

No Brasil, a suposta neutralidade técnica facilitou o insulamento burocrático ocultando a instrumentalização política da burocracia. O insulamento burocrático pode ser entendido como uma estratégia de isolar os setores técnicos do Estado para que possam operar com foco e autonomia, minimizando a influência de interesses políticos, privados ou de pressões sociais amplas. A principal intenção é proteger esses núcleos decisórios de interferências externas, garantindo uma atuação mais técnica e especializada. Nesse contexto, a atuação da burocracia ganha grande autonomia, sem sofrer influência significativa de controles políticos ou sociais, mas com significativos poderes decisórios dentro das políticas públicas. Ou seja, é um poder político que consegue se abster da disputa e dos conflitos políticos, sendo mais facilmente cooptados por grupos sociais. Essa dinâmica foi descrita por Cavalcante, Lotta e Oliveira (2018), que verificaram que o insulamento da burocracia não implica apenas em um “*déficit democrático*”, mas também pode favorecer a atuação de elites econômicas que, por terem acesso facilitado ao aparato estatal, conseguem influenciar decisões em benefício próprio. No Brasil a captura da burocracia ocorreu por elites econômicas e políticas. Esse fenômeno resulta em estruturas que, sob a aparência de neutralidade técnica, reproduzem privilégios e bloqueiam a incorporação de demandas sociais mais amplas.

“Insulamento burocrático é caracterizado como um fenômeno no qual a burocracia possui um alto grau de independência em relação aos controles político ou social. Segundo Bresser-Pereira (1997), o insulamento burocrático seria uma estratégia das elites para superar a arena controlada pelos partidos. Pode ser considerado como uma ação deliberada de proteção de uma elite tecnoburocrática, que atuava com alto grau de autonomia e discricionariedade, com vistas ao desenvolvimento econômico ou mesmo focada em uma política pública específica.” (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018, p. 59).



Durante a Era Vargas e do Governo Kubitschek, o insulamento foi utilizado como estratégia desenvolvimentista para afastar a dominação dos partidos políticos sobre as ações governamentais. No período Vargas autores identificaram "anéis burocráticos", como órgãos burocráticos com alto grau de insulamento, que mantinham vínculos estreitos com segmentos sociais particulares, em especial, a nascente classe industrial. Assim, essas estruturas acabavam promovendo uma relação entre Estado e sociedade marcada pela concentração de benefícios em grupos restritos, em detrimento do interesse coletivo. Já no governo de Kubitschek, foi observada a criação de uma estrutura administrativa alternativa, composta por órgãos altamente autônomos em relação à esfera política e fortemente conectados a agentes do setor privado. Essas instâncias foram estabelecidas com o objetivo de viabilizar a execução do Plano de Metas, operando à margem dos canais tradicionais da administração pública (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

Com a chegada do regime militar, a política nacional-desenvolvimentista continuou a se apoiar em uma burocracia tecnicamente especializada e isolada das estruturas estatais tradicionais. Essa estratégia promoveu a criação de núcleos administrativos altamente eficientes, nomeados por autores de "bolsões de eficiência". Esses bolsões eram particularmente voltados para a área econômica e operavam afastados do funcionalismo público convencional, visto pelos militares como excessivamente politizado e ineficaz, além de manter estreita colaboração com o setor empresarial. Embora a Constituição de 1988 tenha democratizado o Estado e levado a uma reconfiguração da atuação estatal, resquícios de insulamento burocrático ainda persistem, principalmente na seleção de servidores (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

Como visto anteriormente, burocratas de alto, médio escalão e de nível de rua ilustram bem a realidade do uso político da burocracia. Os primeiros, conforme Capella (2018), disputam narrativas através da formulação de políticas, podendo beneficiar os grupos sociais aos quais pertencem. Os segundos, conforme Cavalcante e Lotta (2015), traduzem diretrizes gerais em ações concretas, podendo enviar projetos conforme preferências pessoais. Os terceiros, como descreve Lipsky (1980), exercem poder no contato direto com os cidadãos, aplicando julgamentos situacionais que moldam o acesso e a qualidade dos serviços conforme seus interesses. Em todos os casos, valores subjetivos e interpretações individuais influenciam diretamente a efetividade das políticas, caracterizando um poder discricionário significativo que muitas vezes opera fora dos mecanismos democráticos diretos. Podendo se tornar uma forma de certas elites exercerem poder e direcionarem políticas de forma menos transparente e



controlada pelo público em geral (CAPELLA, 2018; CAVALCANTE E LOTTA, 2015; LIPSKY, 1980). No Brasil, essa dinâmica foi apropriada pela burguesia, como mostra o trecho: *“a burocracia é mobilizada para garantir o acesso de interesses privados ao Estado (...) promovendo, assim, uma ‘privatização do Estado, através da apropriação por grupos específicos (e não apenas de natureza burocrática) da coisa pública’”* (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018, p. 63).

