

Texto didático

Reforma Administrativa no Brasil: Mitos, Verdades e Bom Senso

Claudia Souza Passador

Frederico Lustosa

Câmara dos Deputados, Grupo de Trabalho (GT) sobre Reforma Administrativa, julho de 2025

Introdução

A Reforma Administrativa representa um dos debates mais intensos e complexos sobre o papel do Estado, os direitos dos servidores públicos e a qualidade dos serviços oferecidos à população. Em meio a justificativas governamentais sobre modernização, redução de custos e aumento de eficiência, surgem resistências de sindicatos, especialistas e movimentos sociais que denunciam riscos de desmonte do serviço público, precarização das relações de trabalho e aumento da desigualdade social.

Para graduandos em Administração Pública, Direito, Ciências Sociais, Economia ou áreas afins, entender os contornos desse debate é fundamental. A discussão não é apenas técnica, mas profundamente política, com impactos diretos sobre a forma como o Estado brasileiro se estrutura e atua em áreas essenciais como saúde, educação, segurança e assistência social que afetam todos os cidadãos brasileiros.

A proposta é oferecer um texto didático, que auxilie o cidadão e estudantes a entender os múltiplos aspectos desse tema complexo, desde as justificativas oficiais até as críticas contundentes, passando por seus mitos e verdades. O objetivo é desenvolver não apenas o conhecimento sobre o conteúdo da Reforma Administrativa, mas também habilidades analíticas para avaliar políticas públicas de forma fundamentada.

Contextualização: a Reforma Administrativa no Brasil

O tema da reforma administrativa é antigo no Brasil. Desde o período imperial já havia discussões sobre modernizar e profissionalizar o serviço público. Porém, as grandes tentativas de reforma administrativa no país costumam ser associadas a marcos como:

- **A Reforma de 1936 (DASP):** Criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) no governo Vargas, buscando racionalizar e centralizar a gestão pública.
- **A Reforma de 1967 (Decreto-lei nº 200):** No regime militar, buscou-se descentralização administrativa e maior planejamento, porém com viés autoritário e tecnocrático.
- **A Reforma Gerencial dos anos 1990:** Inspirada no New Public Management (NPM), com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), defendendo flexibilidade gerencial, contratos de gestão e controle por resultados.

Esses movimentos sempre geraram debates sobre eficiência versus precarização, centralização versus autonomia, e sobretudo sobre o papel do Estado na promoção de direitos sociais.

A **PEC 32/2020** se insere nesse histórico, mas surge em um contexto muito específico:

- **Crise fiscal permanente:** Desde 2015, o Brasil enfrenta forte restrição orçamentária, com teto de gastos (EC 95/2016) limitando investimentos públicos.
- **Desigualdades sociais acentuadas:** A pandemia de COVID-19 expôs carências estruturais na saúde, educação e assistência social.
- **Discurso de modernização:** Governos recentes vêm sustentando que o setor público seria inchado, ineficiente e custoso demais.

É nesse ambiente que o governo federal, em 2020, apresentou a PEC 32, prometendo uma “Reforma Administrativa Moderna”.

Segundo o governo federal (à época), a PEC 32 teria objetivos centrais como:

- Reduzir gastos públicos no médio e longo prazo.
- Tornar a máquina estatal mais “leve e ágil”.
- Corrigir “privilégios” de servidores públicos.
- Modernizar regras de ingresso, carreiras e gestão de pessoal.

Para isso, a proposta trouxe um conjunto amplo de mudanças constitucionais. Entre os principais pontos, destacam-se:

Novas categorias de vínculos:

- Contrato por tempo indeterminado (sem estabilidade plena).
- Cargo típico de Estado (com estabilidade, mas sob novas regras).
- Contratos temporários mais flexíveis.

✓ **Fim da estabilidade para a maioria dos novos servidores:**

- Apenas carreiras típicas de Estado manteriam estabilidade, excluindo grande parte do funcionalismo.

✓ **Avaliações de desempenho:**

- Prevê possibilidade de desligamento por baixo desempenho, com regulamentação infraconstitucional.

✓ **Maior poder regulamentar do Executivo:**

- Ampliação de possibilidades para reorganizar órgãos e cargos sem lei específica.

