

# O PACOTE DE REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL DE 2025

Carlos Maldonado

04/02/2026

---

## Uma agressão radical aos princípios da autonomia federativa e da dignidade da pessoa humana

O pacote de Reforma Administrativa no Brasil de 2025 está composto por três proposições legislativas: a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 38 de 24/10/2025; a minuta de Projeto de Lei Complementar (PLP) que “institui a Lei de Responsabilidade por Resultados da Administração Pública brasileira”; e a minuta de Projeto de Lei Ordinária (PL) que “institui o marco legal da administração pública brasileira”. O PLP e o PL dependem da promulgação da emenda constitucional para a sua formalização e tramitação.

O competente artigo de Marlei Fernandes de Carvalho, que publicamos nesta edição, trata os seus conteúdos e consequências para a população usuária, desnudando as matrizes teóricas e denuncia mais uma ofensiva do neoliberalismo, sobre o Estado brasileiro.

O contexto, a iniciativa, a forma e o conteúdo, mais que uma continuidade das ofensivas anteriores, merecem uma análise preliminar de natureza política e institucional, antes de se passar ao estudo das propostas do pacote de 2025. Diferente de outras iniciativas de reforma do Estado brasileiro, desta vez estamos diante de ofensiva com duas características específicas que carecem de análise preliminar, a saber:

**I** – Pela primeira vez trata-se de uma iniciativa parlamentar subscrita por parlamentares de direita e matriz conservadora<sup>[1]</sup> e que estão longe de compor a base do Governo Lula, que representam o desejo de realização de marca de peso à presidência de Hugo Motta;

**II** – Pela primeira vez a proposição agride frontalmente a forma de Estado pactuada quando da Assembleia Nacional Constituinte que resultou na Carta de 1988, tratando a organização e a gestão estatal como se vivêssemos num Estado Nacional e não numa Federação de Estados.

A Câmara de Deputados, que nesta quadra da história está integrada por uma maioria parlamentar de direita e ideologicamente comprometida com os interesses do capital, ao invés de aguardar a iniciativa governamental – como aconteceu em 1998 com FHC e em 2020 com Bolsonaro – resolveu assumir o protagonismo e tenta impor a sua agenda estratégica de austeridade fiscal e transferência de poupança pública para iniciativa privada, desta feita com uma maquiagem de modernidade de gestão.

A sanha reformista é de tal monta que, como se pode ver na análise de conteúdos da PEC nº 38 de 2025, agride o princípio federativo e da separação de Poderes, concentrando poder na União, solapando as competências típicas dos Estados e Municípios, que nas federações possuem autonomia.

A federação, confederação e estado unitário se diferenciam pela forma como o poder é distribuído e a soberania é exercida. A confederação une Estados soberanos, podendo se separar. A federação une Estados autônomos, transferindo a soberania para o governo central, mas com divisão de competências e proibição de secessão. O Estado Unitário concentra o poder em um único governo central, sem divisão política interna.

O art. 1º da Constituição de 1988, que é cláusula pétrea protegida de alteração por meio de emenda constitucional do poder derivado, afirma que a “República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito” e no mesmo sentido o art. 18 consigna que “organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos”. Alterar este pacto constituinte originário exigiria uma nova Assembleia Nacional Constituinte.

Seja no texto original ou nas emendas que se seguiram, a exemplo da EC nº 19 de 1998, em que pese discordarmos dos seus conteúdos, a autonomia dos entes federativos restou preservada o que explica a grande diversidade de modos de gestão e organização vigentes no País. Da mesma forma o Poder Judiciário dos estados federados e os Poderes Legislativos dos estados e municípios, que até esse texto mantinham independência e autonomia, têm estas prerrogativas agredidas no pacote que ora se apresenta.

O modelo escolhido pelos autores desta nova ofensiva reformista passa a tratar o Brasil como Estado Unitário determinando detalhadamente a organização estatal, a forma de planejamento e gestão, em especial quanto ao pessoal. Inconformados com a revogação do teto de gastos, voltam a impô-lo desta feita a todos os 27 estados e aos 5.570 municípios, gerando explicitamente limites à expansão de políticas públicas e sociais essenciais para a realização de direitos da população e da dignidade da pessoa humana.

