

A REFORMA DO ESTADO NO BRASIL COMO ANTIPOLÍTICA PÚBLICA E OS REBATIMENTOS NOS SERVIDORES PÚBLICOS

THE REFORM OF THE STATE IN BRAZIL AS AN ANTI-PUBLIC POLICY AND
THE REBATES FOR PUBLIC SERVANTS

LA REFORMA DEL ESTADO EN BRASIL COMO POLÍTICA ANTIPÚBLICA Y SUS
REPERCUSIONES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Ana Aparecida Moraes de Oliveira¹, João Henrique Zanelatto²

DOI: 10.54899/dcs.v23i94.6651

Recibido: 17/07/2026 | Aceptado: 10/08/2026 | Publicación en línea: 17/08/2026.

RESUMO

Este artigo apresenta considerações sobre a reforma administrativa estruturante no Brasil a partir dos anos 1990 e seu papel como antipolítica pública; agindo como instrumento na precarização do trabalho dos servidores públicos. Considerará o enfoque nas ações e decisões do governo brasileiro alicerçadas num ideário neoliberal, tendo a governança como um norteador destas decisões. A análise recairá sobre a reforma administrativa dos anos de 1990, quando da criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado-MARE. Busca-se elementos que mostrem estar o Estado alinhado com as propostas de precarização impostas pela escolha por um projeto neoliberal e pela manutenção das situações críticas do país, que beneficiam uma classe dominante, e trazem os custos do ajuste neoliberal sobre os trabalhadores, dentre os quais os servidores públicos fazem parte. A propositura de apresentar as reformas como antipolítica se dá pelas características da política pública como um instrumento de proposição e garantia de direitos, particularmente dos direitos fundamentais e neste sentido, as reformas têm servido a um propósito de retirada de direitos e outros expedientes de precarização do trabalho, de forma singular para o servidor público.

Palavras-chave: Reforma Administrativa do Estado. Políticas Públicas. Antipolíticas Públicas. Neoliberalismo.

ABSTRACT

This article proposes considerations about the structuring administrative reform in Brazil since the 1990s and its role as an anti-public policy; acting as an instrument in the precariousness of the work of public servants. It will consider the focus on the actions and decisions of the Brazilian government based on a neoliberal ideology, with governance as a guide for these decisions. The analysis will focus on the administrative reform of the 1990s, when the Ministry of Federal Administration and State Reform (MARE) was created. It seeks elements that show that the State

¹ Doutoranda em Desenvolvimento Socioeconômico pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), Criciúma, Santa Catarina, Brasil. E-mail: kamana@unemat.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3967-0971>

² Doutor em Desenvolvimento Socioeconômico pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), Criciúma, Santa Catarina, Brasil. E-mail: jhz@unesc.net Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1754-1001>

is aligned with the proposals of precariousness imposed by the choice for a neoliberal project and the maintenance of the country's critical situations, which benefit a dominant class, and bring the costs of the neoliberal adjustment on the workers, among whom the public servants are part. The proposal to present the reforms as anti-political is due to the characteristics of public policy as an instrument for proposing and guaranteeing rights, particularly fundamental rights, and in this sense, the reforms have served a purpose of withdrawing rights and other expedients of precariousness of work, in a singular way for the public servant.

Keywords: State Administrative Reform. Public Policies. Anti-Public Policies. Neoliberalism.

RESUMEN

Este artículo presenta consideraciones sobre la reforma administrativa estructural en Brasil, iniciada en la década de 1990, y su papel como una forma de "antipolítica pública", actuando como un instrumento que degrada las condiciones laborales de los servidores públicos. Se examinan las acciones y decisiones del gobierno brasileño —basadas en la ideología neoliberal y orientadas por el concepto de gobernanza—, centrándose específicamente en la reforma administrativa de los años noventa y en la creación del Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado (MARE). El análisis busca demostrar cómo el Estado se alineó con el impulso de degradación laboral inherente al proyecto neoliberal y con la perpetuación de condiciones nacionales críticas que benefician a la clase dominante, al tiempo que traslada los costos del ajuste neoliberal a los trabajadores, incluidos los servidores públicos. La caracterización de estas reformas como "antipolítica pública" deriva de la naturaleza de la política pública como herramienta para proponer y garantizar derechos —particularmente derechos fundamentales—; en este contexto, las reformas han servido para suprimir derechos e implementar otras medidas que degradan las condiciones laborales, afectando específicamente a los servidores públicos.

Palabras clave: Reforma Administrativa del Estado. Políticas Públicas. Políticas Antipúblicas. Neoliberalismo.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

Pensar o Estado neste século XXI, num momento em que vivenciamos grandes transformações e que chegamos ao estágio de um Estado digital como potencializador de capacidades econômicas e de uma pseudocidadania, nos leva a muitas inquietações, das quais precisamos fazer um exercício de recusa das respostas prontas, já formatadas por uma grande rede, exceto quando após um exercício de reflexões as considerarmos como as possíveis.

Nesse sentido, é necessário a leitura e releitura do caminho histórico de constituição do

Estado, desde as grandes discussões emergidas pelos contratualistas, dado as distintas formulações do estado de natureza e da necessidade de um ente capaz de agremiar os conflitos, com promessas de uma ordem ou de evitar uma guerra onde só haveria perdedores, como no pensamento hobbesiano da necessidade de um soberano absoluto, de um Estado absolutista; ao pensamento de Locke de um Estado que conseguisse conciliar os conflitos ou em Rousseau num pensamento que nos levaria a um movimento de democracia plena.