✓ **Vedação a benefícios:**

- Fim de adicionais como licença-prêmio, aumentos retroativos e férias superiores a 30 dias.

✓ **Possibilidade de cooperação com o setor privado:**

- Ampliação de parcerias e convênios, inclusive para execução de atividades antes exclusivas do Estado.

A proposta gerou forte polêmica no Congresso e entre especialistas, sendo acusada de:

- Precarizar vínculos e desvalorizar servidores.
- Incentivar terceirização irrestrita.
- Concentrar poderes no Executivo.
- Enfraquecer o caráter público de políticas sociais.

Histórico de tramitação e situação atual (até 2024)

A PEC 32 foi enviada ao Congresso em setembro de 2020. Seu relator na Comissão Especial foi o deputado Arthur Maia (DEM/BA). Em 2021, houve intensa mobilização contrária, com protestos de sindicatos, frentes parlamentares e movimentos sociais. A proposta:

- Passou pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) em maio de 2021.
- Recebeu parecer favorável na Comissão Especial em setembro de 2021.

- Não foi votada em plenário até hoje (junho de 2025), por falta de consenso e resistência política.

Embora tenha perdido força no Congresso desde 2022, a PEC 32 não foi arquivada. Nesse contexto, reaparece a discussão sobre a Reforma Administrativa.

Principais argumentos favoráveis

Para graduandos e cidadãos entenderem o debate, é importante conhecer também a justificativa oficial. Governos e setores favoráveis argumentam que a Reforma Administrativa é necessária porque:

- O serviço público brasileiro seria ineficiente e custoso.
- Haveria desigualdade entre servidores públicos e trabalhadores privados, com supostos privilégios no setor público.
- O modelo atual não permitiria gestão por mérito.
- A rigidez de vínculos e carreiras dificultaria adaptações e inovação.

Principais críticas gerais

✓ **Precarização das carreiras:** Ao eliminar a estabilidade para a maioria, enfraquece proteção contra pressões políticas.

✓ **Terceirização irrestrita:** Permite convênios e parcerias com setor privado para serviços essenciais.

✓ **Concentração de poder:** Aumenta margem para o Executivo reorganizar órgãos sem lei específica.

✓ **Impacto nos serviços públicos:** Risco de privatização indireta e piora no atendimento à população.

✓ **Discurso enganoso sobre privilégios:** A maior parte dos servidores não possui altos salários ou vantagens excessivas.

Mitos e Verdades

Setores favoráveis à proposta vendem a reforma administrativa como solução mágica para um suposto problema de ineficiência e custo excessivo do serviço público. No entanto, por trás desse discurso, haveria uma tentativa de reconfigurar o Estado brasileiro, precarizando o trabalho público e transferindo responsabilidades sociais para o mercado:

Mito 1: “A da Reforma Administrativa vai combater privilégios”

- ✓ A maior parte dos servidores públicos no Brasil ganha salários modestos, próximos ao piso do setor privado, especialmente em áreas como saúde, educação e assistência social.
- ✓ Os chamados “privilégios” se concentram em carreiras de elite (magistratura, Ministério Público), que podem não ser afetados pela Reforma Administrativa.
- ✓ A Reforma não elimina os supersalários e não enfrenta penduricalhos como auxílio-moradia.
- ✓ O alvo real são os futuros servidores das áreas sociais, que perderão estabilidade e terão vínculos precários.

O slogan “combater privilégios” é um **artifício retórico** para legitimar mudanças regressivas.

Mito 2: “A Reforma Administrativa moderniza o serviço público”

Outro pilar do discurso oficial é a ideia de “modernização”. O discurso propagado sustenta que a estrutura atual seria obsoleta, rígida e incapaz de responder às necessidades do cidadão.

Essa é uma narrativa distorcida, que omite intencionalmente o problema central: **a ausência de investimento público.**

- ✓ O serviço público sofre com o subfinanciamento crônico, agravado pela Emenda Constitucional 95 (teto de gastos), que congelou investimentos sociais por 20 anos.
- ✓ Sem recursos, os serviços públicos se deterioram, gerando insatisfação popular.
- ✓ A “modernização” não prevê investimento em estrutura, tecnologia ou capacitação, foca apenas em flexibilizar vínculos de trabalho.
- ✓ O resultado seria precarização, terceirização e privatização indireta de serviços essenciais.

