

REFORMA ADMINISTRATIVA: O ESTADO BRASILEIRO EM DISPUTA

Marlei Fernandes de Carvalho

04/02/2026

Implicações da Reforma Administrativa para os serviços públicos, as(os) servidoras(es) e para a população

A discussão sobre a reforma do Estado no Brasil é um processo marcado por tensões entre os modelos de administração pública alinhados à lógica empresarial e os projetos de sociedade marcadamente sociais e democráticos, ainda mais em uma sociedade desigual como é a brasileira e cujos serviços públicos são fundamentais para mitigar estas desigualdades.

Desde o final do século XX, a agenda reformista tem sido fortemente influenciada por uma matriz de pensamento conhecida como **NGP** (Nova Gestão Pública), ou **gerencialismo**, que propõe a importação de ferramentas e lógicas do setor privado para o setor público. Este movimento global ganhou força nos anos 1980 com os governos de Margaret Thatcher (1979 a 1990) no Reino Unido e Ronald Reagan (1981–1989) nos EUA. A governante britânica, por exemplo, promoveu privatizações em larga escala, buscou, com a reforma, reduzir o papel do Estado na economia, introduziu a competição entre órgãos públicos e avaliação de desempenho e terceirizou os serviços públicos (Macedo e Alves, 1997).

No Brasil, foi no governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) que a reforma se estruturou tendo como fundamento a NGP. E coube ao ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira (1995 e 2002) ideólogo de primeira mão da reforma, a concepção e implementação da reforma administrativa que se consolidou com a EC 19/1998 (Emenda Constitucional, Brasil, 1998). Aliás, o ministério de Bresser Pereira tinha o sugestivo nome de Ministério da Administração Federal e *Reforma do Estado*.

Nos governos que se sucederam, não houve grandes mudanças na organização estrutural do Estado. No entanto, medidas como as ocorridas no Governo Temer (Lei 13.429/2017 e Lei 13.467/2017 – Reforma Trabalhista) e Bolsonaro (Decreto 9.507/2018) permitiram a terceirização de qualquer atividade em empresas privadas e estatais. Isso sem tratar das privatizações que foram comuns nestes governos. A EC 95/2016, que limitava o crescimento das despesas do governo federal à variação da inflação (IPCA) do ano anterior por 20 anos, foi um duro golpe no que se refere à restrição orçamentária, afetando as políticas sociais, a gestão de pessoal e salários das(os) servidoras(es) públicas(os), impactando diretamente na qualidade das políticas públicas.

Os Ecos do Gerencialismo presente na PEC 32/2020 e na PEC 38/2025

Apresentada em 2020, a PEC 32 (Câmara Federal, 2020), conhecida como a “Reforma Administrativa do governo Bolsonaro”, representou uma tentativa de radicalizar a agenda gerencialista. Embora o contexto político fosse distinto, marcado por um ambiente econômico de orientação fortemente ultraliberal, os princípios da NGP eram claramente identificáveis em seu texto. A proposta visava aprofundar a flexibilização dos vínculos de trabalho no setor público, um dos pontos centrais da reforma de 1995.

A PEC 32 propunha, por exemplo, a criação de um “vínculo de experiência” de um a dois anos como etapa eliminatória de concursos, o que na prática relativiza o princípio do acesso por meio das provas de concurso (Câmara Federal, 2020). Além disso, ao restringir a estabilidade a um seleto grupo de “cargos típicos de Estado”, a proposta abria caminho para uma maior rotatividade e instabilidade para a maioria do

funcionalismo, aproximando a gestão de pessoas do setor público à lógica do mercado. A forte reação de mais de 100 entidades da sociedade civil e sindicatos, que a consideraram uma “deforma administrativa”, foi crucial para que a proposta não avançasse no Congresso Nacional (SINTUFCE, 2020).

Em outubro de 2025, uma nova proposta de reforma administrativa, a PEC 38 (Câmara Federal, 2025), foi protocolada na Câmara dos Deputados. Nascida de um grupo de trabalho parlamentar de oposição ao governo Lula, a proposta adota uma linguagem renovada, com forte apelo à “transformação digital” e à “governança”. Seus autores, como o relator Pedro Paulo (PSD-RJ), buscaram distanciá-la da sua antecessora, afirmando que “não há uma vírgula nessa proposta que retira direitos dos servidores, que mexe na estabilidade” (Câmara Federal, 2025).

No entanto, uma análise mais atenta revela que a PEC 38 mantém a mesma espinha dorsal gerencialista. Os eixos da PEC – governança e gestão; transformação digital, profissionalização e extinção de privilégios, são, em essência, uma reedição dos princípios da NGP, adaptados à linguagem do século XXI. A ênfase na governança e na gestão por resultados remete diretamente ao léxico de Bresser-Pereira. A “transformação digital” serve como um vetor para a “modernização efficientista”, enquanto a “extinção de privilégios” justifica a redução de custos com pessoal. Por trás dessa nova retórica, a proposta levará à contratação temporária, ameaçando o Regime Próprio de Previdência (RPPS) e impactando na estabilidade e nos direitos das(os) servidoras(es).