Destarte, por ora, ter-se-ia uma cidadania global, sob um comando totalitário, mas transvestido de liberdade total para o indivíduo em face das facilidades da tecnologia digital que lhe desprende de algumas amarras de tempo e espaço, embora o aprisione nela com outros formato; ou que livres de quesitos físicos, como ter documentos impressos, mas que o enreda a uma teia da qual não conseguirá sair, pois esta suposta liberdade, submeter-se-á à força “subterrânea, sorrateira ” (Polanyi, 2000) que se tornou a mestra das relações políticas e sociais.

A ideia de um Estado Digital que em princípio pareceria algo inovador, nos remete a Winner (1986): “Não causa surpresa saber que sistemas técnicos de vários tipos estejam profundamente interligados com as condições da política moderna”. (Winner, 1986, p.197).

Isto implica em dizer que para além da ilusão dada a todos os seres humanos de uma pseudocidadania digital – do *deus machina*, há um sistema forte e que por meio de uma hegemonia do capital consolidada, vai moldando e mantendo o ser humano sob um mote antigo, o da dominação de uma minoria sobre a maioria; maioria esta que só tem a força do trabalho para viver: ‘a classe que vive do trabalho’. (Antunes, 1999).

Retomando que algumas questões existem e persistem por todo o tempo da existência humana e que por mais elaborações do pensamento sobre elas, o fato é que estavam desde o começo, tais como a terra e o trabalho, numa reflexão quase simplista da sobrevivência humana de que o ser humano necessita e sempre necessitou dos frutos da terra para sobreviver. Pois bem, avançando desde o pensamento dos contratualistas, as questões desta relação foram se reconfigurando e saindo deste momento de simples relação da sobrevivência pela terra e o que ela produzia, passando para o crescimento do número de seres humanos existentes, para o aperfeiçoamento do pensamento, as inovações tecnológicas e o estabelecimento de sistemas de produção.

A promessa de rapidez nas respostas e soluções dos conflitos, precisa ser analisada com um olhar mais acurado, visto que as ferramentas da tecnologia digital, passam uma ilusão de presença constante e soluções imediatas, mas, qualquer ser humano do século XXI, em seu dia a

dia vive aquelas situações em que as respostas não chegam, os sistemas travam, os equipamentos não respondem, a internet cai, dentre outras situações, o que nos leva novamente a Winner (1986):

Todos sabemos que pessoas têm política; coisas não. [...] Culpar o hardware parece ainda mais tolo do que culpar as vítimas quando se trata de julgar condições da vida pública. Portanto, [...] a noção de que artefatos técnicos têm qualidades políticas é: o que importa não é a tecnologia em si mesma, mas o sistema social ou econômico no qual ela se insere.” (Winner, 1986, p.197).

Como o propósito deste texto é nos apresentar as reformas que ocorrem no Brasil a partir dos anos 1990 como sendo antipolíticas públicas e partes das transformações do Estado na contemporaneidade, precisamos avançar para os últimos estágios do Estado Moderno, ou seja, uma breve passagem pelo Welfare State, Estado Neoliberal e transformações do mundo do trabalho impostas pela reestruturação produtiva e elementos da governança inseridos no serviço público por meio da Nova Gestão Pública.

Considerando não haver um modelo uno de Estado, pois necessário se faz considerar as diferenças culturais, econômicas e sociais que cada povo possui, não insistiremos em falar em um Estado absolutista ou em um Estado Neoliberal de modo idêntico, cômsonco, visto que o movimento histórico se dá nestas diferenças e nele o Estado em seus diversos modelos se estabelece em conformidade com as condições concretas dos lugares, por exemplo, o Estado Neoliberal na Inglaterra, não é o mesmo na América Latina, pois que mantendo sua matriz, impõem-se condições próprias a estes países.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Uma robusta revisão ampla da literatura que buscou originais que se debruçassem sobre a temática das transformações no mundo do trabalho e seus reflexos para os servidores públicos dando início a pesquisa.

Nesta fase foram levantadas obras dentre livros completos, capítulos e artigos cujo teor atendia ao nosso recorte que era as mudanças ocorridas no Estado brasileiro a partir da reestruturação produtiva e seu processo de entrada no Brasil por meio da Reforma do Estado dos anos 1990.

Na etapa de busca eletrônica lançamos mão do portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes onde obtivemos êxito em artigos de boa

qualificação. Também navegamos por portais de eventos científicos a fim de conhecer trabalhos novos, apresentados sob a forma de comunicação oral que pudessem compor o corpo de nosso manuscrito. Vale ressaltar que a busca foi alicerçada pelos descritores que dão o norteamento da pesquisa e da escrita.

Os descritores que utilizamos dizem respeito a nossas categorias de análise: Estado, políticas públicas, transformações do mundo do trabalho, Reforma Administrativa do Estado Brasileiro. A fim de compreender a Reforma Administrativa do Brasil, apresentamos uma discussão sobre o Estado, acumulação flexível, neoliberalismo e reestruturação produtiva, considerando-os como elementos da crise do Welfare State e as consequências para mundo. das quais destacamos as ocorridas no mundo do trabalho, com enfoque no trabalho dos servidores públicos, com as diversas faces da precarização e retirada de direitos que eles sofreram. Por fim evidenciar que as políticas públicas podem ser consideradas um elemento possível de luta e resistência a todo o desmonte feito pela Reforma do Estado.

A produção desse manuscrito passou por diversas fases iniciando com o levantamento bibliográfico, destacando o estudo exaustivo dos cadernos do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado-MARE, instrumento norteador da Reforma do Brasil. As fases seguintes foram a busca eletrônica; o encaixe do método para início da escrita. O filtro das obras para uso efetivo no texto e o ajuste as normas de publicação da revista.

