**CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA**
**FUNDAÇÃO ARMANDO ALVARES PENTEADO**

Gláucia Alves Macedo
Lavínia Bartolomei Bortolotto
Lorena Fernandes Gontijo
Nadison Luiz Borges Hax

# A Reforma Administrativa como janela de oportunidade para a inserção da pauta de gestão estratégica de pessoas: o caso do Movimento Pessoas à Frente

São Paulo
2026

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 3
2 REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES, RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS E AS METODOLOGIAS DE LOBBY E ADVOCACY 7
2.1 Pluralismo, representação de interesses e esfera pública 9
2.2 Legitimidade da atuação organizada na formulação de políticas públicas 11
2.3 Relações Governamentais como exercício democrático de influência na agenda pública 12
2.4 Distinção dos termos, ferramentas e formas de atuação: lobby e advocacy 14
2.5 O processo de políticas públicas: múltiplos fluxos, coalizões de defesa e ação coletiva 17
3 A REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL: RESGATE HISTÓRICO, ATORES E DINÂMICAS DE DISPUTA 20
3.1 As bases da burocracia estatal e as primeiras reformas: centralização decisória e limitação democrática 21
3.2 Pós-1988: fragmentação institucional e desafios de coordenação 23
3.3 A PEC 32/2020: ambição reformista e bloqueio político 24
3.4 A PEC 38/2025: reconfiguração da agenda e novas possibilidades 26
3.5 A atuação do Movimento Pessoas à Frente na agenda contemporânea 27
3.6 Considerações 27
4 O MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE 31
4.1 Apresentação e trajetória 31
4.2 Missão, visão e valores 34
4.3 Estrutura de governança 35
4.4 Mapa de atores 36
4.5 Mapa de conteúdos 39
5 A ATUAÇÃO DO MOVIMENTO EM RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS: ANÁLISE À LUZ DAS ENTREVISTAS E DA TEORIA DE LOBBY E ADVOCACY 41
5.1 As macroestratégias do Movimento: produção de conhecimento e formação de coalizões 41
5.2 Atuação integrada de lobby e advocacy nas reformas administrativas 42
5.3 Lições aprendidas 52
5.4 Planos de continuidade da atuação na pauta 53
5.5 Síntese analítica: a combinação de lobby e advocacy e os limites observados 54
6 CONCLUSÃO 57
6.1 Recomendações ao Movimento Pessoas à Frente 60
REFERÊNCIAS 64

# 1 INTRODUÇÃO

A discussão sobre Reforma Administrativa ocupa posição recorrente na agenda pública brasileira, especialmente em contextos de crise fiscal, de pressão por modernização do Estado e de demandas crescentes por melhoria na qualidade dos serviços públicos. Apesar da recorrência do tema ao longo das últimas décadas, observa-se que as tentativas de reorganização estrutural da administração pública brasileira têm enfrentado diversos obstáculos políticos, institucionais e corporativos, resultando em processos marcados por fragmentação, descontinuidade e elevada capacidade de veto por parte de diferentes atores organizados.

Nesse cenário, a gestão estratégica de pessoas emerge progressivamente como uma dimensão central do debate contemporâneo sobre capacidade estatal e modernização administrativa. A crescente percepção de que a efetividade das políticas públicas depende não apenas de desenhos institucionais ou de instrumentos de gestão, mas também da valorização, da qualificação e do desenvolvimento das pessoas que compõem o Estado, contribuiu para ampliar o espaço dessa agenda nos debates nacionais sobre reforma administrativa.

Contudo, a inserção da pauta de gestão de pessoas no debate público e institucional sobre reforma administrativa não ocorreu de forma espontânea ou linear. Sua consolidação como tema relevante resulta de processos de articulação política, de produção de conhecimento, de mobilização de atores e de construção de consensos em torno da necessidade de fortalecimento das capacidades estatais. Nesse contexto, ganha relevância a atuação de organizações e redes da sociedade civil voltadas à incidência política e à formulação de propostas para o aprimoramento da gestão pública.

Entre esses atores, destaca-se o Movimento Pessoas à Frente (MPaF), iniciativa plural, suprapartidária e independente que atua na formulação e na disseminação de propostas voltadas ao fortalecimento da gestão de pessoas no setor público brasileiro. A partir da articulação entre especialistas, representantes da academia, governos, organizações da sociedade civil e demais atores estratégicos, o Movimento passou a ocupar posição relevante no debate contemporâneo sobre reforma administrativa, especialmente no que se refere à agenda de lideranças

públicas, ao desenvolvimento de servidores, à modernização de concursos públicos e ao fortalecimento das capacidades institucionais do Estado.

Esse estudo tem como objetivo central analisar o processo de construção e de inserção da pauta de gestão estratégica de pessoas no debate contemporâneo sobre Reforma Administrativa, a partir da análise do caso da atuação do Movimento Pessoas à Frente. Busca-se compreender de que forma o Movimento mobilizou estratégias de advocacy, de articulação institucional e de produção de conhecimento para fortalecer essa agenda e ampliar sua presença no debate público e decisório.

Como objetivos específicos, busca-se: a) analisar os principais conceitos relacionados à representação de interesses, ao lobby e ao advocacy; b) compreender o contexto histórico e político das reformas administrativas no Brasil; c) identificar os principais atores, estratégias e dinâmicas de articulação envolvidos na atuação do Movimento Pessoas à Frente; d) examinar a relação entre produção de conhecimento, construção de coalizões e incidência política na agenda de reforma administrativa; e e) compreender como janelas de oportunidade políticas favoreceram a inserção da pauta de gestão estratégica de pessoas no debate nacional.

A hipótese que orienta o estudo é a de que a atuação do Movimento Pessoas à Frente contribuiu para ampliar a legitimidade e a capacidade de inserção da pauta de gestão estratégica de pessoas no debate contemporâneo sobre Reforma Administrativa. Mais do que verificar se essa contribuição existiu, interessa ao trabalho compreender sob quais condições ela se mostrou eficaz e quais limites a experiência revelou, de modo a evitar uma leitura meramente confirmatória do caso.

A escolha metodológica adotada nesta pesquisa possui caráter qualitativo, exploratório e monográfico, estruturando-se como um estudo de caso centrado na trajetória e na atuação do Movimento Pessoas à Frente no contexto recente das discussões sobre Reforma Administrativa no Brasil, nos últimos anos. O percurso metodológico foi construído a partir da combinação entre pesquisa bibliográfica, análise documental e realização de entrevistas semiestruturadas com atores estratégicos relacionados ao Movimento e à agenda de Reforma Administrativa. Ressaltamos que o presente trabalho utilizou de softwares de inteligência artificial

para sistematizar informações extraídas de entrevistas, trabalhos acadêmicos e outros meios de informação.

A pesquisa bibliográfica concentrou-se na literatura relacionada à reforma administrativa, à capacidade estatal, à gestão pública, à representação de interesses, ao lobby, ao advocacy e às teorias do processo de políticas públicas. Já a análise documental contemplou materiais institucionais, notas técnicas, relatórios, publicações, documentos legislativos, conteúdos produzidos pelo Movimento Pessoas à Frente e registros relacionados à tramitação das PECs 32/2020 e 38/2025.

As entrevistas semiestruturadas desempenharam papel central na construção analítica do trabalho, ao permitir compreender percepções, estratégias, dinâmicas de articulação e interpretações dos atores envolvidos no processo estudado. As entrevistas foram realizadas entre fevereiro e maio de 2026 e envolveram representantes do Movimento Pessoas à Frente, especialistas da academia, integrantes do Poder Legislativo Federal e Executivo Federal e atores vinculados à agenda de reforma administrativa.

No âmbito do Movimento Pessoas à Frente, foram realizadas entrevistas e reuniões de alinhamento com lideranças do grupo. Esses encontros tiveram como finalidade discutir a viabilidade da pesquisa, compreender a trajetória do Movimento, identificar materiais disponíveis, mapear atores relevantes e validar aspectos relacionados à linha do tempo e às estratégias de atuação institucional do MPaF. Também contribuíram para compreender a percepção interna sobre o papel desempenhado pelo Movimento nos debates relacionados às PECs 32/2020 e 38/2025.

Além dos representantes diretamente vinculados ao Movimento, foram entrevistados atores externos estratégicos relacionados ao tema da Reforma Administrativa e à agenda de gestão pública: um representante do Executivo Federal, um vinculado ao Poder Legislativo Federal e um representando a perspectiva acadêmica. A opção por preservar o anonimato dos entrevistados, identificando-os apenas por sua posição institucional, decorre do caráter sensível das percepções compartilhadas sobre processos políticos em curso.