O quadro a seguir nos ajuda a estabelecer os paralelos existentes entre a EC 19/1998 e as PEC 32 e 38:

Quadro 1: Comparativo entre EC 19/1998, PEC 32/2020 e PEC 38/2025

Aspecto	EC 19/1998 (Reforma Bresser-Pereira)	PEC 32/2020 (Governo Bolsonaro)	PEC 38/2025 (Congresso Nacional)
Contexto Político	Governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB); agenda de reformas neoliberais; crise fiscal do Estado	Governo Jair Bolsonaro (PL); orientação neoliberal radical; discurso de combate a “privilégios”	Iniciativa parlamentar; discurso de “modernização digital”
Marco Teórico	Nova Gestão Pública gerencialismo; eficiência e resultados	Aprofundamento do gerencialismo; neoliberalismo radical; Estado mínimo	Gerencialismo 2.0; governança digital; “melhores práticas globais”
Regime Jurídico Único (RJU)	Flexibilizou a obrigatoriedade do RJU; permitiu contratação via CLT; manteve possibilidade de regime estatutário	Criação de cinco novos tipos de vínculos; distinção entre “cargos típicos de Estado” e demais; ampliação da CLT	Flexibilização ampla; ampliação de contratos temporários e terceirizados; redução de servidores efetivos
Estabilidade	Mantida para estatutários; aumentou estágio probatório de 2 para 3 anos; introduziu perda de cargo por insuficiência de desempenho	Restrita apenas a “carreiras típicas de Estado” (a serem definidas por lei complementar); fim da estabilidade para maioria dos novos servidores; “vínculo de experiência” de 1-2 anos	Discurso de “não mexer na estabilidade”; ameaças indiretas via terceirização; extinção de cargos por decreto do Executivo

Avaliação de Desempenho	Introduzida como condição para aquisição de estabilidade; critério para perda de cargo; processo administrativo com contraditório e ampla defesa	Avaliação rigorosa como condição para efetivação; novos critérios para demissão; classificação final dentro do quantitativo de vagas	Gestão por resultados e acordos de desempenho; lei específica de responsabilização; avaliação por pesquisas de satisfação do cidadão; sistema de bonificações
Remuneração e Benefícios	Flexibilizou planos de carreira; permitiu diferenciação de remuneração; manteve isonomia	Vedação de acumulação para cargos típicos de Estado; redução implícita de custos com pessoal	Extinção de licenças-prêmio, adicionais por tempo de serviço, férias superiores a 30 dias; único incentivo: “bônus de resultado” condicionado a metas
Previdência	Não alterou significativamente o RPPS	Ameaças implícitas ao RPPS	Ameaça direta: redução de servidores efetivos inviabiliza financeiramente o RPPS no médio prazo
Terceirização e Publicização	Criou as Organizações Sociais (OS); transferiu execução de serviços não exclusivos para setor público não-estatal; início da terceirização	Facilitou convênios com iniciativa privada; aprofundou a ideia de “publicização”; ampliou possibilidades de terceirização	Terceirização massiva (dados: 73% da saúde, professores temporários superam concursados); Estado como regulador/financiador
Autonomia Federativa	Respeitou autonomia dos entes federativos; cada ente define seu regime	Início de centralização de regras na União	Violação do Pacto Federativo: União controla políticas de pessoal de estados e municípios (carreira, concursos, remuneração, benefícios)
Limites Fiscais	Introduziu controles de despesa com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, 2000)	Ênfase em corte de custos; ajuste fiscal	Constitucionaliza “revisão de gastos”; artigos 28-A, 29-A e 32-A impõem limites fiscais aos entes; órgão central de contabilidade federal
Cidadão e Participação	Introduziu conceito de “cidadão-cliente”; foco em satisfação com serviços; accountability como prestação de contas	Não aborda participação social; foco exclusivo em eficiência	População como “consumidor”; pesquisas de satisfação como controle; enfraquecimento de mecanismos participativos
Concursos Públicos	Manteve concurso como requisito; introduziu avaliação de desempenho no estágio probatório	“Vínculo de experiência” como etapa eliminatória de concurso; classificação final dentro do quantitativo	Planejamento estratégico limita abertura de concursos; vagas só abertas se essenciais para acordos de resultados
Carreiras	Flexibilizou planos de carreira; manteve estrutura de carreiras	Distinção entre carreiras típicas de Estado (protegidas) e demais (flexíveis)	Reestruturação de carreiras; novos modelos de avaliação; “profissionalização” como discurso