Modernização real exige planejamento, recursos, valorização do servidor e gestão pública profissional.

Mito 3: “A Reforma Administrativa garante serviços melhores para a população”

Um dos principais argumentos favoráveis é que ela resultaria em serviços mais eficientes e voltados ao cidadão.

A reforma não trata das condições concretas de trabalho, da ampliação de equipes ou do atendimento à população:

✓ Ao permitir contratos temporários e vínculos precários, a Reforma dificultaria a formação de equipes estáveis, comprometendo a qualidade do serviço.

✓ Servidores sem estabilidade podem sofrer pressões políticas ou econômicas para favorecer grupos privados ou políticos locais.

✓ A terceirização e as parcerias com o setor privado podem reduzir custos em curto prazo, mas tendem a gerar serviços fragmentados, com menos controle público.

✓ O argumento de melhorar serviços é um discurso legitimador que esconde o real objetivo de reduzir o tamanho do Estado e seus custos sociais.

Mito 4: “A Reforma Administrativa não prejudica os atuais servidores”

✓ A proposta cria novos vínculos, mas ao longo do tempo isso reduz a proporção de servidores estáveis, fragilizando o conjunto das carreiras.

✓ A instabilidade dos novos vínculos pressiona toda a categoria para aceitar flexibilizações e cortes.

✓ A possibilidade de reestruturação de órgãos por decreto (sem lei específica) ameaça carreiras já existentes.

✓ Além disso, ao abrir a porteira para terceirização, parcerias e contratos precários, há risco de extinção de postos efetivos e redução da oferta de concursos públicos.

Mito 5: “A Reforma Administrativa combate a corrupção”

Um ponto frequentemente levantado é que a Reforma Administrativa permitiria mais controle sobre o servidor e combate à corrupção. Mas o oposto pode ocorrer:

- ✓ A estabilidade não é um privilégio, mas uma garantia para que o servidor possa resistir a pressões políticas ou atos ilícitos.
- ✓ Ao fragilizar vínculos, servidores podem ser ameaçados de demissão caso não aceitem práticas antiéticas ou ilegais.
- ✓ Experiências internacionais mostram que a politização excessiva de cargos e a fragilidade contratual favorecem corrupção e clientelismo.
- ✓ A Reforma Administrativa não cria instrumentos efetivos de controle social ou transparência, apenas flexibiliza contratações.

Aspectos jurídicos e constitucionais criticados

- ✓ **Violação ao princípio da separação dos poderes:** Ao ampliar a margem para o Executivo reorganizar órgãos e carreiras sem lei específica, há concentração de poder.
- ✓ **Quebra da isonomia:** Servidores realizando funções idênticas podem ter vínculos e direitos diferentes, criando desigualdades internas.
- ✓ **Flexibilização excessiva:** A Constituição perderia o papel de garantir limites e direitos mínimos ao serviço público.
- ✓ **Ambiguidade nos “cargos típicos de Estado”:** Conceito pouco claro, que depende de lei infraconstitucional.

Isso ameaça a segurança jurídica e cria margem para uso político das carreiras.

Impactos para o usuário dos serviços públicos

A discussão não pode se restringir aos servidores.

- ✓ O público mais afetado pela precarização do serviço público são os usuários mais pobres, que dependem de SUS, escolas públicas, assistência social.
- ✓ A reforma reduziria a presença estatal em áreas remotas ou periféricas, onde o mercado não tem interesse.
- ✓ Ao facilitar parcerias e terceirizações, transfere custos para o usuário ou para o poder público por meio de contratos muitas vezes mais onerosos.
- ✓ Enfraquecer o serviço público universal aprofunda desigualdades regionais e sociais.

A Reforma Administrativa deve ser analisada como parte de um projeto político mais amplo de redução do papel social do Estado.

O contexto ideológico

A Reforma Administrativa não é apenas um projeto técnico, mas ideológico e político.

- ✓ Adota uma lógica de mercado para serviços essenciais.
- ✓ Usa o discurso de “combate a privilégios” para atacar direitos trabalhistas e desmontar o serviço público.
- ✓ Está alinhada a outras medidas de austeridade, como o Teto de Gastos (EC 95) e as reformas trabalhista e previdenciária.