Utilizamos o método histórico-dialético, analisando a totalidade das discussões e lançando um olhar crítico sobre as contradições que perpassaram a proposta de modernização do Estado brasileiro nos anos 1990 e a quem interessava tal transformação e sobre quem recairia os custos sociais desta mudança. Considerando o aporte em Karl Marx encontramos a compreensão da sociedade em que os seres humanos produzem a sua própria existência. (Marx *apud* Ianni, 1988, 206). Ancorando-nos em Marx (1980), compreendemos a política como superestrutura e que suas ações e decisões precisam ser analisadas para além da sua aparência, encontrando os diversos elementos das mudanças no Brasil dos anos 1990, que não se apresentavam na superfície e depreendia uma análise da profundidade de interesses, inclusive os externos que nos permitiram conhecer a totalidade e essência da Reforma.

REFERENCIAL TEÓRICO

O Ajuste nas Engrenagens do Moinho Capitalista: Crise do Welfare State e Advento do Neoliberalismo

O Welfare State pode ser compreendido como um arranjo dentro do Capitalismo para abrandá-lo, particularmente nos momentos em que ocorre uma crise econômica de proporções mundiais, ainda em consequência das duas grandes guerras mundiais do século XX e que envolveu inúmeros cenários políticos e de possíveis rupturas sociais.

As particularidades históricas dos países onde se estabeleceu o Welfare State nos leva ao um primeiro modelo de Welfare State, na Alemanha, com Bismarck no século XIX, o que contraria, inclusive, teses de que o Welfare State esteja relacionado à democracia. Há ainda a importância de como as classes se mobilizaram e se uniram evidenciando que a classe trabalhadora precisa de alianças, porque a ocupação política do Estado não é dela e sim da classe burguesa ou como na Alemanha da classe agrária. E ainda entre os trabalhadores, há os de salários elevados ditos como os *white collar* como nos países escandinavos com os quais os operários precisam se aliar se quiserem avançar nos direitos. (Esping-Andersen, 1991)

O modelo de proteção social do Welfare State norteava-se pela intervenção estatal e crescimento econômico e estava diretamente ligado a um pacto das classes, destarte o fortalecimento do movimento operário e a ameaça de um outro projeto societário: o Socialismo. (Reis, 2009)

Entretanto, o período das três décadas de ouro, contou com algumas questões: as ideias socialistas se fortaleceram neste período e havia um mundo em colapso, sendo reconstruído e sob uma dura e intensa crise econômica mundial-Crises do Petróleo-levando a burguesia a um pacto com a classe trabalhadora.

No entanto, ao final dos anos 1970, o domínio do capital novamente se impõe e os modelos de Welfare State existentes sofrem duros ataques, particularmente, no tocante à cobertura de direitos sociais retratados como simplesmente gastos que estariam onerando o Estado.

A crise do Welfare State em diversos país, levou ao advento e consolidação do Neoliberalismo, que teve em Margaret Thatcher, primeira-ministra do Reino Unido (1979-1990) e Ronald Reagan, presidente dos Estados Unidos da América (1981-1989) seus principais

expoentes. A ideologia neoliberal foi alargando fronteiras e impondo-se a alguns países como o Brasil, levando-o a comprometer partes estratégicas como as energias e telecomunicações por meio dum processo avassalador de privatizações.

O pacote neoliberal imposto à América Latina, em especial, ao Brasil, trazia em seu âmago privatizações, destinação dos recursos do Estado para pagamento da dívida, redução ao mínimo dos recursos para políticas públicas relacionadas aos direitos sociais, o que acentuou consideravelmente a judicialização das políticas públicas.

Este cenário, exigiu grandes sacrifícios, e os custos do ajuste estrutural, como bem nos apresenta alguns economistas, trouxe consequências sociais nefastas aos trabalhadores no Brasil e particularmente aos mais pobres, acentuando a situação de desigualdade já persistente e aumentando a pobreza extrema no país. (Soares, 2002; Costa, 2008).

Há de se trabalhar na medida do razoável e do possível, e nesse ponto, entendemos as políticas públicas como este instrumento de luta para que dentro dos conflitos das classes ou frações das classes, num contexto contemporâneo no qual a luta, por assim dizer, encontra-se absorvida para dentro do Estado por meio dos conflitos e embates árduos travados nos espaços políticos, permeados por imposições econômicas e reformulações teóricas, que ora avançam para a proteção dos deixados para fora do mercado, ora avançam para a classe opressora que impõe sua ideologia dominante. (Poulantzas, 1980; Portelli, 1977).

Compreendemos as políticas públicas como um instrumento possível para a efetivação de direitos sociais, mas reconhecemos que alguns marcos políticos e econômicos consolidados no presente século passado, como as duas grandes guerras, o respiro do Welfare State, o advento do Neoliberalismo e a expansão da democracia de mercados nos puseram diante de conjunturas que adentraram ao século XXI e trouxeram inúmeras situações de perplexidade, complexidade e esgotamento, como o aumento da pobreza em todo o mundo e ao exaurismo da natureza.

No Brasil, que sequer teve um Welfare State, dadas as circunstâncias históricas de formação da nossa classe dominante que permitiu a usurpação da nossa “Constituição Cidadã (1988) e o predomínio da força política do mercado, consolidadas no país através da Reforma do Estado nos anos 1990, a reação da sociedade se desenha dentro do possível para o momento histórico, e esta resposta, esta resistência é evidenciada e vivenciada nas políticas públicas.