Modelo de Estado	Estado Regulador e Indutor; redução do Estado produtor direto; foco em atividades exclusivas	Estado Mínimo; mercado como solução; privatização e terceirização amplas	Estado Ausente/Enfraquecido; desmonte sob discurso de “transformação digital”
Estratégia Discursiva	Eficiência, gestão por resultados, accountability, cidadão-cliente	Combate a “privilégios”, flexibilização, corte de custos	“Transformação digital”, “governança”, “profissionalização”, “extinção de privilégios”
Resultado Político	Aprovada (EC 19/1998); implementação gradual e desigual; resistências parciais	Rejeitada; não avançou no Congresso; forte resistência de mais de 100 entidades	Em tramitação inicial; forte resistência; deputados retirando assinaturas
Impacto para Servidores	Flexibilização inicial; introdução de avaliação de desempenho; aumento do estágio probatório	Ataque frontal à estabilidade e direitos; precarização explícita	Ameaça sistêmica (previdência, autonomia, direitos históricos); precarização indireta
Impacto para População	Início da terceirização (OS); promessa de maior eficiência; resultados ambíguos	Precarização explícita dos serviços; rotatividade de pessoal	Desmonte estrutural; mercantilização de direitos sociais; deterioração da qualidade

Fontes: Análise dos Autores

O quadro revela uma **linha de continuidade ideológica** com **aprofundamento progressivo** dos princípios gerencialistas:

- **EC 19/1998:** Flexibilização controlada; introdução dos princípios da NGP;
- **PEC 32/2020:** Radicalização explícita; ataque frontal à estabilidade;
- **PEC 38/2025:** Sofisticação estratégica; desmonte sistêmico com discurso modernizante.

O fio condutor é a visão distorcida de que o modelo de administração pública, com suas garantias e estabilidade, é um entrave burocrático à eficiência e ao desenvolvimento. As proposições, em maior ou menor grau, apresentam soluções que passam pela flexibilização das relações de trabalho, pela avaliação de desempenho com consequências punitivas e pela aproximação com a gestão privada.

A persistência dessa agenda, mesmo sob governos de espectros ideológicos distintos, revela o poder dos interesses capitalistas e empresariais que a sustentam. Apesar das diferentes conjunturas políticas e estratégias discursivas, o núcleo da agenda reformista permanece o mesmo: reconfigurar o Estado em moldes mercadológicos, flexibilizar vínculos, reduzir direitos e transferir a execução de serviços públicos para o setor privado.

Nesse sentido, o gerencialismo tem sido o braço administrativo de uma orientação neoliberal que visa à redução do Estado e à mercantilização dos serviços públicos. A ênfase na eficiência e no corte de custos serve como justificativa para políticas de privatização, terceirização e desmonte de políticas sociais. Ao transferir a execução de serviços para o setor privado, o Estado perde *expertise*, capacidade de planejamento e controle sobre áreas estratégicas. A reforma, que se propunha a fortalecer o Estado tornando-o mais eficiente, acabaria por fragilizá-lo ao torná-lo dependente de interesses internos e externos do capital.

A flexibilização dos vínculos leva à precarização do trabalho, e a estabilidade, uma garantia contra a captura política e o patrimonialismo, é retratada como um privilégio a ser combatido. A avaliação de desempenho,

em vez de um instrumento de desenvolvimento, pode se tornar uma ferramenta de perseguição e controle político, minando a autonomia e a segurança das(os) servidoras(es).

Reforma Administrativa 2025: propostas em disputa

Hoje, no Congresso Nacional, coexistem 3 proposições que revelam um conjunto de impactos negativos significativos, especialmente no que tange à retirada de direitos e à precarização das condições de trabalho das(os) servidoras(es) públicas(os), bem como à própria qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Além da PEC 38/2025, existe um PLP (Projeto de Lei Complementar, Câmara Federal, 2025b) que institui a Lei de Responsabilidade por Resultados da Administração Pública e um PL (Projeto de Lei, Câmara Federal, 2025c) que institui o marco legal da administração pública que se aplica a todos os entes federados.

A PEC propõe 251 alterações ao texto constitucional (modificações de dispositivos em vigor, inclusão de novos artigos, incisos e parágrafos ou alíneas e regras de transição). O PLP institui a Lei de Responsabilidade por Resultados da Administração Pública, regulamentando artigos da Constituição Federal (art. 37, 37-A, 39-A e o art. 165). O documento apresenta 45 artigos divididos em 3 eixos: (1) Governança e Gestão por Desempenho e Resultados, (2) criação do Sistema Nacional de Políticas Públicas (SINAP) e do Conselho de Gestão Fiscal (CGF) e (3) alterações legislativas. Já o PL estabelece o marco legal da administração pública que se aplica a todos os entes federados. Dentre as normas estão as diretrizes para a realização de concursos públicos, do estágio probatório, a estruturação das carreiras, a contratação de temporárias(os) e a regulamentação dos cargos de comissão e confiança. Estabelece ainda o Programa de Gestão e de Desempenho.