Importante destacar que esta pesquisa não pretende avaliar normativamente a legitimidade ou a ilegitimidade das estratégias de lobby e advocacy, tampouco realizar julgamento político sobre as propostas de reforma administrativa em discussão. O objetivo consiste em analisar, sob perspectiva contextual, relacional e documental, como determinados atores organizados mobilizam recursos, constroem coalizões e utilizam estratégias de incidência para inserir pautas específicas no debate público e institucional. A abordagem crítica aqui assumida, portanto, é de natureza analítica: não recai sobre o mérito das propostas, mas sobre as condições, os limites e os efeitos da atuação organizada de interesses.

Por fim, a estrutura do estudo organiza-se em quatro capítulos de desenvolvimento e uma conclusão, além desta introdução, articulados de modo a sustentar a tese de forma cumulativa. O segundo capítulo apresenta o referencial teórico-conceitual sobre democracia, representação de interesses e relações governamentais e, a partir dele, sistematiza as metodologias de lobby e advocacy e as teorias do processo de políticas públicas que servirão de chave de leitura para a análise final. O terceiro capítulo desenvolve o resgate histórico da Reforma Administrativa brasileira, analisando seus principais atores, disputas e dinâmicas institucionais. O quarto capítulo aprofunda a análise sobre o Movimento Pessoas à Frente — sua trajetória, estrutura, rede de atores e produção de conhecimento. O quinto capítulo articula os capítulos anteriores: sintetiza o que foi captado nas entrevistas e correlaciona a atuação concreta do Movimento, sobretudo no processo da PEC 38/2025, com as categorias de lobby e advocacy desenvolvidas no segundo capítulo. A conclusão, por sua vez, consolida os principais achados, responde aos objetivos propostos, oferece o veredito sobre a hipótese e discute as contribuições e os limites do estudo, bem como uma agenda de pesquisa futura.

# 2 REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES, RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS E AS METODOLOGIAS DE LOBBY E ADVOCACY

Este capítulo cumpre três funções no trabalho. Primeiro, estabelece o fundamento teórico-conceitual da incidência organizada de interesses, situando-a como prática legítima no interior da democracia contemporânea. Segundo, e a partir desse fundamento, sistematiza as metodologias de lobby e advocacy — suas definições, ferramentas e formas de combinação. Por fim, apresenta as teorias do processo de políticas públicas — o modelo dos múltiplos fluxos, a teoria das coalizões de defesa e a teoria da ação coletiva —, que explicam as condições sob as quais uma pauta avança ou é bloqueada na agenda decisória. Em conjunto, esses três blocos constituirão a chave de leitura para a análise da trajetória das reformas administrativas, no capítulo seguinte, e da atuação do Movimento Pessoas à Frente, no capítulo final.

A discussão sobre Relações Governamentais pressupõe, em primeiro lugar, uma compreensão mais ampla sobre o funcionamento da democracia contemporânea e sobre as formas pelas quais a sociedade participa da formação das decisões públicas. Conforme aponta David Held (2006), a evolução dos modelos de democracia demonstra que, embora o sufrágio periódico seja o elemento central da representação, a dinâmica democrática é permanentemente alimentada por mecanismos de interlocução, fiscalização e incidência institucional. Nesse sentido, a democracia moderna não deve ser reduzida à lógica da escolha de representantes, mas reconhecida como um conjunto de práticas e canais por meio dos quais diversos atores disputam a formulação das políticas públicas.

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 consolidou um modelo de Estado Democrático de Direito fundado na soberania popular, na cidadania e no pluralismo político. Esses fundamentos indicam que a vida pública não se encerra na eleição periódica de governantes, mas se desenvolve continuamente por meio de mecanismos de participação, controle e interlocução entre sociedade civil e poder público. A Carta Constitucional, ao mesmo tempo em que estrutura a democracia representativa, também abre espaço para a participação popular e para a atuação de atores coletivos na defesa de interesses e na construção de agendas públicas.

Essa leitura encontra respaldo na teoria da poliarquia de Robert Dahl (1989), que sustenta que a democracia em sociedades pluralistas depende de arranjos que permitam a contestação pública e a participação de diversos grupos. Para Dahl, regimes democráticos efetivos exigem canais de influência acessíveis a diferentes segmentos da sociedade, garantindo que a atuação organizada de interesses integre a dinâmica de competição típica das democracias de massa. Assim, a incidência política deixa de ser vista como uma anomalia para ser compreendida como uma ferramenta de qualificação do debate público e de circulação de informações especializadas, contribuindo para o aperfeiçoamento das decisões estatais.

Nesse contexto, a incidência organizada de interesses pode ser compreendida como uma forma legítima de participação democrática, desde que exercida com transparência, responsabilidade e respeito às instituições. A atuação de organizações da sociedade civil, entidades de classe, associações empresariais, movimentos temáticos e coalizões de interesse não deve ser automaticamente associada a práticas indevidas de pressão. Ao contrário, em sociedades complexas e pluralistas, esse tipo de atuação pode contribuir para a qualificação do debate público, para a circulação de informações especializadas e para o aperfeiçoamento das decisões estatais.

A legitimidade dessa participação organizada reside justamente no fato de que o processo decisório público é atravessado por assimetrias informacionais, disputas de agenda e limitações de capacidade técnica do próprio Estado. Em temas de elevada complexidade — como, por exemplo, a reforma tributária —, a administração pública frequentemente depende da interlocução com atores externos que detenham conhecimento especializado, dados empíricos e capacidade de análise setorial. Assim, a participação de grupos organizados não representa, necessariamente, um desvio da democracia, mas pode constituir um de seus mecanismos de funcionamento.

No Brasil, Leonardo Avritzer (2002) observa que o período pós-1988 institucionalizou espaços de participação que permitem à sociedade civil não apenas fiscalizar, mas atuar ativamente na construção de agendas públicas. A participação popular, nesse sentido, não se reduz à presença física em espaços institucionais formais. Ela também se manifesta por meio da atuação de entidades organizadas

que buscam influenciar decisões públicas, apresentar propostas, problematizar políticas e defender interesses coletivos ou setoriais. Em sociedades complexas, a participação individual isolada tende a ter impacto limitado sobre o processo político; por isso, a organização coletiva torna-se um mecanismo relevante para ampliar a capacidade de incidência social sobre o Estado.

Essa participação organizada pode ocorrer de diferentes maneiras: pela atuação de movimentos sociais, organizações da sociedade civil, entidades de classe, associações profissionais, redes temáticas e coalizões multissetoriais. Todos esses atores, em graus distintos, contribuem para a circulação de demandas na esfera pública e para a construção de pressão legítima sobre os centros decisórios. A democracia contemporânea, assim, passa a ser compreendida não apenas como regime eleitoral, mas como um sistema aberto à interação contínua entre governantes e governados.

No plano teórico, essa ampliação da participação está associada à ideia de que o processo decisório democrático deve ser responsivo às demandas da sociedade. Quanto maior a abertura institucional para a escuta de diferentes atores, maior tende a ser a capacidade do Estado de formular políticas mais aderentes à realidade social. Em contrapartida, a exclusão de determinados grupos do debate público pode gerar decisões menos informadas e menos legítimas. Assim, a participação popular cumpre função não apenas simbólica, mas também substantiva, ao contribuir para a qualidade das decisões públicas.

É importante observar, contudo, que a participação popular não elimina o papel da representação política. Ao contrário, ela complementa a atuação dos representantes eleitos, funcionando como uma forma de pressão, de controle e de qualificação do processo decisório. Nesse sentido, a atuação organizada da sociedade deve ser interpretada como elemento estruturante da democracia representativa, e não como sua negação. Quando conduzida de forma transparente e institucionalizada, essa participação amplia a legitimidade das decisões e favorece a construção de políticas públicas mais consistentes.

## 2.1 Pluralismo, representação de interesses e esfera pública

O pluralismo político é um dos fundamentos centrais das democracias modernas. Ele parte do reconhecimento de que a sociedade é composta por uma

multiplicidade de valores, visões de mundo, necessidades e interesses, os quais coexistem e disputam espaço no processo político. Em vez de pressupor unidade ou consenso prévio, o pluralismo admite o conflito como parte inerente da vida democrática. A função das instituições políticas, nesse contexto, é organizar esse conflito por meio de regras, procedimentos e canais legítimos de participação.