Schmidt (2018), nos traz:

A política pública é uma resposta a um problema político, para atender demandas sociais referentes a problemas políticos de ordem pública ou coletiva [...] vinculadas à visão

ideológica predominante, aos compromissos assumidos pelos governantes no processo eleitoral, às pressões dos grupos sociais e corporações econômicas, à cultura política vigente, entre outros fatores.” (Schmidt, 2018, p.122)

As políticas públicas sofrem muitos ataques quando são destinadas para o fim de atender direitos sociais; sobretudo os direcionados às populações fora do mercado e lançadas na pobreza, que seguem sendo a expressão da contradição do sistema.

A política pública é um instrumento que enseja uma demanda emanada no meio da sociedade e que se eleva sobre outras a ponto de se tornar assunto relevante para a agenda política que considerando à demanda, tomará decisões que busquem considerar uma solução para o problema dado. Esta solução poderá ser algo mais imediato e pragmático, em casos, como por exemplo, uma Pandemia, um desastre natural, que exige um tipo de política urgente para sanar o problema, mas que com este solucionado, pode ser suspendida. (Rua, 2018; Schmidt, 2018).

Assim, para implementar uma política pública é preciso “especial atención a los procesos de toma de decisiones [...] se va a considerar em qué incide la implementación cuando plane ala ejecución de las políticas y cuáles son las preocupaciones esenciales de la gestion” (Gete in: Albaladejo, 2014, p, 437).

Se os problemas forem de ordem estrutural ou conjuntural de longa data, evidentemente, serão necessárias ações persistentes e continuadas, que podem ser repensadas e atualizadas, visto, que uma das fases da política pública é a avaliação, que permitirá diagnóstico sobre a continuidade e mudanças necessárias numa política pública, por exemplo, a política de educação, que sofre constantes mudanças, mas permanece na agenda política.

Fazer com que um assunto, uma demanda seja pauta da agenda política e se torne uma política pública, demanda luta e disputa de interesses, nos quais os agentes políticos serão os elementos essenciais, necessitando, como aprendemos sobre o Welfare State, muitas coalisões das classes e de suas frações, muitas alianças e muitos enfrentamentos.

Num Brasil que quase anulou sua Constituição com toda a sorte de emendas para cumprir a agenda neoliberal, resultando no enfraquecimento dos sindicatos e desmobilização da classe trabalhadora; por uma série de expedientes de domínio ideológico, pautar e realizar políticas públicas que atendam aos mais desprovidos e que fortaleçam um sistema de seguridade pública tornou-se algo muito desafiador.

Em tempos de tão grandes contrastes, não é possível cessar a luta, a necessidade de se conquistar e estabelecer direitos, apesar de ser o cenário neoliberal o ideal para a retirada dos direitos adquiridos, como bem aconteceu no Brasil, por meio da reforma administrativa.

Os movimentos sociais, os intelectuais e as representações políticas são a arena de debates de consolidação das políticas públicas, singularmente as voltadas para os direitos sociais, ora, conseguindo avançar em colocá-las na agenda política, ora sendo recuadas, de acordo com a coalisão de forças existente.

Para finalizar este tópico, o nosso destaque vai para a fase da implementação das políticas públicas e sua execução; pois neste momento, o ataque ao servidor público é iminente com os argumentos da tão exaltada governança: de que a ineficiência do Estado e as dificuldades na implementação das políticas públicas estariam relacionadas à rigidez burocrática e apropriação da implementação (dificultando-a) por parte dos burocratas, que seriam os servidores públicos de carreira. Assim, o Brasil, como outros países, adentra ao cerne da governança: a Nova Gestão Pública-NGP (Gete in: Albaladejo, 2014) e suas consequências fixadas pela Reforma do Estado dos anos 1990 persistiram até esta segunda metade do século XXI.

Assim, para que os servidores públicos fossem considerados vilões do déficit público e a que a resistência de alguns não lograsse êxito ao se oporem às reformas ditas como necessárias pelo governo neoliberal no Brasil, usou-se de uma estratégia muito antiga, mais eficaz, a de disseminar a divisão, o conflito e a desmobilização da classe trabalhadora.

Reformas Estruturantes no Brasil como Antipolíticas Públicas e o Custo para o Servidor Público

Como nos trouxe Soares (2002), há um custo social ingente do ajuste estrutural para atender a agenda neoliberal e como bem sabemos alguém tem de pagar a conta. Evidentemente, que no sistema capitalista, o custo social recairá sem dúvida sobre o trabalhador, que por certo é a maioria da população.

E, por fim, se o problema era o tamanho do Estado, do gasto público, por certo necessárias seriam mudanças na condução do governo e no modo como os serviços públicos seriam executados. Assim, seria necessário que mudanças como mercadorizar os serviços públicos e consequentemente os direitos sob o sudário do déficit e da ineficiência do Estado fossem implantadas e tivessem alguns culpados a serem evidenciados à sociedade e não demorou para que o servidor público servisse a este propósito.

A avassaladora tendência à mercantilização de direitos e prerrogativas conquistadas pelas classes populares ao longo de mais de um século de luta, convertos agora em

“bens” ou “serviços” adquiríveis no mercado. A saúde, a educação e a seguridade social, por exemplo, deixaram de ser componentes inalienáveis dos direitos de cidadão e se transformaram em simples mercadorias intercambiadas entre “fornecedores” e compradores à margem de toda estipulação política (Boron, 1999, p.9).

Nossa Constituição, que até recebeu a alcunha de Constituição Cidadã não pode ser um elemento isolado do restante da história do país e do mundo; e nesse sentido aqui começam os nossos problemas e conflitos, considerado ter sido promulgada num momento de imposição da ideologia neoliberal à América Latina.