Esse conjunto de propostas de Reforma Administrativa, materializado a partir dos diferentes instrumentos legislativos – PEC 38/2025, PLP e PL, é uma reunião de proposições gerencialistas que, sob a justificativa de modernização e eficiência da gestão pública, acarretam profundos prejuízos aos servidoras(es) públicas(os) e, conseqüentemente, impacta na qualidade dos serviços prestados à população.

O quadro a seguir apresenta uma análise comparativa dos principais prejuízos identificados para os servidores públicos e para a população nos três textos legislativos recentes. O objetivo é destacar, de forma evidente e estruturada, os impactos que essas propostas poderão gerar para o serviço público e a sociedade.

Quadro 2: Análise Comparativa entre a PEC 38/2025, o PL do Marco Legal da Administração Pública e o PLP da Lei de Responsabilidade por Resultados. Prejuízo às(aos) servidoras(es) e para a população.

Eixo Temático	PEC da Reforma Administrativa	PL do Marco Legal da Administração Pública	PLP da Responsabilidade por Resultados
Estabilidade	<p>– Fragilização da estabilidade via avaliações subjetivas e responsabilização ampla (Art. 22, XXXII; 37, §5º-A). – Avaliações vinculadas a metas podem gerar insegurança jurídica e pressão sobre os servidores.</p>	<p>– Estágio probatório rigoroso e contínuo, com avaliação detalhada e critérios múltiplos, aumentando risco de exoneração (Art. 22, 23). – Mobilidade e transversalidade podem gerar instabilidade e perda de especialização (Art. 8, 10, 11).</p>	<p>– Avaliação anual obrigatória vinculada à progressão, promoção e remuneração variável, com critérios subjetivos e risco de arbitrariedades (Arts. 7, 18-30). – Definição rígida de desempenho insatisfatório pode levar à estagnação ou penalizações (Art. 19, §1º). – Vinculação da carreira ao mérito e desempenho.</p>

Concurso Público e Contratações	<ul style="list-style-type: none"> – Restrição à abertura de concursos e contratações, com exigência de dimensionamento e limitação de especialistas a 5% (Art. 37, II-A, II-C). – Limites orçamentários rígidos restringem reajustes e novas contratações (Art. 28-A, 29-A, 32-A). 	<ul style="list-style-type: none"> – Exigência de estudo técnico rigoroso para concursos, com análise de alternativas (realocação, terceirização), limitando contratações (Art. 4, 5). – Cadastro reserva e nomeações condicionadas geram insegurança e atrasos (Art. 6). 	<ul style="list-style-type: none"> – Avaliação prévia simplificada para políticas públicas pode atrasar contratações e expansão de serviços (Art. 11).
Remuneração e Benefícios	<ul style="list-style-type: none"> – Proibição de direitos (férias superiores, adicionais por tempo de serviço, licenças-prêmio, progressão exclusiva por tempo, adicionais de periculosidade/insalubridade sem perícia, entre outros) (Art. 37, XXIII a-m). – Bônus condicionados a metas substituem ganhos fixos, precarizando remuneração (Art. 37, XI-A). – Limitação de parcelas indenizatórias e vedação de pagamento rotineiro (Art. 37, §11-A). 	<ul style="list-style-type: none"> – Plano de carreira com progressão lenta (mínimo 20 anos para nível final) e remuneração inicial limitada a 50% do último nível (Art. 12). – Simplificação remuneratória reduz parcelas e gratificações (Art. 13). – Bônus facultativo condicionado a metas, podendo precarizar remuneração (Art. 14). – Conselho COPAR pode restringir reajustes e benefícios (Art. 16, 17). 	<ul style="list-style-type: none"> – Bônus condicionado ao cumprimento de metas, limitado e desvinculado da remuneração, podendo gerar desigualdades e precarização (Art. 7º). – Ausência de garantias claras sobre reajustes salariais e manutenção de benefícios.
Progressão e Promoção	<ul style="list-style-type: none"> – Proibição de progressão ou promoção exclusivamente por tempo de serviço (Art. 37, XXIII). 	<ul style="list-style-type: none"> – Progressão linear e proporcional com interstício mínimo de 1 ano, considerada lenta e limitada (Art. 12). – Avaliação rigorosa e bônus condicionados podem dificultar avanços (Art. 14). 	<ul style="list-style-type: none"> – Progressão e promoção vinculadas à avaliação de desempenho, com risco de subjetividade e pressão (Arts. 25-27). – Critérios regulatórios podem dificultar avanço na carreira (Art. 28).