A representação de interesses emerge justamente nesse ambiente plural. Philippe Schmitter (1997) argumenta que a representação de interesses em sistemas plurais organiza esses conflitos por meio de associações e redes que buscam tornar suas pautas visíveis. Diferentemente da representação eleitoral, essa modalidade não pretende falar em nome da totalidade, mas de segmentos específicos, desempenhando papel crucial na circulação de perspectivas técnicas e setoriais no espaço público. Assim, ela cumpre papel relevante na dinâmica democrática, na medida em que amplia a circulação de argumentos e olhares na arena pública.

A esfera pública, conforme conceituada por Jürgen Habermas (1997), é o ambiente deliberativo em que temas de interesse coletivo são debatidos e disputados. É nesse espaço que ocorre o processo de agenda-setting, ou construção de agenda. Segundo Cobb e Elder (1983), a transformação de uma demanda social em uma questão de política pública depende da capacidade dos atores de mobilizarem símbolos e argumentos que sensibilizem a opinião pública e os centros de poder. As Relações Governamentais operam precisamente nessa interseção, articulando conhecimento técnico e interlocução institucional para influenciar a percepção sobre problemas e soluções.

No caso brasileiro, essa lógica assume especial importância em razão da complexidade do sistema político e da estrutura federativa. A existência de múltiplos centros de decisão — Executivo, Legislativo, instâncias subnacionais, órgãos reguladores e de controle — amplia as oportunidades de incidência, mas também torna o processo mais fragmentado e técnico. Isso exige dos atores organizados uma capacidade maior de leitura do ambiente institucional, de monitoramento da agenda pública e de construção de estratégias de interlocução adequadas a cada espaço de decisão.

A representação de interesses, quando exercida de modo responsável, pode contribuir para o aperfeiçoamento da esfera pública. Ao apresentar dados, argumentos e experiências concretas, grupos organizados ajudam a qualificar o debate e a reduzir assimetrias informacionais entre sociedade e Estado. Em áreas de alta complexidade, isso é particularmente relevante, pois a tomada de decisão depende não apenas de vontade política, mas também de conhecimento técnico e de avaliação de impactos. Por isso, a atuação organizada de interesses pode ser vista como instrumento de fortalecimento da democracia deliberativa e do pluralismo.

A atuação organizada de interesses é fundamental para identificar “janelas de oportunidade” que permitam a inserção de temas específicos no fluxo decisório. Nesse processo, destaca-se o papel dos chamados “empreendedores de políticas”, atores que atuam ativamente para conectar problemas, soluções e condições políticas, aumentando as chances de aprovação de determinadas agendas — categoria desenvolvida adiante, na seção 2.5, e aplicada empiricamente nos capítulos seguintes.

Ao mesmo tempo, a presença de grupos de interesse no espaço público exige atenção às desigualdades de acesso e influência. Nem todos os atores possuem os mesmos recursos para se fazer ouvir, o que pode gerar desequilíbrios na representação de interesses. Por essa razão, a teoria democrática contemporânea aponta para a necessidade de combinar pluralismo com mecanismos de transparência e equilíbrio institucional. A legitimidade da representação de interesses, portanto, não decorre apenas da existência de múltiplas vozes, mas também da possibilidade de que essas vozes disputem o debate em condições minimamente equitativas.

Assim, a esfera pública não deve ser entendida como um espaço neutro, mas como um terreno de disputa simbólica e política. Relações Governamentais, lobby e advocacy se inserem nessa dinâmica como formas de atuação que buscam influenciar percepções, agendas e decisões. Quando realizadas de maneira legítima, essas práticas não enfraquecem a democracia; ao contrário, podem ampliá-la ao permitir que diferentes interesses sejam apresentados, confrontados e considerados no processo de formulação das políticas públicas.

## 2.2 Legitimidade da atuação organizada na formulação de políticas públicas

No Brasil, a profissionalização das Relações Governamentais tem sido analisada como um avanço na institucionalização dessa interlocução. Andréa Gozetto (2025) enfatiza que a prática de RelGov, quando pautada pela ética e pela produção de evidências, contribui para a integridade do processo decisório. A atuação de grupos organizados fortalece a responsividade do Estado, tornando governos e parlamentos mais sensíveis às consequências concretas de suas propostas, especialmente em reformas estruturais de alta complexidade técnica, como a gestão pública e o regime de pessoal.

No contexto brasileiro, a complexidade do sistema político, marcada pelo presidencialismo de coalizão e pela fragmentação partidária (SANTOS, 2003), amplia os desafios para a coordenação de reformas. Essa configuração institucional exige que atores da sociedade civil desenvolvam estratégias sofisticadas de monitoramento e articulação para viabilizar pautas de interesse público em um ambiente de alta competição. É nesse cenário de fragmentação e de necessidade de consenso que a atuação de coalizões técnicas ganha relevância analítica.

Dessa forma, a formulação de políticas públicas constitui o terreno em que as Relações Governamentais operam como instrumentos de mediação legítimos. Essa discussão é fundamental para compreender como o Movimento Pessoas à Frente buscou inserir a pauta da gestão estratégica de pessoas no debate da Reforma Administrativa, utilizando-se da produção de conhecimento e da articulação política para influenciar o desenho do Estado brasileiro.

## 2.3 Relações Governamentais como exercício democrático de influência na agenda pública

A prática de Relações Governamentais (RelGov) pode ser explicada como um conjunto de estratégias de relacionamento exercidas por diversos atores — sejam eles indivíduos, empresas ou grupos sociais e econômicos — com o intuito de influenciar as autoridades públicas para a adoção de decisões políticas mais qualificadas (CELUPPI, 2018), ou mesmo como “o processo de gerenciamento das diversas etapas e ferramentas de trabalho para a defesa de interesses” (RICARDO, 2011). Nesse sentido, pode ser considerada um guarda-chuva de atuações, processos, estratégias e ferramentas. Dentro desse guarda-chuva, duas categorias se destacam e são mais populares: lobby e advocacy.

A origem do lobby enquanto prática (lobbying) tem duas principais versões. A primeira, da Inglaterra do século XVII, indica que o termo foi cunhado para descrever o relacionamento entre parlamentares e nobres britânicos, que se encontravam nos corredores do Palácio de Westminster e discutiam os temas em debate. A segunda, do século XVIII nos Estados Unidos, indica a prática de esperar por grandes figuras políticas em lobbies de hotéis e de prédios públicos, aguardando a oportunidade de, "ocasionalmente", discutir pautas específicas com esses atores (GOZETTO, 2025). Ambas as versões condensam uma mesma perspectiva: a criação de uma oportunidade para influenciar tomadas de decisão.

No Brasil, as primeiras utilizações do termo ocorrem pela grande mídia durante os anos 1970, que relacionava o lobby a uma prática de troca de favores e influências em decisões políticas, perpetrada por pessoas com acesso aos grandes tomadores de decisão, em um contexto de regime autoritário e sem nenhuma participação popular. Essa utilização explica a concepção popular do brasileiro sobre o lobby enquanto prática ilícita e corruptiva, sempre em defesa de interesses particulares em detrimento de interesses públicos (OLIVEIRA, 2004).

Após a redemocratização, com o aumento significativo da participação e do acesso à tomada de decisão pelas organizações da sociedade civil, o termo lobby não conseguiu se livrar totalmente de seu estigma negativo. Seguindo a linha maniqueísta, surgem outros termos para representar essa prática necessária de relacionamento, que passou a ocorrer, a partir da democratização, entre as instâncias da República e as organizações externas a ela.

Entre as principais substituições "positivas" estão os termos relações institucionais, relações governamentais e advocacy — palavra derivada do latim advocare, que significa "interceder a favor de alguém" ou "chamado para ajudar" (MARINELA, [s. d.]). O termo emerge de movimentos sociais nos Estados Unidos dos anos 1960 e se fortalece no Brasil em torno dos anos 2000 (GOZETTO, 2025).

Antes de propor qualquer distinção ou sistematização sobre as atividades de relações governamentais e sobre os conceitos de lobby e advocacy, é relevante respaldar essa atuação em princípios constitucionais. A prática das relações governamentais, enquanto elemento lícito, encontra embasamento na Constituição de 1988, que rompe com o centralismo decisório e indica, em seu artigo 5º, a

liberdade de manifestação de pensamento (inciso IV), a expressão da atividade intelectual e de comunicação (inciso IX), as liberdades de reunião e de associação (incisos XVI e XVII), o acesso à informação (inciso XXXIII) e o direito de petição (inciso XXXIV).