Trata-se uma detalhada tentativa de controle das políticas fiscal e de pessoal dos entes federativos, que começa por incluir como competências privativas da União (art. 22 da CF) as normas gerais que afetam administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e disciplinam os temas:

1. parcerias com instituições sem fins lucrativos o ciclo laboral da gestão de pessoas;
2. organização administrativa, governança pública, planejamento estratégico, acordos de resultados institucionais, prestação de serviços públicos e formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, processo administrativo, inclusive o de natureza sancionatória, e controle interno;
3. governo digital, inovação, prestação digital de serviços públicos, transparência e dados abertos, controle e participação social, segurança cibernética e interoperabilidade de sistemas; e,
4. atividades desempenhadas pelos órgãos de controle e processos perante os Tribunais de Contas.

Trata-se de controle e poder concentrados. Na prática a adoção de Estado Unitário centralizado com regras detalhadas constitucionalizadas, chegando ao cúmulo de determinar o número máximo de secretarias, modelo de carreira e tabelas de remuneração, impondo inclusive os mecanismos de remuneração variável. Qualquer política ou modo de gestão diferente passaria a ser inconstitucional.

Independente dos conteúdos de gestão propostos a generalização desconhece a complexidade do Estado brasileiro e seus territórios de dimensão continental, com diferenças culturais e vocação econômica, que não são comparáveis aos Estados unitários europeus, por exemplo. O Brasil é um sistema complexo, com muitas diversidades e um desenvolvimento desigual. Tentar encaixar os milhares de municípios e os estados federados, numa mesma caixinha de soluções é no mínimo inadequado.

O controle centralizado desejado pela maioria conservadora de plantão no Parlamento Nacional só se explica pela matriz teórica – excelentemente abordada no artigo de Marlei Fernandes de Carvalho – de ver o Estado como problema para necessidade de superação dos problemas de acumulação do capital. Com uma nova roupagem, desta feita baseada numa suposta modernidade inovadora, segue sendo mais um “baú de velhos conceitos e pretensões” e uma meta prioritária, vedar a expansão de políticas públicas realizadas pelo Estado, propiciando a expansão dos tentáculos do mercado sobre serviços financiados por recursos públicos.

O relatório do Grupo de Trabalho da Reforma da Câmara dos Deputados que foi coordenado pelo Deputado Pedro Paulo (PSD/RJ) resume suas ideias<sup>[2]</sup> no pomposo título “Um Estado com Foco em Resultados: Eficiente, Digital e Justo”. A primeira pergunta que surge: justo com quem? E para quem? Ademais mesmo que eficiente e digital, como ficam as esquecidas eficácia e efetividade das políticas públicas e dos serviços

que delas decorrem?

As 70 proposições concentradas na EC nº 38/2025 e nas minutas de projetos de lei, resultam segundo o relato oficial de quatro eixos centrais, a saber:

**“1. Estratégia, Governança e Gestão** – com foco no planejamento estratégico, no acordo de resultados e na criação de um bônus por desempenho – opcional para entes com saúde fiscal -, mantendo a diligência com as contas públicas por meio da revisão de gastos;

**2. Transformação Digital** – voltada à modernização da máquina pública e à digitalização plena de processos e serviços, incentivando a criação de novos GovBRs e Pix;

**3. Profissionalização do Serviço Público** – focada no planejamento da força de trabalho, na ampliação dos níveis de progressão da carreira, no remodelamento do estágio probatório, na adesão de municípios e estados ao concurso nacional unificado e na implantação de uma tabela remuneratória única;

**4. Extinção dos Privilégios** – o eixo central do enfrentamento às desigualdades e excessos no serviço público.”

Impressiona, mas não nos espanta que nos enunciados dos “eixos centrais” não haja menção às políticas públicas e à realização de direitos da população usuária. Entretanto afirmam que “O objetivo em comum dos quatro eixos é **colocar o nosso principal cliente – o cidadão** – no centro do serviço público e **aumentar a produtividade do Estado brasileiro** para a melhoria efetiva da entrega à população.”. Trata-se de confissão explícita da matriz ideológica que se expressa nos jargões do gerencialismo neoliberal.