No Brasil sob prática do ajuste estrutural, ante a crise do Balanço de Pagamentos, os governos que se seguiram à promulgação da CF, particularmente os governos dos anos 1990, realizaram quantas Emendas Constitucionais foram necessárias para seguiram a cartilha do Consenso de Washington. Cano (2014) nos apresenta a síntese do que foi a escolha pelo Neoliberalismo, feita nos anos 1990 pelo governo de Fernando Henrique Cardoso-FHC:

[...] **Plano Real**, dada a sua especificidade, cuja criatividade intelectual residiu na artificialidade de criar duas âncoras de sustentação do plano de estabilização: a valorização violenta do dólar e a construção de um grande espaço no orçamento público para o pagamento de juros. [...] a reforma do comércio exterior (a abertura comercial); a desregulamentação financeira; as reformas da relação trabalho—capital, reforma previdenciária; a privatização e o encolhimento do Estado nacional, (CANO, 2014).

O Brasil desde a Primeira República, sempre teve ajustes e reformulações³ em sua Administração Pública, mas, o que houve a partir dos anos 1990 foi muito além disso; desde este período até o momento atual o Brasil passou por profundas reformas estruturantes que tiveram os seus custos, suas consequências socializadas com todos os brasileiros.

A escolha em refletir sobre esta reforma deve-se ao fato de que ela está diretamente

³ Lei nº 284, de 28/10/1936 – institui Conselho Federal do Serviço Público Civil; Decreto-Lei nº 579, de 30/07/1938, cria junto à Presidência da República, o Departamento Administrativo do Serviço Público-DASP; Decreto-lei nº 8323 de 07/12/1945 – Reorganiza o DASP; Decreto-lei nº 200 de 25/02/1967 – altera o nome do DASP para Departamento Administrativo do Serviço Público Civil ; Lei nº 6036 de 01/05/1974 – Classifica o DASP como órgão de assessoramento do Presidente da República; Lei nº 6228 de 15/07/1975 – Determina que o órgão volte a chamar DASP do Pessoal Civil; Decreto nº 91147 de 15/03/1985 vincula o DASP ao Ministério de Estado Extraordinário para Assuntos de Administração. Decreto nº 93211 de 03/09/1986 – Extingue o DASP e cria a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República – SEDAP, sob comando do Ministro Extraordinário para Assuntos de Administração; Lei nº 7739 de 16/03/1989 – Extingue o cargo do Ministro e incorpora a Secretaria de Planejamento ao SEDAP; Lei nº 8028 de 12/04/1990 – cria a Secretaria de Administração Federal como órgão de assistência direta e imediata ao Presidente da República; Lei nº 8422 de 13/05/1993 – A SEDAP passa a integrar o Ministério do Trabalho; Lei nº 8490 de 19/11/1992; Lei nº 9649 de 27/05/1998 – Transforma a Secretaria da Administração Federal em Ministério da Administração e Reforma do Estado-MARE; MPV nº 1795 de 01/01/1999 – Extingue o MARE; Decreto nº 2923 de 01/01/1999 – Transfere a competência do MARE para o Ministério de Orçamento e Gestão.

relacionada ao servidor público e trouxe inúmeras consequências para este, inclusive, dentre outras mais objetivas, o cimentar de um discurso que criou um estereótipo do servidor público, o tornou estigmatizado como um trabalhador cheio de privilégios em detrimento dos demais trabalhadores e quiçá responsável pelo déficit do país.

Em tempos de perda de identidade enquanto trabalhador e de não pertencimento à sua classe; coube ao governo, como a parte legítima do Estado, ser subserviente ao mercado; por meio de artifícios de afago ao individualismo, numa sutileza, que só mesmo o capital poderia ter, fazendo com que trabalhadores se revoltam uns contra os outros, mas não contra o sistema.

E é neste quesito, que foi muito útil começar a Reforma do Estado Brasileiro pelos servidores públicos e se impeliu a apregoar a narrativa que o servidor público é um trabalhador privilegiado em relação aos outros trabalhadores, ocultando, as responsabilidades, as fadigas, os encargos e constrangimentos que este servidor suporta; que bastaria ler qualquer Estatuto ou Código de Ética do servidor público, que muitos pensariam duas vezes, antes de querer ter este trabalho.

A governança, uma concepção muito exaltada por alguns, para nós um expediente neoliberal, foi um excelente mote para que no Brasil fossem colocadas em práticas mudanças estruturais no Estado. Neste momento, faremos algumas proposições sobre governança para avançarmos à discussão da Reforma supracitada. “Las reformas neoliberales de la década del ochenta precipitaran cambios de la dirección pública [...] Así, una parte de la literatura identifico el concepto de gobernanza con estas reformas administrativas de corte neoliberal” (Albaladejo, 2014, p. 418).

O constructo histórico da governança apresenta elementos como uma crise de confiança do cidadão nas autoridades, uma necessidade de eliminar a burocracia weberiana com discurso de flexibilizar as atividades do Estado e alia-se a isto uma ofensiva contra os burocratas – servidores públicos de carreira. Ademais apresenta-se como um modelo ideal de democracia e uma forma eficiente nas atividades do Estado, sendo agora o termo eficiência relacionado estritamente a redução de gastos, ou seja, “lograr más com menos” (Albaladejo, 2014, p. 443).

No Brasil não há de se dizer que há a participação efetiva dos indivíduos nas decisões políticas e econômicas do país mesmo com audiências públicas presenciais ou virtuais, ainda que elas sejam um avanço. Aliás, muitas decisões, sobretudo da Macroeconomia, das Reformas estruturantes no país não foram e nem serão pautas a se discutir com o povo.