Segundo Mancuso e Gozetto (2011), as relações governamentais se respaldam no exercício dessas diretrizes constitucionais, operando como um canal legítimo para a oferta de informações técnicas qualificadas ao processo deliberativo. Tanto o setor privado quanto as Organizações da Sociedade Civil (OSC) atuam como vetores de informação, transformando a prática em componente potencializador, democrático e essencial na complexa tomada de decisão governamental.

### 2.4 Distinção dos termos, ferramentas e formas de atuação: lobby e advocacy

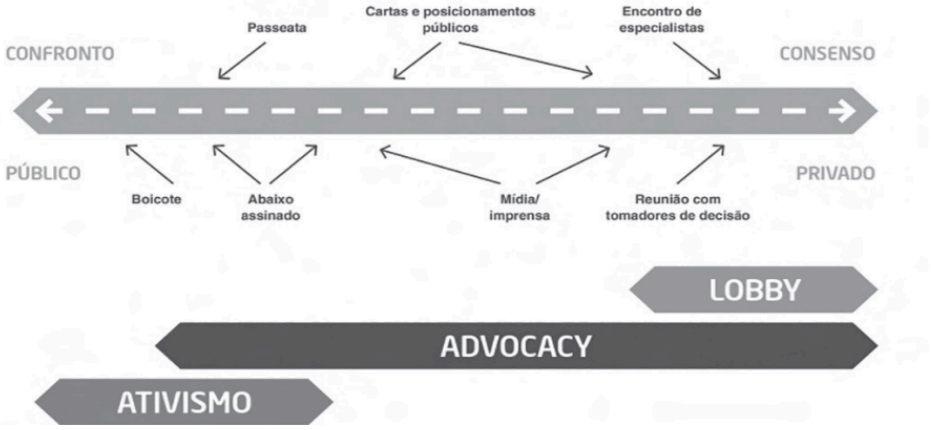
A distinção entre os conceitos de lobby e advocacy não é pacificada na literatura. Alguns autores entendem o lobby como atividade de pressão direcionada especificamente aos congressistas, para aprovação ou não de alguma tramitação legislativa, enquanto o advocacy contemplaria todos os formatos e mecanismos de atuação que envolvam influenciar decisões políticas para além do contato direto com os parlamentares (FAVETTI, 2025). Outros utilizam somente um dos termos, diferenciando a atuação entre direta e indireta e agrupando-as como lobby direto e lobby indireto (GOZETTO, 2025) ou advocacy direto e advocacy indireto (FAVETTI, 2025). “Direto” e “indireto” dizem respeito, principalmente, ao público-alvo de cada um deles. Neste trabalho, utiliza-se uma distinção simplificada, em que o lobby se configura como a atuação direta e o advocacy, como a indireta.

Nesse sentido, considerando Gozetto (2025), propõe-se que o lobby seja compreendido como uma atividade de interlocução técnica, centrada em processos de negociação e diálogo direto com os tomadores de decisão na esfera pública, seja do Legislativo, do Executivo ou do Judiciário. Já o advocacy assume uma concepção mais ampla, enquanto forma de mobilizar, influenciar e criar sentidos, em maior ou menor grau, direcionada a múltiplos atores.

Importante ressaltar a diferença dessas duas vertentes das relações governamentais em relação ao chamado ativismo, que pode ser caracterizado por sua natureza essencialmente pública e combativa, de embate político como forma

de pressionar a agenda governamental. Morgado e Gozetto (2019) propuseram uma sistematização para distinguir os três formatos de atuação, reproduzida na Imagem 1.

**Imagem 1 — Distinção de atuação: lobby, advocacy e ativismo**




Fonte: Morgado e Gozetto (2019).

No âmbito das Relações Institucionais e Governamentais (RIG), a defesa de interesses constitui um pilar fundamental para a participação da sociedade civil e do setor privado na formulação de políticas públicas. Para que essa participação seja efetiva no complexo cenário democrático, os profissionais de RIG utilizam metodologias distintas e complementares de persuasão, com destaque para o lobby e o advocacy. Tais práticas, longe de serem ações improvisadas, exigem um profundo alicerce de inteligência e de análise política para que a estratégia de atuação seja bem-sucedida perante os tomadores de decisão.

O lobby pode ser compreendido como uma estratégia de atuação direta junto aos tomadores de decisão no setor público, baseada na interlocução qualificada com agentes estatais e na construção de relações institucionais voltadas à influência sobre decisões governamentais. Para viabilizar os pleitos de um grupo de interesse, o lobby utiliza profissionais que já tenham contatos e vínculos de confiança institucionais previamente construídos, de forma a alcançar os atores estratégicos com maior facilidade (THOMAS, 2004 apud GOZETTO, 2025).

Os mecanismos e as ferramentas do lobby baseiam-se no contato presencial formal e informal — como a realização de reuniões com autoridades, a participação em audiências públicas, a ocupação de assentos em conselhos gestores de interesse, a elaboração e a apresentação de sugestões para a redação de textos

legais, o fornecimento de dados técnicos e políticos e a presença em eventos — e, não presencialmente, no contato com assessores e intermediários, por meio de documentos e demandas apresentadas. Trata-se de uma ação muitas vezes de menor visibilidade pública (o que não indica, necessariamente, ilicitude), fundamentada no diálogo e na negociação e orientada a municiar tecnicamente o processo legislativo ou regulatório (GOZETTO, 2025).

Diferentemente do lobby, o advocacy opera majoritariamente por vias indiretas, buscando influenciar decisões públicas por meio da mobilização de atores externos ao processo decisório, especialmente a opinião pública (AVRITZER, 2007; ALMEIDA, 2013). Nessa abordagem, a estratégia não se limita ao decisor público, mas envolve a articulação de coalizões e o engajamento social como forma de ampliar legitimidade e pressão política. Quando um grupo não possui assento direto nas mesas de negociação, ele recorre a essa via para criar um ambiente favorável e pressionar politicamente os governantes.

Com base na literatura, é possível dividir o ferramental da prática do advocacy em três grandes eixos. O primeiro é a mídia e o gerenciamento de imagem, com estratégias focadas na imprensa — concessão de entrevistas, campanhas publicitárias, publicação de artigos em jornais e revistas e patrocínio de eventos —, tudo com foco em percepção pública e gerenciamento da imagem do grupo de interesse. O segundo é a difusão de conhecimento, com o desenvolvimento de papers, pesquisas, relatórios e livros, além de forte presença nas redes, de forma a disseminar informações sobre temas relevantes ao grupo e, assim, criar consensos e alinhamentos com a população. O terceiro é a mobilização pública, por meio de mecanismos de engajamento que incentivam a população afetada ou interessada a promover abaixo-assinados, realizar campanhas de conscientização e de arrecadação de fundos e participar de eventos, manifestações, assembleias, passeatas e audiências públicas, incluindo, por vezes, o incentivo ao contato direto com tomadores de decisão por meio de telefonemas, cartas e comentários em publicações nas mídias sociais.

A escolha entre a via direta (lobby) e a indireta (advocacy), ou a combinação ideal de ambas, depende de um contexto de atuação pautado pela análise política. A tomada de decisão estratégica em RIG começa muito antes de qualquer abordagem

ao governo, baseando-se em um exame de aliados e antagonistas, de eventos, tendências, dinâmicas de poder e processos regimentais.

De acordo com Favetti (2025), os objetivos da análise política centram-se em entender os processos que regem o comportamento dos atores, seus ganhos e perdas, riscos e vantagens dentro do ecossistema político; antecipar possíveis cenários e consequências de atos governamentais; e fornecer subsídios técnicos aprofundados e de qualidade para a tomada de decisão estratégica, indicando as melhores opções disponíveis e os riscos dessas ações para a rede de atores. Ricardo (2011) complementa essa perspectiva ao sustentar que o sucesso nas relações governamentais exige um rigoroso acompanhamento das normas vigentes e a percepção do momento oportuno (timing) para agir, sempre mapeando os atores que podem influenciar a agenda institucional, bem como eventuais janelas de oportunidade para retomar assuntos e impulsionar propostas, além da construção sólida de argumentos baseados em evidências. É por meio dessa inteligência de bastidores que se torna possível prever obstáculos, desenhar alternativas de atuação e acionar, simultaneamente, ferramentas de lobby e advocacy.