Condições de Trabalho	<ul style="list-style-type: none"> – Dever de zelar por ambiente saudável, mas sem mecanismos efetivos contra assédio e discriminação (Art. 37, XXV). – Proibição de atividade privada por até 6 meses após desligamento, restringindo mobilidade (Art. 37, §7º). 	<ul style="list-style-type: none"> – Ônus financeiro para o servidor no teletrabalho (custos de estrutura física e tecnológica) (Art. 21). – Limitação rígida do teletrabalho (máx. 20% da força de trabalho) e regras que podem gerar pressão e controle excessivo. – Mobilidade e transversalidade podem gerar instabilidade e perda de especialização (Art. 8, 10, 11). 	<ul style="list-style-type: none"> – Pressão por metas e acordos de resultados monitorados trimestralmente geram ambiente estressante (Art. 6, §1º e §4º). – Reconhecimento da defasagem de infraestrutura e capacitação, mas sem garantias efetivas de melhoria (Art. 23, §3º). – Avaliações podem penalizar servidores por fatores externos. – Aumento da burocracia devido à gestão por resultados e avaliações contínuas (Arts. 2 a 6; 18 a 30).
Limitações Orçamentárias e Planejamento	<ul style="list-style-type: none"> – Limites rígidos para despesas com pessoal, reajustes limitados à inflação e parcela da receita, restringindo aumentos e contratações (Art. 28-A, 29-A, 32-A). 	<ul style="list-style-type: none"> – Observância do equilíbrio fiscal e limites da Lei de Responsabilidade Fiscal restringem nomeações e reajustes (Art. 4, 5). – Conselho COPAR pode influenciar restritivamente políticas remuneratórias (Art. 16, 17). 	<ul style="list-style-type: none"> – Avaliações condicionadas à disponibilidade de recursos podem resultar em monitoramento insuficiente (Art. 12, §2º e §4º). – Resultados das avaliações podem subsidiar decisões orçamentárias que levem a cortes em políticas públicas (Art. 13).

Redução e Qualidade dos Serviços Públicos	<ul style="list-style-type: none"> – Limitação do crescimento das despesas com pessoal pode levar à redução de servidores e precarização dos serviços (Art. 28-A, 29-A, 32-A). – Limitação do número de secretarias e órgãos municipais pode restringir oferta (Art. 29, III-A). – Incentivo a consórcios e convênios pode levar à terceirização e perda de controle local (Art. 30). – Bônus condicionados a metas podem distorcer prioridades e qualidade (Art. 37, XI-A). 	<ul style="list-style-type: none"> – Racionalização e simplificação de cargos podem levar à terceirização e automatização, reduzindo qualidade e acesso (Art. 8, 10). – Mobilidade e transversalidade podem afetar continuidade e especialização dos serviços (Art. 8, 10, 11). – Cadastro reserva e nomeações condicionadas atrasam preenchimento de vagas, afetando oferta (Art. 6). 	<ul style="list-style-type: none"> – Foco excessivo em metas quantitativas pode prejudicar serviços qualitativos e humanizados (Art. 6, §1º e §5º; Art. 18, II). – Avaliação prévia para políticas públicas pode atrasar implementação e reduzir oferta (Art. 11). – Defasagem de infraestrutura sem garantia de correção impacta qualidade (Art. 23, §3º). – Aumento da burocracia pode desviar foco do atendimento direto (Arts. 2 a 6; 18 a 30).
Inclusão Digital e Participação Popular	<ul style="list-style-type: none"> – Transição para governo digital pode excluir populações vulneráveis sem acesso ou habilidades digitais (Art. 5º, 6º, 14, 21, 23). 	<ul style="list-style-type: none"> – Transparência e controle social previstos, mas com possível burocratização e custos (Art. 27, 29). 	<ul style="list-style-type: none"> – Transparência ampla prevista, mas complexidade técnica dos indicadores pode dificultar entendimento e controle social efetivo (Arts. 5, 8, 17).
Burocratização e Controle Social	<ul style="list-style-type: none"> – Exigência de transparência ativa e dados abertos pode gerar custos e burocracia que impactam orçamento para serviços (Art. 27, 29). 	<ul style="list-style-type: none"> – Conselho COPAR com forte controle externo pode restringir políticas e gerar burocracia (Art. 16, 17). 	<ul style="list-style-type: none"> – Gestão por resultados e avaliações contínuas podem aumentar burocracia, desviando o foco do atendimento direto (Arts. 2 a 6; 18 a 30). – Complexidade técnica dificulta controle social (Arts. 5, 8, 17).

Fonte: Análise dos autores

A PEC revela um conjunto de impactos negativos significativos, especialmente no que tange à retirada de direitos e à precarização das condições de trabalho das(os) servidoras(es) públicas(os), bem como à própria qualidade dos serviços prestados à sociedade. A PEC, no geral, altera artigos centrais da Constituição (especialmente o Art. 37), restringe o aumento das(os) servidoras(es) em 2,5%, condiciona concursos públicos a planejamentos e acordos de resultados, prevê gestão por metas e resultados, com a possibilidade de demissão por desempenho, induz à uniformização salarial e supressão de direitos como quinquênios, anuênios e licenças-prêmio e centraliza normas de governança e avaliação, reduzindo autonomia federativa.