Não esgotaremos o assunto da governança e da NGP com certeza, mas é tão certo que

fazem parte da ideologia neoliberal que na implantação da Reforma da Administração do Estado Brasileiro uma das resistências iniciais, inclusive por uma parte da classe dominante e do Congresso, dizia respeito à esta ligação da Reforma Administrativa com estas premissas.

O outro tema que sempre estava presente no debate como qualificação desabonadora era a imputação à reforma administrativa de uma vinculação político-ideológica com a ideologia e as propostas de política do neoliberalismo [...] Na raiz desta crítica estava a associação entre as experiências de reforma orientadas pela NPM e medidas de redução de gastos e de ajuste estrutural do setor público. (Fernandes, 1999, p. 16).

Para entendermos os rebatimentos que a Reforma do Estado trouxe sobre os servidores públicos é necessário em princípio assimilar a envergadura destas Reformas, tamanha a profundidade delas; por isso, foi essencial um arcabouço teórico tão bem fundamentado pelo ministro Bresser. “A formulação da reforma foi bastante detalhada e ambiciosa na elaboração de uma argumentação teórica e conceitual” (Fernandes, 1999, p. 13).

A Reforma do Estado venho abalar fundamentos, tais como a concepção de Estado, o seu papel na sociedade, como deve ser seu funcionamento e a quem deve ser destinados os recursos econômicos.

Por fim temos o conceito do ‘público-não estatal’ que foi o invólucro lastreador das benesses da governança e do neoliberalismo (Bresser-Pereira, 1999; Brasil, Caderno do Mare, c 6). Entretanto, dizer que o público é maior que o estatal, que compreende o coletivo, dentre outros argumentos, na verdade, foi a endrômina perfeita para que os recursos estatais passassem para as mãos do setor privado.

Esta matriz foi imperiosa, inclusive nos ataques aos direitos conquistados na CF e nas mudanças para flexibilizar a burocracia no Brasil na prestação dos serviços públicos, não no sentido de melhorar os serviços dentro do Estado, mas sim, cedê-los às instituições privadas e ao terceiro setor com o repasse de recursos financeiros para estas.

Por fim, as privatizações, extinção de órgãos, reorganização de carreiras públicas, valorização do terceiro setor, dentre outros elementos fizeram parte da Reforma Administrativa que tinha o objetivo de atender a cartilha do Consenso de Washington, priorizando resolver a crise do balanço de pagamentos, realizando o ajuste estrutural no Brasil para isso.

Tão forte foi a Reforma que para concretizá-la foi necessária a criação de um Ministério (MARE) com muita robustez política e um corpo técnico (burocratas) altamente qualificado; ademais, a Constituição foi duramente criticada e após grandes embates no Congresso Nacional foi necessária a aprovação da Emenda Constitucional número 19/98 para a aprovação da Reforma

Administrativa, tamanho era sua propositura de diminuição do Estado quanto à direitos sociais e expansão do mercado propondo um Estado Gerencial.

Para finalizarmos sobre a Reforma Administrativa no tocante aos servidores públicos, causa-nos espanto, os argumentos usados para prejudicar este trabalhador, pois dentre os muitos ataques à CF, estavam os que se referiam aos direitos conquistados pelos servidores públicos nas lutas travadas por seus sindicatos, considerando os direitos conquistados na CF de 1988 sempre como privilégios ou vantagens que vieram de artifícios legais e não de conquistas destes trabalhadores.

A revisão do estatuto do servidor público federal (Lei n.º 8.112/90) foi realizada por meio de sucessivas emendas a inúmeros dispositivos dessa lei 37. Teve por objetivo não somente reduzir despesas, mas também promover a atualização de dispositivos do regime jurídico do servidor que eram **percebidos como privilégios ou concessões paternalistas**, quando comparados aos parâmetros que regem o trabalhador do setor privado. (Fernandes, 1999, p. 33. GRIFO NOSSO)

Um outro ponto que nos chama a atenção, é a desregulamentação total feita quanto aos contratos, isto, num momento em que num país permeado pelo clientelismo, havíamos avançado para o ingresso na carreira pública somente por Concursos Públicos e instituído um Regime do Servidor Público, muito criticado e esfacelado pela Reforma.

Por suposto esta rigidez não caberia aos moldes da Governança inserida na Reforma, e assim a desregulamentação permitiu toda a sorte de precarização no serviço público: como contratos temporários, terceirizações iniciadas nas atividades meios e que avançaram para as atividades fins, estagiários, congelamento de salários e perseguição ferrenha aos sindicatos mais combativos, subjugados à ‘Mesa de Negociação’ inserida na proposta.

Nos apoiando no Caderno do MARE (1997, V.1 e C. 11) que trata da ‘Nova Política de Recursos Humanos, em Bresser-Pereira (1999) e Fernandes (1999) e em alguns outros autores, vejamos algumas outras proposições, que dentre outros objetivos, tiveram o propósito de conseguir o apoio desta categoria de trabalhadores tão prejudicada com a Reforma.

Pois bem, uma das argumentações, a da pirâmide invertida avultava que no Brasil os servidores de alta qualificação eram mal remunerados e que a maioria de qualificação inferior recebia altos salários. Esta discussão fez com que os altamente qualificados se aliassem à proposta, inclusive os do MARE.