Dessa forma, a atuação mais eficaz em relações governamentais tende a combinar lobby e advocacy de modo complementar, recorrendo ao acesso direto quando há espaço para negociação técnica com os decisores e à mobilização pública quando o contexto exige ampliar visibilidade, construir legitimidade ou criar pressão externa. Santos, Mancuso, Baird e Resende (2019), ao analisarem as estratégias de lobbying na Câmara dos Deputados, confirmam esse padrão no Brasil: grupos de interesse mais influentes operam com repertórios amplos, combinando ações diretas e indiretas de acordo com o momento político e com a percepção sobre o grau de abertura do processo decisório.

Essa integração de estratégias é quase uma condição para a eficácia da atuação em ambientes políticos complexos e fragmentados. A interação técnica e político-estratégica profissionaliza a representação de interesses, ao mesmo tempo que qualifica e amplia o debate democrático, contribuindo para que diferentes perspectivas da sociedade sejam apresentadas, confrontadas e consideradas no processo de formulação das políticas públicas. Esse repertório combinado — lobby como atuação direta, advocacy como atuação indireta e a análise política que orienta a dosagem entre ambos — descreve o modo como a incidência se realiza.

Resta, contudo, compreender as condições sob as quais uma pauta consegue efetivamente avançar na agenda decisória, questão que conduz às teorias do processo de políticas públicas apresentadas a seguir.

## 2.5 O processo de políticas públicas: múltiplos fluxos, coalizões de defesa e ação coletiva

Compreendidas as ferramentas da incidência, resta examinar as condições sob as quais uma pauta efetivamente avança no processo decisório. Se as categorias de lobby e advocacy descrevem o como da atuação, as teorias do processo de políticas públicas ajudam a explicar o quando e o porquê de uma agenda prosperar ou ser bloqueada. Três abordagens, em particular, oferecem o referencial analítico que será mobilizado no resgate histórico do capítulo seguinte e na análise do caso: o modelo dos múltiplos fluxos, a teoria das coalizões de defesa e a teoria da ação coletiva.

O modelo dos múltiplos fluxos, desenvolvido por John Kingdon, parte da premissa de que o processo de formulação de políticas públicas não ocorre de forma linear ou plenamente racional, mas a partir da convergência contingente de três fluxos relativamente independentes: o fluxo de problemas, o fluxo de soluções (ou alternativas) e o fluxo político. O primeiro refere-se à forma como determinadas questões são reconhecidas como problemas públicos, seja por indicadores, crises ou mobilização social; o segundo diz respeito ao conjunto de ideias e propostas disponíveis, elaboradas por especialistas, burocratas e comunidades de políticas; e o terceiro envolve o contexto político, incluindo mudanças de governo, correlação de forças e clima de opinião. A articulação entre esses fluxos não é automática: ocorre em momentos específicos, denominados janelas de oportunidade, nos quais propostas previamente desenvolvidas podem avançar na agenda decisória. Nesse processo, destacam-se os empreendedores de políticas — atores que atuam ativamente para conectar problemas, soluções e condições políticas, aumentando as chances de aprovação de determinadas agendas. Como se verá, é precisamente essa figura que melhor descreve a atuação do Movimento Pessoas à Frente e de lideranças parlamentares no processo da PEC 38/2025.

A teoria das coalizões de defesa (Advocacy Coalition Framework), desenvolvida por Paul Sabatier, propõe que a formulação e a mudança de políticas públicas ocorrem ao longo do tempo no interior de subsistemas específicos, nos

quais diferentes atores — agentes governamentais, parlamentares, especialistas, organizações da sociedade civil e grupos de interesse — se organizam em coalizões com base em crenças, valores e objetivos compartilhados. Essas coalizões atuam de forma coordenada para influenciar o conteúdo das políticas, valendo-se de estratégias diversas, como a produção de conhecimento, a mobilização política e a pressão institucional — repertório que dialoga diretamente com as ferramentas de lobby e advocacy descritas anteriormente. A dinâmica entre coalizões é marcada por disputas contínuas, e as mudanças mais significativas tendem a ocorrer não apenas por negociação incremental, mas também em função de fatores externos ao subsistema, como crises, mudanças de governo ou alterações no contexto socioeconômico. Nessa perspectiva, a estabilidade ou a transformação de uma política depende da capacidade das coalizões de sustentar e expandir sua influência ao longo do tempo.

A teoria da ação coletiva, formulada por Mancur Olson, parte do pressuposto de que indivíduos racionais tendem a não se mobilizar espontaneamente para promover interesses coletivos, sobretudo quando os benefícios dessas ações são difusos e podem ser usufruídos independentemente da contribuição individual. Esse fenômeno, conhecido como problema do carona (free rider), implica que grupos amplos e com interesses dispersos enfrentam maiores dificuldades de organização e coordenação. Em contraste, grupos menores, cujos interesses são concentrados e claramente definidos, possuem maior capacidade de mobilização, uma vez que os ganhos individuais são mais tangíveis e os custos de organização, menores. No contexto das políticas públicas, essa assimetria ajuda a explicar por que grupos potencialmente prejudicados por reformas — como corporações organizadas — tendem a atuar de forma mais eficaz para bloqueá-las, enquanto os beneficiários difusos, como a sociedade em geral, apresentam menor capacidade de influência. A teoria contribui, assim, para compreender a persistência de arranjos institucionais ineficientes e as dificuldades inerentes à implementação de reformas estruturais — e remete diretamente à preocupação, já apontada neste capítulo, com as desigualdades de acesso e de influência na esfera pública.

Em conjunto, essas três abordagens — somadas ao repertório de lobby e advocacy — compõem o aparato analítico deste trabalho. O modelo de Kingdon ilumina o timing e o papel dos empreendedores de políticas; a teoria de Sabatier, a

lógica das coalizões e de sua sustentação ao longo do tempo; e a teoria de Olson, a assimetria estrutural entre interesses concentrados e difusos. Esse aparato será aplicado, no capítulo seguinte, à trajetória histórica das reformas administrativas brasileiras e, no capítulo final, à atuação concreta do Movimento Pessoas à Frente, permitindo compreender tanto os bloqueios recorrentes quanto às condições que, episodicamente, abriram espaço para o avanço da pauta de gestão estratégica de pessoas.

# 3 A REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL: RESGATE HISTÓRICO, ATORES E DINÂMICAS DE DISPUTA

Estabelecido, no capítulo anterior, o repertório conceitual da incidência organizada de interesses, este capítulo desloca o foco para o objeto sobre o qual esse repertório será aplicado: a Reforma Administrativa no Brasil. A reforma administrativa constitui tema recorrente na agenda pública, marcado por sucessivas tentativas de transformação do aparato estatal e por dificuldades persistentes de implementação. Mais do que um problema técnico, trata-se de um processo político, no qual diferentes atores disputam a definição das regras que estruturam o funcionamento do Estado.

Nesse sentido, compreender a trajetória das reformas administrativas exige não apenas o resgate histórico das propostas, mas também a análise das interações entre os grupos envolvidos, de seus interesses e das condições que favorecem ou limitam o avanço dessas iniciativas — objetivo deste capítulo. Busca-se incorporar esses aspectos à observação de cada momento da reforma administrativa no Brasil, evidenciando como diferentes configurações políticas e institucionais influenciaram o sucesso ou o fracasso das propostas. Ao final, o capítulo se concentra na agenda contemporânea, com destaque para a PEC 32/2020, a PEC 38/2025 e a atuação do Movimento Pessoas à Frente, preparando a reflexão para a análise aprofundada do capítulo seguinte.

Para orientar a discussão, retomam-se as três abordagens teóricas do processo de políticas públicas apresentadas no capítulo anterior — o modelo dos múltiplos fluxos, de John Kingdon; a teoria das coalizões de defesa, de Paul Sabatier; e a teoria da ação coletiva, de Mancur Olson —, agora mobilizadas para iluminar a dinâmica de disputa, coordenação e bloqueio que caracteriza a trajetória das reformas administrativas no Brasil. Em síntese, o modelo de Kingdon permite identificar as janelas de oportunidade e os empreendedores de políticas; a teoria de Sabatier, a atuação coordenada de coalizões organizadas em torno de crenças e interesses; e a teoria de Olson, a assimetria de mobilização entre grupos com interesses concentrados e difusos. É a combinação desses três vetores que ajuda a explicar por que tantas reformas avançaram em contextos centralizados e fracassaram no ambiente fragmentado do pós-1988.