A Proposta de Emenda à Constituição contém, ainda, elementos resultando no fim da estabilidade por meio de um sistema de avaliação meritocrático, no achatamento de carreiras e remunerações, na

generalização do teletrabalho com transferência de custos e a centralização excessiva de diretrizes representa ameaças à qualidade e à autonomia do serviço público. É fundamental que o debate considere não somente a eficiência fiscal ou tenha bases na iniciativa privada, mas também o impacto social e a capacidade do Estado de cumprir seu papel fundamental na garantia de direitos e na prestação de serviços essenciais à população. A valorização da servidora/servidor pública(o) e a garantia de um ambiente de trabalho justo e estável são premissas indispensáveis para um serviço público com qualidade.

O PLP da Reforma Administrativa tem o objetivo de instituir a gestão por resultados meritocráticos e empresariais por meio da avaliação de políticas públicas, da qualidade dos gastos públicos e da avaliação de desempenho das(os) agentes públicas(os). O espírito que norteia o PLP tem como bases os atributos que modificam a lógica do serviço público ao incluir termos e conceitos próprios da iniciativa privada. Ao instituir a Lei de Responsabilidade por Resultados, apresenta um modelo de gestão que atinge frontalmente os direitos e as condições de trabalho das(os) servidoras(es) públicas(os). A fragilização da estabilidade por meio de avaliações de desempenho subjetivas e meritocráticas, a desestruturação da remuneração com a priorização de bônus em detrimento de reajustes estruturais, e a centralização excessiva na avaliação de políticas públicas são alguns dos pontos que nos levam à conclusão anterior, de ataque aos direitos.

Por sua vez, o PL, intitulado Marco Legal da Administração Pública brasileira, propõe estabelecer normas gerais e diretrizes para diversos aspectos da gestão de pessoas no serviço público, incluindo o planejamento de concursos, a estruturação de carreiras, o programa de gestão de desempenho, o estágio probatório, os cargos em comissão, o meio ambiente de trabalho e a contratação de agentes públicas(os) temporárias(os). O incentivo à terceirização, as restrições no desenvolvimento de carreira e remuneração, a potencial utilização do Programa de Gestão de Desempenho para fragilizar a estabilidade e a generalização do teletrabalho sem as devidas garantias são pontos que precarizam as atuais condições de trabalho e a oferta dos serviços públicos, além de submeter as(os) servidoras(es) à lógica do setor privado, com perda de estabilidade e autonomia técnica.

A atual Reforma Administrativa e suas consequências para a população

Nossas análises conduzidas até aqui revelam que a conta dessa suposta modernização que os(as) agentes políticos(as) prometem recairá sobre os ombros das(os) servidoras(es) e da população, especialmente a mais vulnerável e dependente dos serviços públicos.

Um dos pilares da reforma é a flexibilização das formas de contratação, com a criação de cargos temporários e a ampliação da terceirização. Na prática, isso significa substituir servidores concursados, com estabilidade e experiência, por trabalhadores com vínculos precários e maior vulnerabilidade a pressões políticas.

O resultado inevitável é a queda na qualidade dos serviços prestados. Um corpo de funcionários em constante rotatividade, sem a memória institucional e a especialização que carreiras sólidas proporcionam, dificilmente conseguirá atender às complexas demandas da população em áreas críticas como saúde, educação e segurança. O Censo Escolar de 2024 (INEP, 2024) já aponta uma realidade preocupante: o número de professores temporários nas redes estaduais já supera o de concursados, um sintoma da precarização que a reforma pretende aprofundar. Na saúde, estima-se que a participação privada no SUS pode chegar a 85% em alguns serviços, especialmente os de alta complexidade/custo, indicando uma integração significativa entre os setores público e privado (Santos, 2025). Em Porto Alegre (Atenção Básica), em 2022, foi noticiado que cerca de 95% da atenção básica na cidade de Porto Alegre é terceirizada (Gomes, 2022).

Outro ponto nevrálgico da reforma é a imposição de um rígido teto de gastos para estados e municípios. A proposta limita as despesas anuais à variação da inflação, criando uma “trava estrutural” que impede a expansão real dos investimentos em serviços essenciais. Em um país com uma população crescente e demandas sociais cada vez mais complexas, congelar os investimentos significa, na prática, uma redução progressiva do serviço público. Menos recursos significam menos hospitais, menos escolas, menos policiais e menos capacidade do Estado para formular e executar políticas públicas que reduzam as desigualdades sociais. A reforma, sob o pretexto de responsabilidade fiscal, condena a população a um ciclo de

sucateamento e desassistência.