Para graduandos e cidadãos brasileiros, essa análise reforça a necessidade de entender reformas não apenas como textos legais, mas como parte de disputas políticas e de projetos de sociedade.

Propostas alternativas

- ✓ Investir em planejamento de longo prazo para o serviço público.
- ✓ Garantir financiamento adequado (revisar o Teto de Gastos).
- ✓ Valorizar servidores com formação e concursos públicos.
- ✓ Promover avaliação de desempenho justa e transparente, sem perseguição política.
- ✓ Fortalecer o controle social e a transparência.

A reforma administrativa precisa existir, mas para melhorar o serviço ao cidadão, não para desmontá-lo.

Síntese geral

A Reforma Administrativa

- ✓ Não resolve problemas estruturais de financiamento e gestão.
- ✓ Não combate privilégios reais.
- ✓ Precariza vínculos e carreiras.
- ✓ Abre portas para privatização indireta e terceirização irrestrita.
- ✓ Concentra poder no Executivo.
- ✓ Ameaça a qualidade e a universalidade dos serviços públicos.

Precisamos estar alerta ao discurso oficial e alerta para os riscos de precarização e privatização indireta. Mas o debate sobre reforma administrativa é ainda mais amplo.

Para graduandos, é fundamental desenvolver uma visão crítica que não se limite a ser “pró” ou “contra” a Reforma Administrativa, mas que consiga analisar:

- ✓ Por que se propõem reformas administrativas?
- ✓ Quais os problemas reais do Estado brasileiro?
- ✓ Quais são os riscos de modelos excessivamente neoliberais?
- ✓ Existem alternativas viáveis e socialmente justas?

Por que reformas administrativas são recorrentes?

Em qualquer país, o aparato estatal precisa se adaptar a mudanças sociais, econômicas e tecnológicas. Reformas administrativas são comuns porque:

- ✓ As demandas sociais mudam (educação, saúde, segurança).
- ✓ As tecnologias de gestão evoluem.

- ✓ Há necessidade de racionalizar gastos públicos.
- ✓ O equilíbrio entre Estado e mercado está sempre em disputa.

No Brasil, porém, o tema da reforma administrativa se associa historicamente a ciclos de crise fiscal. Desde os anos 1980, sucessivos governos argumentam que o Estado gasta demais com pessoal. Em contextos de recessão ou ajuste fiscal, o funcionalismo costuma virar alvo prioritário.

Por isso, analisar a Reforma Administrativa exige entender o contexto macroeconômico e político em que ela surge:

- ✓ Crise fiscal persistente.
- ✓ Pressão por cortes para garantir superávits primários.
- ✓ Disputa política sobre o papel do Estado.

Problemas reais do serviço público brasileiro

Reconhecer que existem problemas reais no serviço público não significa aceitar qualquer proposta de reforma:

- ✓ Há carreiras com remuneração muito alta, desconectada da realidade do país.
- ✓ Existem distorções entre poderes (Executivo, Judiciário, Legislativo).
- ✓ A avaliação de desempenho não é efetiva.
- ✓ Há desigualdades regionais enormes no acesso a servidores.
- ✓ A rigidez de carreiras pode dificultar adaptações.

Essas críticas são legítimas e reconhecidas até por distintos setores. Entretanto, elas precisam ser enfrentadas com soluções democráticas, transparentes e que fortaleçam o caráter público dos serviços, não que o desmontem.

Neoliberalismo e Reformas Administrativas

As reformas administrativas de corte neoliberal se tornaram dominantes nos anos 1990. Inspiradas no chamado New Public Management (NPM), elas buscavam:

- ✓ Importar práticas gerenciais do setor privado.
- ✓ Focar em resultados e desempenho.

- ✓ Flexibilizar contratações.
- ✓ Encorajar parcerias público-privadas.

Em muitos contextos, essas reformas trouxeram ganhos pontuais de eficiência. Mas também geraram efeitos negativos:

- ✓ Terceirização excessiva.
- ✓ Precarização das condições de trabalho.
- ✓ Dificuldade de accountability (responsabilização pública).
- ✓ Fragmentação de políticas sociais.

Há o risco da Reforma Administrativa reproduzir esses problemas no Brasil, aprofundando desigualdades sociais e regionais.