A essas três lentes soma-se uma quarta contribuição, decisiva para a leitura histórica aqui proposta: a de que a mudança institucional é, em regra, incremental e cumulativa. Douglass North (1990) sustenta que as instituições se transformam predominantemente “na margem”, por acumulação gradual e em trajetórias dependentes do passado (path dependence), e não por rupturas instantâneas; na mesma direção, Charles Lindblom (1959) descreve a decisão pública como um processo de ajustes sucessivos (muddling through), em que se avança por aproximações parciais e negociadas. Essa perspectiva não nega a existência de transformações estruturais profundas: Daron Acemoglu e James Robinson (2012) argumentam que as instituições são decisivas para o desenvolvimento e que, embora se desgastem quando o contexto muda, suas reconfigurações mais amplas tendem a concentrar-se em conjunturas críticas — momentos, em geral associados a crises, nos quais as restrições habituais se afrouxam. Combinadas, essas leituras sugerem que a oposição entre “reforma ampla” e “reforma fatiada” é menos nítida do que aparenta: as grandes reformas costumam ser, em sua origem, o produto de longa acumulação incremental, promulgado quando uma janela de oportunidade se abre.

A tese deste capítulo articula esses elementos. Sustenta-se que, em ambientes democráticos e institucionalmente fragmentados — sobretudo em temas de custos concentrados e benefícios difusos —, as tentativas de reforma ampla tendem a fracassar, não porque sejam intrinsecamente inviáveis, mas porque, fora de janelas de oportunidade, esbarram em forte capacidade de veto e em assimetria de mobilização (OLSON, 1965). Disso decorre que iniciativas incrementais e focalizadas, ou reformas amplas que cristalizam uma acumulação prévia em uma conjuntura crítica (NORTH, 1990; ACEMOGLU; ROBINSON, 2012), apresentam maior probabilidade de êxito do que rupturas abrangentes desprovidas desse acúmulo e desse alinhamento político. O caráter incremental, portanto, diz respeito menos ao conteúdo das propostas e mais à dinâmica política de sua aprovação — distinção que torna inteligível, no capítulo final, a opção do Movimento Pessoas à Frente por uma estratégia incremental, baseada em coalizões e em estado de prontidão para as janelas de oportunidade.

### 3.1 As bases da burocracia estatal e as primeiras reformas: centralização decisória e limitação democrática

A construção do aparato administrativo brasileiro tem início na década de 1930, com a reforma promovida durante o governo de Getúlio Vargas, especialmente por meio da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938. Essa iniciativa representou a primeira proposta estruturada de reforma administrativa no país, com foco na racionalização da burocracia, na padronização de procedimentos e na profissionalização do serviço público.

Nesse momento, a proposta de reforma estava centrada na criação de um modelo burocrático inspirado em padrões weberianos, com ênfase na meritocracia e na centralização administrativa. O principal ator envolvido foi o Poder Executivo, que conduziu o processo com baixa resistência organizada, dada a ausência de corporações estruturadas e a limitação de canais institucionais de contestação. Nesse sentido, a principal oportunidade desse período residia na centralização decisória, enquanto a principal limitação estava na baixa institucionalização de mecanismos de controle e accountability.

Outro marco relevante posterior foi a reforma administrativa de 1967, instituída no contexto do regime militar por meio do Decreto-Lei nº 200. Essa proposta buscou reorganizar a administração pública com base na descentralização, na delegação de competências e na expansão da administração indireta. Ao introduzir conceitos como planejamento, coordenação e controle, a reforma procurou aumentar a eficiência estatal em um contexto de expansão das funções do Estado. Novamente, a configuração institucional centralizada e autoritária reduziu a capacidade de veto de atores organizados, o que favoreceu a implementação da reforma, ainda que com limitações em termos de controle democrático.

A viabilização dessas reformas em contextos de forte centralização decisória pode ser interpretada como um momento no qual os três fluxos identificados por John Kingdon se alinham de forma relativamente estável, sem a presença de vetores significativos de bloqueio político. Ao mesmo tempo, a ausência de corporações organizadas capazes de atuar como coalizões de defesa, nos termos de Paul Sabatier, reduziu a competição entre grupos com crenças e interesses divergentes. Sob a perspectiva da ação coletiva, conforme Mancur Olson, trata-se de um cenário no qual os potenciais perdedores da reforma ainda não estavam suficientemente organizados para exercer pressão, o que contribuía para a elevada capacidade de implementação pelo Estado. Vale registrar, ademais, que nem o

DASP nem o Decreto-Lei nº 200 surgiram do nada: ambos consolidaram diagnósticos, comissões e projetos que vinham se acumulando ao longo de décadas e que encontraram, na centralização autoritária, a conjuntura crítica capaz de afrouxar os pontos de veto e viabilizar sua promulgação (NORTH, 1990; ACEMOGLU; ROBINSON, 2012). Mais do que exceções ao padrão incremental, essas reformas ilustram como mudanças estruturais costumam ser a cristalização, em uma janela de oportunidade, de uma acumulação prévia de longo prazo.

### 3.2 Pós-1988: fragmentação institucional e desafios de coordenação

O período posterior à Constituição de 1988 é marcado por sucessivas tentativas de reforma administrativa que não se consolidaram plenamente. Diferentes governos apresentaram propostas de modernização do Estado, muitas vezes associadas a agendas de ajuste fiscal ou de melhoria da eficiência administrativa.

A década de 1990 marca uma inflexão na agenda de reforma administrativa no Brasil, com a adoção de princípios da New Public Management no âmbito do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Essa proposta buscava redefinir o papel do Estado, distinguindo atividades exclusivas, não exclusivas e de produção de bens e serviços, além de introduzir mecanismos de modernização na administração pública a partir de conceitos como eficiência, avaliação de desempenho e foco em resultados (OREIRO; FERREIRA-FILHO, 2021).

Diferentemente das reformas anteriores, essa proposta foi formulada e implementada em um contexto democrático, com maior pluralidade de atores. Nesse cenário, corporações do funcionalismo público passaram a desempenhar papel relevante, resistindo a mudanças percebidas como ameaças à estabilidade e aos direitos adquiridos. Ao mesmo tempo, o Executivo buscava avançar na agenda de modernização, enquanto o Legislativo atuava como arena de negociação. Esse processo pode ser interpretado à luz da teoria das coalizões de defesa, de Paul Sabatier, na qual diferentes grupos se organizam em torno de crenças e interesses compartilhados, disputando a direção das políticas públicas ao longo do tempo.

A reforma dos anos 1990 revela, portanto, um primeiro momento de tensão mais estruturada entre interesses de modernização do Estado e interesses

corporativos, evidenciando uma mudança na dinâmica de disputa em relação aos períodos anteriores. Nessa configuração, a implementação das reformas passa a depender da capacidade de articulação entre atores com interesses divergentes.

Pode-se concluir que a principal oportunidade desse período reside na existência de uma agenda de modernização alinhada a tendências internacionais, enquanto a principal fragilidade decorre da crescente capacidade de veto de grupos organizados. Esse padrão pode ser explicado pela crescente complexidade do ambiente institucional. A ampliação de direitos promovida pela Constituição de 1988, a consolidação de corporações do funcionalismo e a fragmentação do sistema político aumentaram significativamente o número de atores interessados — e, como resultado, propostas de reforma passaram a enfrentar maior resistência e dificuldades de coordenação.

Somando-se a isso, conforme argumenta a literatura, reformas amplas tendem a gerar conflitos distributivos multidimensionais, dificultando a formação de coalizões políticas estáveis (JUNQUEIRA, 2011). Esse fenômeno é particularmente evidente na reforma administrativa, que afeta diretamente diferentes grupos de interesse, incluindo servidores públicos, gestores, parlamentares e entes federativos.

Nesse cenário, observa-se uma combinação de fatores que limitam o avanço das reformas: alta fragmentação política, fortalecimento de corporações organizadas, multiplicidade de arenas decisórias e dificuldade de coordenação entre atores. Ao mesmo tempo, a crescente percepção de ineficiência estatal e a pressão por melhoria dos serviços públicos configuram uma oportunidade permanente para a retomada da agenda de reforma.

Sob a perspectiva da teoria da ação coletiva, esse período evidencia o fortalecimento de grupos com interesses concentrados, capazes de se organizar de forma mais eficiente do que os beneficiários difusos das reformas, conforme argumenta Mancur Olson. Ao mesmo tempo, a ausência de uma “janela de oportunidade” clara — no sentido proposto por John Kingdon — dificultou a convergência entre problemas, soluções e condições políticas necessárias ao avanço das propostas.