No entanto, a proposta de correção da pirâmide que deveria remunerar muito melhor os que estavam no topo, precisava recair sobre alguém e assim o foi: os servidores públicos federais

tiveram seus salários congelados, a reposição salarial passou a ser considerada privilégio, oportunismo. Por pelo menos vinte anos, ficaram sem reajuste e quando faziam as greves, conseguiam no máximo 1% e eram considerados os trabalhadores privilegiados que não querem trabalhar e os sindicatos eram duramente penalizados. Muitas greves foram consideradas ilegais e altas multas aplicadas, dentre outras perseguições, bem como a desmoralização das entidades e dos servidores perante a sociedade.

Seguindo nesta linha, se os contratos agora tornar-se-iam flexíveis, seguiu-se ao enxugamento das carreiras, reduzindo drasticamente a oferta de concursos públicos e não repondo à medida do necessário os servidores, quando da aposentadoria ou outras situações de redução do quadro de pessoal. Ainda com a extinção de órgãos e setores muitos servidores foram colocados em disponibilidades ou estimulados a aderir ao Programa de Demissão Voluntária – PDV, duas situações que com certeza abalaram os rendimentos e a organização familiar e pessoal dos servidores públicos.

Uma breve nota, quanto aos trabalhadores das modalidades flexíveis, tão exaltada no combate a rigidez da Lei e da burocracia; estes também são penalizados, pois esta forma precária de trabalho não lhes dá garantia nenhuma da continuidade dos seus contratos e assim também é para os terceirizados que saem da tutela do Estado e ficam a mercê das empresas que não têm nenhuma obrigatoriedade de mantê-los se perderem o contrato com o Estado ou se os ventos da economia soprarem contrários aos seus empreendimentos. “A maior flexibilidade concedida permitirá, por exemplo, a disseminação de formas de admissão de pessoal com base nas regras do setor privado, [...]” (Fernandes, 1999, p. 28)

Outro aspecto muito criticado como privilégio pela Reforma foi a estabilidade do servidor público e diversos expedientes foram introduzidos no serviço público com o intuito de retirar este direito, tais como avaliação por resultado, e, uma breve nota, hoje as avaliações são feitas até por sistemas informatizados, podendo inclusive indicar demissão sumária do servidor, ou seja, o direito do contraditório e da ampla defesa também lhe é corroído.

A fala aqui já debatida de equiparar o servidor público ao trabalhador privado, por certo, encontraria seu acolhimento dentre os trabalhadores privados, pois não se trazia a pauta a precarização que já vinha ocorrendo a estes (e isto no mundo) com as novas formas de produção e retirada também de seus direitos e assim, era fácil com a habilidade irretocável do discurso e do agendamento na mídia, levar este trabalhador a um pensamento de que a Reforma estaria até mesmo fazendo justiça a eles. Ocorre, que a precarização aconteceu na iniciativa privada e na

pública e para os dois tipos de trabalhadores só se seguiram perdas.

Até aqui já elencamos diversos rebatimentos para os servidores públicos oriundos das Reformas iniciadas nos anos 1990, mas evidentemente, que há muitos outros e os relacionados à aposentadoria nas 25 reformas previdenciárias de 1998 até 2019 que foram estruturadas nas mesmas premissas da Reforma Administrativa e com certeza traz pesados custos aos trabalhadores e principalmente ao servidor público pela utilidade já enfatizada que o mesmo têm ao governo na promoção de seus discursos de dominação e desmonte de direitos.

A fala de Netto & Braz (2008), é quase uma síntese da situação das Reformas e particularmente dentro de um contexto de imposição do Neoliberalismo e Crise do Welfare State:

o capitalismo contemporâneo particulariza-se pelo fato de nele, o capital estar destruindo as regulamentações que lhe foram impostas como resultado das lutas do movimento operário e das camadas trabalhadoras. A desmontagem [...] do Welfare State é o exemplo emblemático da estratégia do capital nos dias correntes, que prioriza a supressão de direitos sociais arduamente conquistados (apresentados como “privilégios” de trabalhadores) e a liquidação das garantias ao trabalho em nome da “flexibilização” já referida. (Netto & Braz, 2008, p.235).

Antes mesmo da proposta da última Emenda Constitucional ser aprovada, Antunes, já nos apontava seu diagnóstico:

A proposta que diz querer “acabar com os **privilégios**”, uma vez desconstruído o seu invólucro místico, faz aflorar seu real significado: os mais ricos terão previdência privada e “capitalizada” (para regozijo catártico dos bancos, que ganharão fortunas além do que já recebem no Brasil) e os assalariados pobres serão excluídos da previdência pública, restando-lhes tão somente um assistencialismo acintoso para os sexagenários. (Antunes, 2019, p. 76)

Não foram desbaratados só os direitos, mas sim, a resistência dos servidores públicos, a esperança dos trabalhadores com o enfraquecimento, perseguição e até extinção de mecanismos de luta como os sindicatos. Estes subjugados as duras oposições concretas, passa também por um esvaziamento de sentido, bem como o tem sido o trabalho para o trabalhador, que inclusive, comemora o fim da contribuição sindical e o passar à pseudoliberalidade de ser microempreendedor.

Finalizamos com: “A articulação entre velhas e novas estratégias de luta, de forma a fazer frente aos desafios que temos pela frente, é urgente. Sem isso, nos restarão os escombros” (Antunes, 2019, p.78).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo, propôs-se a um esforço de demonstrar que os expedientes e estratégias da Reforma do Estado no Brasil iniciada nos anos de 1990, podem ser considerados como antipolíticas públicas. Evidenciou que ela teve graves rebatimentos para os trabalhadores e mormente para um trabalhador em particular: o servidor público, que se tornou estereotipado como aquele que têm muitos privilégios em detrimento dos demais trabalhadores.