A completar seus objetivos confirmam nossa análise ao afirmar: “Vale frisar que esta não é uma reforma para quatro anos – é uma reforma de Estado pensada para o presente e para as futuras gerações, independentemente de quem esteja à frente do governo.” (...) **“Não se trata de apenas um arranhão, mas uma virada de chave que abrange os três Poderes e os três entes federativos.”**

Trata-se, portanto, de novo confronto entre qual deve ser o verbo dominante do Estado brasileiro – “fazer” ou o “coordenar”. Quem como nós pensa o Estado como solução para os problemas da sociedade nacional, considera que estes só serão enfrentados por uma organização estatal que constrói soluções com participação e controle social. E com investimento público em realização de direitos por meio da efetividade das políticas e serviços públicos, com a devida seriedade com os recursos públicos.

A fórmula de coordenar a prestação de serviços, fruto da EC nº 19/1998, por meio do financiamento da sua execução pelo setor privado se demonstrou ineficaz. A prova disso é que a desigualdade diminuiu quando o Estado Brasileiro atuou diretamente com as políticas de valorização do salário-mínimo, programas de transferência de renda e fortalecimento da rede de assistência social e ampliação da rede de serviços essenciais como os da educação e saúde públicas.

E políticas públicas se fazem com gente! Servidoras e servidores com carreiras estáveis, adequadas à realidade em que atual e valorizadas, são a chave da efetividade com qualidade. A digitalização não é, em si, princípio, como querem fazer crer os reformadores. Trata-se de instrumento útil que pode qualificar o trabalho e não pode nem deve substituir o trabalho e a inteligência humanas. Máquinas não olham no olho, nem tem empatia com os problemas e as tragédias que decorrem da desigualdade e vulnerabilidade.

Elementos essenciais ao fazer público e ao trabalho em sistemas complexos como: a qualidade social; a intersetorialidade; a multidisciplinariedade; e a organização matricial orientada à solução das demandas, simplesmente não aparecem nas 520 páginas do relatório do pacote reformista. Ademais a participação social é vista por várias vezes quase como uma “caixinha de sugestões” digital, longe do planejamento e do controle social das políticas públicas.

“A principal alternativa é o Estado Social e Democrático, que se fundamenta na garantia de direitos universais e na participação cidadã. (...) **Seu objetivo não é o lucro, mas a promoção do bem-estar coletivo e a redução das desigualdades.** Ele se financia por uma tributação progressiva e se estrutura em um corpo de servidores públicos de carreira, valorizados e com estabilidade para atuar em nome do interesse público.” [grifos nossos]

A conclusão de Marlei apresenta-nos a urgência de um Estado necessário que não encontramos no pacote apresentado pelos parlamentares conservadores. O Brasil é grande, complexo e desigual. Enfrentar esse problema central significa como afirma Lula, trazer o pobre para o orçamento e o rico para imposto de renda. Tributar o andar de cima, para superar a escassez e financiar adequadamente as políticas públicas é o caminho a perseguir. Um parlamento de perfil conservador e subserviente aos interesses do capital não será nunca protagonista dessa necessidade. Por isso é tempo de resistir aos modelos centralizadores, autoritários e fiscalistas e construir as condições para a diminuição das desigualdades sociais e regionais.

---

[1] A **PEC nº 38 de 2025** foi proposta por Zé Trovão (PL/SC), Fausto Santos Jr. (União Brasil/AM), Marcel van Hattem (Novo/RS), Neto Carletto (Avante/BA) e Júlio Lopes (PP/RJ)

[2] Membros do Grupo de Trabalho da Reforma Administrativa: Deputado Pedro Paulo(PSD/RJ) – Coordenador; André Figueiredo (PDT), Áureo Ribeiro (Solidariedade), Dr. Frederico (PRD), Fausto Santos Jr. (União Brasil), Gilberto Abramo (Republicanos), Julio Lopes (PP), Luciene Cavalcanti (PSol), Luiz Carlos Hauly (Podemos), Marcel Van Hatten (Novo), Neto Carletto (Avante), Pedro Campos (PSB), Pedro Uczai (PT), Reginaldo Veras (PV), Túlio Gadêlha (Rede), Zé Trovão (PL)(**Os membros foram indicados pelos partidos, (...).** Porém **conjunto das propostas não significa necessariamente unanimidade entre eles**) [*composição e advertência constante do relatório do GT*]