### 3.3 A PEC 32/2020: ambição reformista e bloqueio político

A Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020 buscava promover mudanças estruturais no regime jurídico dos servidores públicos, incluindo a criação de novos vínculos de trabalho, a redefinição de carreiras e a introdução de mecanismos de avaliação de desempenho. Entre seus principais pontos estavam a criação de diferentes tipos de vínculo (como o vínculo de experiência), a flexibilização das regras de estabilidade e a ampliação da possibilidade de contratação temporária. A proposta também buscava reorganizar a estrutura de cargos e reduzir distorções remuneratórias.

Essa proposta enfrentou forte resistência desde sua apresentação. Corporações do funcionalismo público mobilizaram-se contrariamente, enquanto parlamentares responderam a pressões de suas bases eleitorais e de grupos organizados. Ao mesmo tempo, seus termos não conseguiram consolidar apoio suficiente na sociedade.

Esse cenário evidencia os limites das reformas amplas em contextos de alta fragmentação política. Ao propor mudanças abrangentes, a proposta ativou múltiplos vetores de oposição, ampliando o número de atores com incentivos para veto e dificultando sua tramitação. Além disso, análises críticas indicam que a proposta não enfrentava adequadamente as distorções estruturais que se propunha a corrigir, o que enfraqueceu sua capacidade de mobilizar apoio (OREIRO; FERREIRA-FILHO, 2021; PECI, 2020).

Assim, a PEC 32 evidencia uma combinação de fragilidades estruturais: excesso de abrangência, baixa coordenação política e dificuldade de alinhamento entre atores. Ao mesmo tempo, sua principal contribuição foi recolocar a reforma administrativa no centro da agenda pública, abrindo espaço para novas propostas e rearranjos.

A experiência dessa proposta aponta a dificuldade de construção de uma coalizão política majoritária em um ambiente caracterizado por múltiplos pontos de veto. Sob a perspectiva do modelo de John Kingdon, a PEC 32 não foi capaz de consolidar uma janela de oportunidade, na medida em que o fluxo político permaneceu desalinhado em relação ao diagnóstico e às soluções apresentadas. Simultaneamente, observa-se a atuação intensa de coalizões organizadas contrárias à reforma que, conforme descrito por Paul Sabatier, mobilizaram recursos políticos e

institucionais para bloquear seu avanço. A lógica da ação coletiva, nos termos de Mancur Olson, também se manifesta de forma clara, com a predominância de interesses concentrados capazes de influenciar o processo decisório de maneira mais eficaz do que os beneficiários difusos da reforma.

### 3.4 A PEC 38/2025: reconfiguração da agenda e novas possibilidades

A Proposta de Emenda Constitucional nº 38/2025 surge como uma nova tentativa de reorganizar a agenda de reforma administrativa, incorporando elementos das experiências anteriores e buscando reconfigurar os termos do debate. A proposta estrutura-se em torno de eixos como modernização da governança, profissionalização da gestão, transformação digital e revisão de direitos e vínculos no serviço público.

Entre suas principais medidas, destacam-se a criação do “concurso público a termo”, que permite vínculos temporários sem estabilidade, a introdução de mecanismos de remuneração baseados em desempenho e a revisão de benefícios associados ao tempo de serviço (NARDONE, 2026). A proposta também prevê maior centralização de diretrizes de gestão de pessoal na União, com impactos potenciais sobre a autonomia federativa. Esses elementos indicam uma tentativa de responder a demandas por maior eficiência e flexibilidade na gestão pública.

Em termos de atores e interesses, a PEC 38 reconfigura parcialmente o campo de disputa. Embora mantenha a oposição de segmentos do funcionalismo público, a proposta pode atrair apoio de atores interessados na modernização da gestão estatal, incluindo alguns gestores públicos e organizações da sociedade civil. Ao mesmo tempo, levanta preocupações relacionadas à precarização de vínculos e à perda de autonomia de estados e municípios, o que pode mobilizar novos vetores de resistência.

Nesse sentido, a PEC 38 apresenta tanto oportunidades quanto riscos. Sua principal força reside na tentativa de reorganizar a agenda e introduzir elementos de inovação institucional. Por outro lado, mantém desafios estruturais associados à necessidade de coordenação entre múltiplos atores e à gestão de conflitos distributivos. Seu sucesso dependerá, em grande medida, da capacidade de construir uma coalizão política mais estável do que aquela observada na PEC 32.

É possível concluir que essa nova proposta representa uma tentativa de reposicionamento estratégico da agenda. Pode-se interpretar sua emergência como um novo momento de abertura de janela de oportunidade, ainda que parcial, na medida em que busca recompor a convergência entre soluções técnicas e condições políticas, conforme o modelo de John Kingdon. Contudo, a proposta mantém desafios estruturais relevantes. A persistência de coalizões organizadas contrárias à reforma, conforme descrito por Paul Sabatier, e a lógica de mobilização desigual entre interesses concentrados e difusos, destacada por Mancur Olson, continuam a limitar sua viabilidade política.

### 3.5 A atuação do Movimento Pessoas à Frente na agenda contemporânea

A emergência do Movimento Pessoas à Frente representa uma inovação relevante na dinâmica de atores da reforma administrativa no Brasil. Criado como uma articulação de organizações e especialistas, o Movimento atua na promoção da melhoria da gestão de pessoas no setor público, combinando produção de conhecimento, articulação política e construção de narrativas públicas.

Sua atuação ocorre em um contexto no qual a agenda de reforma administrativa passa a depender cada vez mais da capacidade de articulação entre diferentes atores. Nesse sentido, o Movimento busca atuar como mediador, contribuindo para a construção de consensos e para a qualificação do debate.

Diferentemente das abordagens tradicionais, que privilegiam reformas amplas, o Movimento adota uma estratégia incremental, focada em aspectos específicos da gestão de pessoas, como liderança, desempenho e carreiras. Essa estratégia responde diretamente ao problema da ação coletiva identificado por Mancur Olson, ao buscar reduzir conflitos e ampliar a viabilidade política das propostas.

A participação do Movimento em processos legislativos concretos, como a aprovação da Lei de Modernização dos Concursos Públicos em 2024, evidencia sua capacidade de identificar janelas de oportunidade e atuar de forma eficaz na construção de soluções viáveis (COUTO; DRATOVSKY; COELHO, 2024). Ao mesmo tempo, sua atuação depende da capacidade de articulação com outros atores e da existência de um ambiente político favorável, o que configura tanto uma oportunidade quanto uma limitação.

Sua atuação pode ser interpretada como a de um “empreendedor de políticas públicas”, no sentido de John Kingdon, buscando conectar soluções técnicas a oportunidades políticas e promover o avanço da agenda. Ao mesmo tempo, atua na construção de coalizões mais amplas e menos conflituosas, dialogando com a literatura de Paul Sabatier.

### 3.6 Considerações

A trajetória das reformas administrativas no Brasil evidencia que o principal desafio não reside na ausência de diagnósticos ou de soluções técnicas, mas na dinâmica política de construção de consensos em torno de mudanças estruturais. Ao longo do tempo, observa-se um padrão recorrente no qual propostas amplas enfrentam dificuldades de implementação em razão da multiplicidade de interesses envolvidos e da dificuldade de coordenação entre atores.

Essa dinâmica pode ser melhor compreendida a partir da identificação dos principais atores que participam das discussões sobre reforma administrativa, de seus respectivos interesses e dos instrumentos que mobilizam no processo político. O Quadro 1 sintetiza esses elementos, evidenciando a complexidade do ambiente decisório no qual essas reformas se inserem.

**Quadro 1 — Atores, interesses e estratégias na reforma administrativa brasileira**

| Ator | Interesses principais | Posição típica na reforma | Instrumentos de atuação |
|---|---|---|---|
| Poder Executivo | Eficiência estatal, controle fiscal, flexibilidade de gestão | Proponente | Propostas legislativas, articulação política |
| Poder Legislativo | Maximização eleitoral, resposta a grupos de interesse | Fragmentado | Emendas, negociação, veto |
| Alta burocracia | Estabilidade, autonomia, status institucional | Resistência seletiva | Influência técnica, redes institucionais |
| Servidores públicos | Segurança no emprego, manutenção de direitos | Majoritariamente contrários | Mobilização sindical, pressão política |
| Sindicatos e associações | Defesa corporativa | Forte oposição | Lobby, mobilização, judicialização |
| Judiciário e órgãos de controle | Segurança jurídica, controle institucional | Moderador/restritivo | Decisões e interpretações legais |
| Sociedade civil organizada | Eficiência estatal, qualidade dos serviços | Apoio qualificado | Advocacy, produção de conhecimento |
| Setor privado | Eficiência e previsibilidade | Apoio difuso | Influência indireta |

| Ator | Interesses principais | Posição típica na reforma | Instrumentos de atuação |
|---|---|---|---|
| Sociedade em geral | Melhoria dos serviços públicos | Difusa | Pressão indireta |

Fonte: elaboração própria a partir da literatura e dos documentos analisados.