Ao focar em metas de produtividade e acordos de resultados, as proposições transformam o usuário-cidadão em um “consumidor”, quando não, “cliente” de serviços e o Estado em um fornecedor que visa, acima de tudo, o corte de custos. Estes dois últimos, consumidor e cliente, coadunam com a visão gerencialista da gestão pública. O conceito de consumidor é importado diretamente da lógica de mercado e foi uma das marcas da primeira fase do gerencialismo. Ele enxerga a relação entre o indivíduo e o Estado como uma transação comercial. A principal preocupação é a eficiência na entrega do produto. A capacidade de pagamento, mesmo que indireta, está implícita. Como aponta Abrucio (2025), a lógica do consumidor não responde ao problema da equidade, ao contrário, só faz aumentar as diferenças uma vez que quem pode consumir é quem paga e quem não paga, não usa. Já o termo cliente é uma sofisticação do conceito de consumidor e também vem do setor privado. Ele busca criar uma imagem de foco na satisfação e no bom atendimento, mas ainda dentro de uma lógica individualista e de mercado. A ideia é que um “cliente” satisfeito valida a boa gestão, mesmo que as questões de fundo (como a universalidade e a equidade) não sejam o foco principal.

Por sua vez, o termo usuário-cidadão não se define só pela utilização de um serviço, mas por sua pertença a uma comunidade política. O usuário-cidadão não somente recebe serviços, mas também financia o Estado por meio de tributos, participa das decisões políticas (voto), fiscaliza o poder (controle social) e é titular de direitos e garantias fundamentais.

Ao adotar a linguagem do mercado, a administração pública arrisca reduzir a sua própria dimensão política e coletiva. O Estado não é uma empresa. Sua finalidade não é o lucro ou a satisfação de “consumidores” ou “clientes” isolados, mas a promoção do bem comum, da justiça social e da equidade, garantindo direitos universais a todos. O foco é deslocado, da garantia de direitos para a entrega de produtos a uma determinada clientela consumidora, ignorando as profundas desigualdades de acesso e poder que marcam o Brasil (Chaves e Zwick, 2025).

Outro ponto nevrálgico da reforma é a imposição de um rígido teto de gastos para estados e municípios. A proposta limita as despesas anuais à variação da inflação, criando uma “trava estrutural” que impede a expansão real dos investimentos em serviços essenciais. Em um país com uma população crescente e demandas sociais cada vez mais complexas, congelar os investimentos significa, na prática, uma redução progressiva do serviço público. Menos recursos significam menos hospitais, menos escolas, menos policiais e menos capacidade do Estado para formular e executar políticas públicas que reduzam as desigualdades sociais. A reforma, sob o pretexto de responsabilidade fiscal, condena a população a um ciclo de sucateamento e desassistência.

Por fim, ao condicionar a remuneração dos servidores a bônus por desempenho, a reforma cria um ambiente de competição que pode distorcer as prioridades do serviço público. Em vez de focar no atendimento humanizado e na resolução de problemas complexos, o servidor será pressionado a cumprir metas quantitativas, muitas vezes em detrimento da qualidade e do cuidado com o cidadão. A pesquisa Datafolha revela que 74% dos brasileiros acreditam que a profissionalização, e não a precarização, é o caminho para otimizar a qualidade e combater a corrupção (Lima, 2025).

Em suma, as propostas de Reforma Administrativa, embora embaladas em um discurso de modernização, representam um grave retrocesso. Ao precarizar as condições de trabalho e salário das(os) servidoras(es), fragilizar os vínculos e asfixiar o orçamento, a reforma atinge diretamente a população brasileira, que depende de um serviço público forte, estável e bem financiado para garantir seus direitos mais básicos. Ataca de cheio os mais pobres e vulneráveis que mais necessitam das políticas públicas.

Por um Estado Social e Democrático

A influência da Nova Gestão Pública no Brasil vem desde a reforma de Bresser-Pereira (EC 19/1998) e chega-nos hoje por meio das proposições que estão em disputa no Congresso Nacional (PEC 38/2025, PLP e

PL) e demonstra a notável perenidade de uma agenda reformista de cunho empresarial. A reforma da era FHC foi o marco fundador que introduziu no debate público brasileiro os conceitos de eficiência, gestão por resultados, meritocracia e responsabilização, estabelecendo as bases para as atuais proposições.

As atuais proposições surgem como uma proposta mais sofisticada em sua estratégia discursiva, que embala a mesma lógica em uma retórica de modernização e transformação digital. Contudo, o núcleo da proposta permanece o mesmo: a reconfiguração do Estado em moldes mais próximos aos do mercado, com a consequente flexibilização dos vínculos e direitos das(os) servidoras(as) públicas(os).