Isto posto, a neutralidade burocrática no Brasil deve ser compreendida não como ausência de valores, mas como uma forma específica de organização do poder, na qual a técnica é empregada para legitimar escolhas políticas orientadas por interesses de grupos restritos. A neutralidade foi utilizada como justificativa para isolar tecnocratas da accountability democrática. O insulamento criou "bolsões de excelência" conectados seletivamente com elites econômicas e setores empresariais. O insulamento funcionou como mecanismo de captura, onde valores da elite foram implementados sob a aparência de técnica. Isso demonstra que a burocracia brasileira, longe de neutra, refletiu interesses de classe e lógicas excludentes, ocultas sob o discurso técnico-racional. Em síntese, a pretensa neutralidade e tecnicidade burocrática são frequentemente utilizados como uma cortina de fumaça para ocultar as escolhas de valor, os interesses e as disputas de poder inerentes à formulação e implementação das políticas públicas, instrumentalizando a burocracia para fins políticos específicos.

CONCLUSÃO

A análise realizada permite afirmar que a ideia de neutralidade burocrática, embora constitua um marco fundamental na consolidação da administração pública moderna, não se sustenta quando confrontada com a prática concreta da formulação e implementação de políticas públicas. O modelo dicotômico de separação entre política e administração, formulado por Wilson (1887) e reforçado pela tradição weberiana, estabeleceu bases normativas relevantes para a profissionalização e impessoalidade do serviço público. Contudo, a literatura crítica demonstrou que a burocracia, longe de ser neutra, constitui espaço de disputas normativas, interpretações subjetivas e escolhas valorativas que a inserem de forma incontornável no campo político (FISCHER, 2016; BOULLOSA; PERES; BESSA, 2021).

No contexto brasileiro, a experiência do insulamento burocrático evidencia que a pretensa neutralidade foi frequentemente instrumentalizada como mecanismo de legitimação de interesses restritos e de reprodução de assimetrias de poder. Ao isolar setores técnicos sob o argumento da racionalidade e da eficiência, abriu-se margem para que elites econômicas e



políticas capturassem decisões estratégicas, comprometendo a *accountability* democrática e limitando a incorporação de demandas sociais mais amplas (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

Dessa forma, o estudo corrobora a compreensão de que a neutralidade burocrática deve ser interpretada não como ausência de valores, mas como construção ideológica que opera na interface entre técnica e poder. Reconhecer a dimensão política inerente às práticas administrativas é condição indispensável para o fortalecimento da governança democrática. Para tanto, torna-se necessário ampliar os mecanismos de transparência, de controle social e de responsabilização, de modo a assegurar que a atuação burocrática não se configure como instrumento de captura por interesses particulares, mas como componente legítimo da consolidação de políticas públicas mais justas, inclusivas e orientadas ao interesse coletivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, Roberto Organizador; LOTTA, Gabriela Organizadora; ELIAS DE OLIVEIRA, Vanessa Organizadora. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**, 2018.

BOULLOSA, Rosana de Freitas; PERES, Janaina Lopes Pereira; BESSA, Luiz Fernando Macedo. **Por dentro do campo: uma narração reflexiva dos estudos críticos em políticas públicas**. Organizações & Sociedade, v. 28, p. 317-342, 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Prefácio à primeira edição. In: NUNES, E. D. O. **A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Garamond, 1997.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. 3.1. A escolha dos instrumentos: formulação e design de políticas. In: CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas Públicas**, 2018.

CAVALCANTE, Pedro Organizador; LOTTA, Gabriela Organizador. **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**, 2015.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela Spanghero; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES, Roberto Organizador; LOTTA, Gabriela Organizadora; ELIAS DE OLIVEIRA, Vanessa Organizadora. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**, 2018.

FILIPPIN, Marcelo; AZEVEDO, Ariston. **A relação entre Administração e Política: revisão dos debates e proposição preliminar**. In: Anais do Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais, 2016.



FISCHER, Frank. **Para além do empirismo: policy inquiry na perspectiva pós-positivista.** NAU Social, v. 7, n. 12, 2016 (1).

FISCHER, Frank. **What is critical? Connecting policy analysis to political critique.** Critical Policy Studies, v. 10, n. 1, p. 95-98, 2016 (2).

LIPSKY, Michael. **Burocracia em nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos.** 2019.

WEBER, Max. Burocracia. In: WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia.** 5. ed. Rio de Janeiro: Ltc, 1999. cap. 8. p. 229-282.

WILSON, Woodrow. **The study of administration.** Political science quarterly, v. 2, n. 2, p. 197-222, 1887.