Buscou-se elencar importantes elementos como os cenários de guerra do século XX, o breve alento do Welfare State com suas distinções, o Advento do Neoliberalismo e ideias centrais nessa ideologia como a de Governança e Nova Gestão Pública que foram muito úteis à fixação da Reforma no Brasil.

Para compreendermos as Reforma como antipolíticas públicas, discorreremos sobre o que são as políticas públicas, a luta para se conseguir que uma demanda seja inserida na agenda política e se torne uma política pública, as forças dos agentes na disputa pelo campo das políticas e seus limites quanto à possibilidade de serem um instrumento possível na efetivação de direitos na contemporaneidade.

Seguindo nesta linha, a Reforma discutida no texto que atendeu a uma agenda neoliberal imposta por organismos internacionais como o FMI e Banco Mundial, mas em conformidade com a classe dominante e o governo do país, serviu-se a mercadorização dos direitos sociais, ao enfraquecimento do Estado, à entrega dos recursos naturais e atividades estratégicas do país ao capital privado e ao encolhimento dos recursos públicos para políticas públicas de efetivação dos direitos sociais.

Neste sentido, finalizamos com os rebatimentos para o servidor público que consistiu em retirada de direitos, enfraquecimento das carreiras, não reajustes salariais, flexibilização nos contratos, terceirizações, imposições de modelos mercadológicos na Administração Pública, orientando os serviços públicos a resultados, equiparando os cidadãos a clientes e os servidores a vendedores e não prestadores de serviço ao público, inclusive com imposição de metas.

REFERÊNCIAS

ALBALADEJO, Gema Pastor (Coord.). **Teoría y Práctica de las políticas públicas**. Valencia-Espanha: Tirant lo Blanc, 2014.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do**

trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

_____. R.; PRAUN, L. **A aposta nos escombros: reforma trabalhista e previdenciária - a dupla face de um mesmo projeto.** Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano, v. 2, n. 1, 3 jul. 2019. Disponível em <http://revistatdh.org/index.php/Revista-TDH/article/view/43> . Acessado em 22/08/2023.

BORON. Atílio A. **Os “novos Leviatãs” e pólis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina** IN: SADER. Emir, GENTILI. Pablo (orgs.). **Pós-Neo.liberalismo II: que Estado para que democracia.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado/Secretaria da Reforma do Estado. **Organizações Sociais.** 5ª ed.; Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 74p. v. 2.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado/Secretaria da Reforma do Estado. **A Reforma do aparelho do estado e as mudanças constitucionais: síntese & respostas a dúvidas mais comuns.** Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 23p. c.6.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado/Secretaria da Reforma do Estado. **A Nova política de recursos humanos.** Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 52p. c.11.

_____. Senado Federal. **Constituição Federal 1988, Emendas à Constituição de 1988 e Leis.** <https://www12.senado.leg.br/>. Acessado: Em 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luis C.; GRAU, Nuria. **Entre o Estado e o Mercado: o público não-estatal.** In: L.C. Bresser-Pereira, e Nuria C. Grau, orgs., **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado.** Rio de Janeiro: FGV, 1999.

CANO, Wilson. **A camisa de força do Estado—neoliberalismo e endividamento.** IHU.online.p.2427Ed.440.Abril.2014.Disponívelem:<http://www.ihuonline.unisinos.br/media/pdf/IHUOnlineEdicao440.pdf>

CARVALHO. José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 10ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

COSTA, Edmilson. **A globalização e o capitalismo contemporâneo.** 1 ed., São Paulo: Expressão Popular, 2008.

COSTA, Lucia Cortes da. **Os impasses do Estado Capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil.** São Paulo. Cortez, 2006.

DAGNINO, Rentato. CAVALCANTI, Paula Arcoverde. COSTA, Greiner (orgs.). **Gestão Estratégica Pública.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016.

ESPING-ANDERSEN, G. **As três economias políticas do Welfare State.** Lua Nova [online].

1991, n.24 [cited 2023-02-20], pp.85-116 Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006 Acesso:
20.02.2023.

FERNANDES. Ciro Campos Christo. **A Reforma Administrativa no Brasil: Avanços e Limites 1995-98**. Trabalho elaborado para o Minerva Program, no Institute of Brazilian Business and Public Management Issues da George Washington University, em novembro de 1999. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1697>. Acessado em 20/08/2023.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: Uma Introdução Crítica**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1).

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. (tradução Fanny Wrobel. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1977.

POULANTZAS. Nicos. **O estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal,1980.

REIS, Gilson (org.). **Sindicalismo: cenários de um novo tempo**. Belo Horizonte: Mazza Edições, 2009.

RUA, Maria das Graças. **Análises de políticas públicas: conceitos básicos**. Disponível em: projetos.dieese.org.br/projetos/SUPROF/Analisepoliticaspublicas. PDF Acesso em 08.03.2018.

SCHMIDT, João Pedro. **PARA ESTUDAR POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS CONCEITUAIS, METODOLÓGICOS E ABORDAGENS TEÓRICAS**. Revista do Direito, n. 56, p. 119-149, 3 set. 2018. Disponível em:
<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688> .

SINASEFE. sinasefe.org.br

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 2ed. São Paulo: Cortez, 2002.

VIEIRA PINTO. Alvaro. **O conceito de tecnologia**. Rio de Janeiro/RJ: Contraponto:2005

WINNER, Langdon. “**Do Artifacts Have Politics?**” Tradução: Debora Pazetto Ferreira Luiz Henrique de Lacerda Abrahão. IN: WINNER, L. “The Whale and the Reactor – A Search for Limits in an Age of High Technology”. Chicago: The University of Chicago Press, 1986 p. 19-39.