A trajetória dessas reformas evidencia que estão em disputa modelos de Estado diametralmente opostos. De um lado está o modelo que pode ser definido como Estado Mínimo Gerencial. Este modelo combina os ideais do neoliberalismo com as ferramentas da gestão empresarial, resultando em uma reconfiguração profunda do papel do Estado na sociedade. Suas principais características são a redução da intervenção estatal na economia, a privatização de serviços, a terceirização e a transformação do Estado de um provedor direto para um mero regulador e financiador de serviços prestados por terceiros. O Estado assume um papel subsidiário, atuando somente onde o mercado não tem interesse, e o serviço público deixa de ser um direito universal para se tornar uma mercadoria.

Em oposição direta ao modelo gerencialista, erguem-se modelos que defendem um Estado ativo na promoção da justiça social e da democracia. A principal alternativa é o Estado Social e Democrático, que se fundamenta na garantia de direitos universais e na participação cidadã. Neste modelo, o Estado é o principal garantidor de direitos fundamentais como saúde, educação, previdência e assistência social, oferecendo serviços públicos universais e de qualidade. 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.

Garantir um modelo de Estado Social e Democrático é a urgência deste tempo. É reafirmar que a finalidade do serviço público não é a eficiência econômica, mas a construção de uma sociedade mais justa, igualitária e democrática, onde cada cidadão tenha seus direitos assegurados. E deverá ser a resistência do funcionalismo, dos partidos progressistas e dos movimentos sociais e sindicais, o principal contraponto a essa agenda, configurando um campo de batalha político e ideológico que nos levará a um Estado Social e Democrático cujas políticas públicas serão promotoras de equidade, tornando-nos uma nação mais justa e igual.

Referências:

ABRUCIO, F. L. (1997). **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública**. Cadernos ENAP, (10). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/556>

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2000). **A reforma gerencial do Estado de 1995**. Revista de Administração Pública, 34(4), 7-26.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2002). **Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina**. Revista do Serviço Público, 53(1), 5-27. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1919>

CÂMARA FEDERAL. **PEC 32/2020**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1928147&filename=PEC%2032/2020

CÂMARA FEDERAL. **PEC 38/2025**. (2025a). Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3029805&filename=PEC%2038/2025

CÂMARA FEDERAL (2025c) **PL: Marco Legal da Adm Pública Brasileira**. Disponível em: <https://infograficos.camara.leg.br/wp-content/uploads/2025/10/PL-Marco-Legal-da-Administracao-Publica.pdf>.

CÂMARA FEDERAL. **PLP: Lei de Responsabilidade por Resultados da Administração Pública brasileira** (2025b). Disponível em:

<https://infograficos.camara.leg.br/wp-content/uploads/2025/10/PLP-Lei-de-Responsabilidade-por-Resultados-2.pdf>.

CHAVES, R. H. S. e ZWICK, E. (2016). **Interesse Público e Gerencialismo: Sobre Algumas Contradições do Estado Neoliberal**. IV Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais.

GOMES, Luiz. **Com novos repasses, Porto Alegre passa a ter 96% das unidades de saúde terceirizadas**. Disponível em: <https://sul21.com.br/noticias/saude/2022/06/com-novos-repasses-porto-alegre-passa-a-ter-96-das-unidades-de-saude-terceirizadas/#:~:text=Com%20novos%20repasses%2C%20Porto%20Alegre,de%20sa%C3%BAde%20terceirizadas>

LIMA, Francisco Artur de. **Datafolha: profissionalização do serviço público fomenta combate à corrupção**. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2025/08/7236946-datafolha-profissionalizacao-do-servico-publico-fomenta-combate-a-corrupcao.html#google_vignette

MACEDO, M. E., & ALVES, A. M. (2014). **Reforma administrativa: o caso do Reino Unido**. Revista Do Serviço Público, 48(3), p. 62-83. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v48i3.389>

MEC/INEP. **Censo Escolar: 2024**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>

SINTUFCE. (2025, 24 de julho). **Afinal, o que a PEC 32 realmente muda e como ela impacta os servidores?** Disponível em: <https://www.sintufce.org.br/afinal-o-que-a-pec-32-realmente-muda-e-como-ela-impacta-os-servidores-confira-um-guia-rapido-com-as-principais-perguntas-e-respostas/>

SANTOS, Lenir . **Participação privada no SUS chega a 85% em alguns serviços**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-fev-21/participacao-privada-no-sus-chega-hoje-a-85-em-alguns-servicos/#:~:text=A%20participa%C3%A7%C3%A3o%20privada%20no%20SUS,%209%20bilh%C3%B5es%20>

*Marlei Fernandes de Carvalho: mestra em políticas públicas, professora e pedagoga da rede estadual de educação pública do Paraná. Vice Presidenta da CNTE, Dirigente da App Sindicato, militante da Marcha Mundial das Mulheres, do Fórum das Entidades Sindicais do Serviço Público.