Experiências internacionais: lições e limites

Graduandos podem se beneficiar ao comparar experiências internacionais. Países desenvolvidos passaram por reformas administrativas nas últimas décadas. Algumas lições:

- ✓ **Reino Unido:** A “Reforma Thatcher” privatizou serviços e reduziu custos, mas fragmentou políticas e precarizou contratos.
- ✓ **Nova Zelândia:** Referência de NPM, com forte contratualização, mas enfrentou críticas por desigualdade e descontinuidade de serviços.
- ✓ **Suécia:** Reformas gerenciais foram combinadas com forte financiamento público e direitos trabalhistas.
- ✓ **França e Alemanha:** Manutenção de um serviço público de carreira, com estabilidade e profissionalização.

Ou seja, não existe “modelo único”. Mas há sinais claros de que reformas centradas apenas em cortes e flexibilização podem gerar resultados sociais desastrosos; reformas administrativas podem ser usadas para ajuste fiscal sem resolver desigualdades estruturais.

Qual o papel da estabilidade?

A estabilidade como garantia de imparcialidade e proteção contra pressões políticas.

A crítica oficial diz que a estabilidade seria um privilégio, impedindo demissões mesmo em caso de mau desempenho.

Na prática:

- ✓ A estabilidade existe para garantir autonomia técnica, evitando perseguição política.
- ✓ Sem estabilidade, servidores podem ser forçados a decisões antiéticas.
- ✓ Países democráticos mantêm estabilidade em carreiras estratégicas.

A solução não é abolir estabilidade, mas melhorar mecanismos de avaliação e gestão.

Avaliação de desempenho: um ponto necessário

O serviço público brasileiro precisa de instrumentos reais de avaliação.

- ✓ Hoje, avaliações são formais, sem consequências práticas.
- ✓ Muitos servidores não são estimulados a inovar.
- ✓ Falta gestão por resultados em muitas áreas.

Mas isso não exige destruir vínculos estáveis. Exige criar avaliações transparentes, participativas e baseadas em critérios objetivos.

Terceirização e parcerias público-privadas

A Reforma Administrativa pode abrir espaço amplo para parcerias e convênios. Isso pode ser útil em áreas pontuais, mas há riscos:

- ✓ Redução de controle estatal sobre políticas sociais.
- ✓ Aumento de contratos opacos e sobrepreços.
- ✓ Fragilização do planejamento público.
- ✓ Dificuldade de garantir direitos trabalhistas.

Experiências brasileiras já mostram problemas em áreas terceirizadas (limpeza, segurança e educação).

Possíveis impactos sociais

- ✓ Dificuldade de manter equipes estáveis em áreas remotas.
- ✓ Fragmentação de serviços por terceirização.

- ✓ Redução da capacidade do Estado de formular políticas de longo prazo.
- ✓ Risco de clientelismo e uso político de contratos.

Para graduandos, é importante pensar para além do custo fiscal e analisar o impacto social das reformas.

Alternativas possíveis a uma reforma administrativa

- ✓ Reforma justa e democrática: Construída com diálogo social amplo.
- ✓ Revisão do teto de gastos: Permitir investimento social.
- ✓ Valorização do servidor público: Concurso, carreira, capacitação.
- ✓ Avaliação de desempenho real: Mas justa e transparente.
- ✓ Combate a privilégios reais: Com medidas específicas.
- ✓ Fortalecimento do controle social: Conselhos, ouvidorias, participação cidadã.
- ✓ Planejamento de longo prazo: Política de Estado, não de governo.

Reflexões: analisando políticas públicas com criticidade

- ✓ Entender o contexto histórico e fiscal: Por que se propõem reformas?
- ✓ Desconstruir narrativas oficiais: Quem ganha e quem perde?
- ✓ Avaliar impactos sociais: Quais grupos são mais afetados?
- ✓ Comparar experiências internacionais: O que funcionou ou não?
- ✓ Propor alternativas: Que tipo de Estado queremos construir?

É necessário construir soluções concretas, com base em dados, diálogo e compromisso social.

Conclusão Geral

“Mitos e Verdades”, ajuda a revelar como certos argumentos oficiais podem mascarar objetivos de ajuste fiscal, redução do Estado e precarização do trabalho público.

Entre os principais pontos destacados estão:

- ✓ A falsa promessa de combater privilégios enquanto preserva carreiras de elite.
- ✓ O risco de substituir estabilidade por vínculos precários, fragilizando o servidor.
- ✓ A ameaça de politização e corrupção pela eliminação de garantias de autonomia.

✓ A transferência de serviços públicos para o setor privado, com possíveis aumentos de custos e redução de qualidade.

O convite é para refletir sobre o modelo de Estado que queremos.

✓ Queremos um Estado mínimo, que delega serviços sociais ao mercado?
✓ Ou um Estado forte, democrático e capaz de garantir direitos universais?

Essa decisão não é técnica, mas política. E cabe à sociedade e às novas gerações de profissionais definir que caminho trilhar.

Em última análise, pensar a reforma administrativa é pensar o futuro do Brasil:

A discussão sobre reforma administrativa, sem descurar de sua importância e urgência, não pode ser feita em regime de urgência. É necessário “Bom Senso” na preservação de um Estado que não perca capacidades para construir políticas públicas, entregar bens e serviços, além de assegurar direitos constitucionais aos cidadãos brasileiros.

1. Qualquer discussão para ser realmente relevante tem que começar pelas questões teleológicas. Que Estado precisamos para construir a boa sociedade? Quais os alcances e limites da sua ação legítima?

2. As questões relativas ao equilíbrio das contas públicas estão vinculadas ao escopo da ação estatal, seu caráter redistributivo e sua lógica de financiamento. Nenhuma reforma administrativa será capaz de resolver o problema fiscal se não estiver articulada com uma reforma tributária que reveja a justiça dos impostos sobre a renda e o financiamento da seguridade social.

3. Em face de suas necessidades, o Brasil tem até reduzido número de servidores públicos, mas há má distribuição regional e setorial, privilégios (e penduricalhos) em algumas áreas e desigualdades remuneratórias injustificáveis.

4. Embora tenha havido progressos recentes, o sistema de recrutamento e seleção dos servidores públicos favorece a elitização e a representatividade da burocracia pública.

5. Houve também melhoria na prestação de alguns serviços públicos, mas o Estado brasileiro continua sendo muito mais eficiente para extrair recursos e cobrar o cumprimento de obrigações do que para entregar bens e serviços.

6. O Pacto Federativo requer forte coordenação e o aperfeiçoamento da governança multinível dos sistemas integrados de políticas públicas, como Saúde, Assistência Social, Educação, Segurança Pública, Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional.

✓ **Resumo dos principais mitos**

Em síntese:

Esses “mitos” são **narrativas construídas para legitimar** uma reforma que na verdade:

- Precariza o trabalho público.
- Enfraquece o Estado como garantidor de direitos sociais.
- Reduz garantias para os servidores.
- Abre espaço para terceirização e privatização indireta.
- Não resolve problemas reais de desigualdade ou má gestão.

✓ **Mito 1:** “A Reforma Administrativa combate privilégios”

→ Alvo real são servidores de base; elites não são afetadas.

✓ **Mito 2:** “A Reforma Administrativa moderniza o serviço público”

→ Foca em cortar direitos e contratos precários, sem investimento real.

✓ **Mito 3:** “Vai melhorar o atendimento ao cidadão”

→ Precariza vínculos, incentiva terceirização, piora qualidade.

✓ **Mito 4:** “Não atinge atuais servidores”

→ Afeta estrutura de carreiras, pressiona vínculos já existentes.

✓ **Mito 5:** “Combate a corrupção”

→ Fragiliza estabilidade, facilita clientelismo e pressões políticas.

Quadro comparativo MITO x REALIDADE

Mito Oficial	Realidade
1. Combate privilégios	Não atinge altos salários de elite; penaliza servidores da base com salários modestos.
2. Moderniza o serviço público	Não prevê investimento ou gestão moderna; só flexibiliza contratos e precariza vínculos.
3. Melhora o atendimento ao cidadão	Contratos temporários e terceirizações desorganizam equipes e reduzem qualidade do serviço.
4. Não atinge atuais servidores	Mesmo sem efeito imediato, reestrutura carreiras, abre caminho para terceirizações e cortes.
5. Combate a corrupção	Fragiliza estabilidade, aumentando riscos de clientelismo e pressões políticas indevidas.