A partir desse mapeamento, emergem três elementos analíticos centrais para a compreensão do padrão de sucesso e de fracasso das reformas administrativas no Brasil. Em primeiro lugar, destaca-se a existência de uma assimetria estrutural de incentivos entre os atores envolvidos. Grupos que percebem perdas diretas e concentradas — como segmentos do funcionalismo público — possuem maior capacidade de mobilização e atuam de forma mais intensa para bloquear mudanças. Em contraste, os potenciais beneficiários das reformas, como a sociedade em geral, enfrentam dificuldades de organização e mobilização, dado o caráter difuso dos benefícios. Essa dinâmica corresponde diretamente ao problema da ação coletiva, segundo o qual grupos com interesses concentrados tendem a se organizar de forma mais eficaz do que aqueles cujos benefícios são dispersos, criando um viés estrutural contrário à implementação de reformas (JUNQUEIRA, 2011).

Em segundo lugar, observa-se a presença de múltiplos pontos de veto no processo decisório. A aprovação de uma reforma administrativa depende não apenas da iniciativa do Poder Executivo, mas da articulação com o Legislativo, da neutralização da oposição de corporações organizadas e da conformidade com os limites impostos pelo Judiciário e pelos órgãos de controle. Esse arranjo institucional fragmentado impõe elevados custos de coordenação e aumenta significativamente a complexidade da construção de coalizões políticas estáveis. Nesse contexto, a reforma administrativa não é apenas uma disputa técnica, mas uma competição entre coalizões com visões distintas sobre o papel do Estado, o que eleva os custos de coordenação e dificulta a construção de consensos amplos.

Em terceiro lugar, destaca-se a importância das condições políticas para a abertura de janelas de oportunidade, sem as quais as propostas de reforma tendem a não avançar, independentemente de sua qualidade técnica. A análise histórica indica que, mesmo diante de diagnósticos amplamente compartilhados sobre a necessidade de modernização do Estado, a ausência de alinhamento entre contexto político, soluções disponíveis e reconhecimento do problema limita o avanço das

propostas. No caso brasileiro, essa convergência tem sido rara, o que explica a recorrente dificuldade de aprovação de reformas administrativas abrangentes.

Esses três elementos permitem compreender por que reformas administrativas amplas tendem a fracassar no contexto brasileiro e por que abordagens mais focalizadas e incrementalistas apresentam maior potencial de sucesso. Isso não significa, contudo, que reformas amplas estejam descartadas: como sugerem North (1990) e Acemoglu e Robinson (2012), elas se tornam viáveis quando uma acumulação incremental prévia encontra uma conjuntura crítica capaz de suspender, ainda que temporariamente, os pontos de veto — exatamente o que se observou nas reformas de 1938 e de 1967. O incrementalismo de que trata este capítulo, na esteira de Lindblom (1959), é, assim, menos uma prescrição sobre o tamanho das propostas e mais uma constatação sobre a forma como a mudança institucional efetivamente se processa em democracias fragmentadas. Nesse sentido, a análise desenvolvida neste capítulo reforça a importância de compreender a reforma administrativa como um processo político complexo, no qual o sucesso das propostas depende menos de sua abrangência formal e mais da capacidade de alinhar interesses, reduzir resistências e construir coalizões viáveis ao longo do tempo.

Vale também destacar a emergência de novos atores e estratégias, com especial relevância para o papel desempenhado pelo Movimento Pessoas à Frente. Diferentemente das abordagens tradicionais, baseadas em propostas amplas e centralizadas, o Movimento adota uma estratégia de atuação incremental, orientada por evidências e voltada à construção de consensos entre diferentes atores. Sua atuação como articulador e mediador contribui para reduzir conflitos, qualificar o debate e ampliar as possibilidades de avanço da agenda de reforma, especialmente no campo da gestão de pessoas.

A partir dessas reflexões, o capítulo seguinte aprofunda a análise sobre a atuação do Movimento Pessoas à Frente, com foco em sua trajetória, sua estrutura de governança e seus mapas de atores e de conteúdos — elementos que sustentam as estratégias de advocacy examinadas no capítulo final, dedicado à inserção da pauta de gestão estratégica de pessoas na agenda da reforma administrativa brasileira.

# 4 O MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE

## 4.1 Apresentação e trajetória

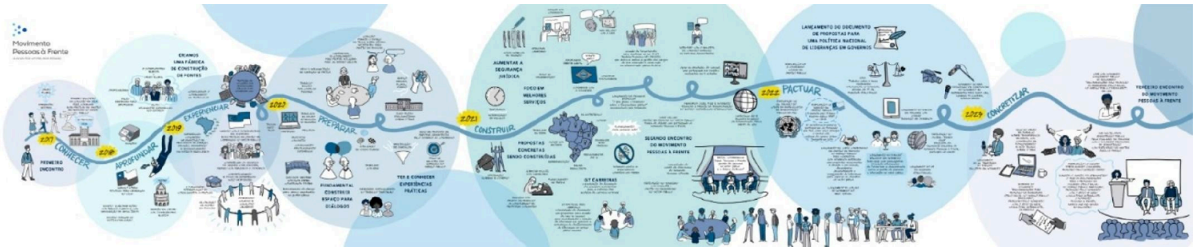
O Movimento Pessoas à Frente (MPaF) é uma iniciativa da sociedade civil — plural, suprapartidária e independente — reconhecida como referência na construção coletiva de diretrizes voltadas a uma gestão mais efetiva do Estado brasileiro. Com base em evidências e dados, o Movimento desenvolve e viabiliza estudos e propostas para o aprimoramento das políticas de gestão de pessoas no setor público, com especial atenção ao fortalecimento das lideranças em governos.

A conexão de atores do terceiro setor e do setor público que pode ser identificada como a semente do Movimento são os encontros “Brazil Rising: uma nova gestão pública para um novo Brasil”, promovidos pela Parceria Vamos em conjunto com as universidades de Yale e Oxford, entre 2017 e 2018. Esse foi o primeiro espaço estruturado de trocas, articulação e engajamento em torno dos desafios da gestão pública no país, no que se refere a pessoas.

A atualmente chamada Parceria Vamos foi idealizada em 2017 para agregar agentes transformadores e multiplicadores, de todos os setores, com o objetivo de fortalecer o setor público e o terceiro setor por meio da valorização das pessoas, com foco nas lideranças. O arranjo, que em 2026 conta com a Fundação Lemann e o Instituto Humanize, já teve como parceiros a República.org (até 2025) e a Fundação Brava (até 2020). Desde 2024, está focado nas lideranças do setor público, principalmente por meio do apoio ao advocacy via Movimento Pessoas à Frente e das iniciativas com estados e municípios em parceria com a MOTRIZ. O olhar da Parceria Vamos para a importância do advocacy como estratégia de avanço da pauta de gestão de pessoas criou inicialmente a Coalizão GPSP (Gestão de Pessoas no Setor Público), que cresceu e se estruturou, amadurecendo para que, em 2020, passasse a se chamar Movimento Pessoas à Frente. Que ao final de 2025 passou a constituir uma organização independente.

A Imagem 2 representa parte da linha histórica do Movimento e é instrumento integrante de apresentações da organização como referência a sua trajetória.

**Imagem 2 — Linha do tempo do Movimento Pessoas à Frente**




Fonte: www.movimentopessoasafrente.org

Considerando uma perspectiva biográfica do Movimento, o ano de 2021 pode ser tomado como um marco de transformação do que era o Projeto Coalizão GPSP para a amplificação da estratégia de advocacy sob o nome Movimento Pessoas à Frente, ampliando sua atuação ainda que financiado exclusivamente pela Parceria Vamos. Nesse ano, o Movimento consolidou seu Comitê de Governança e criou os primeiros Grupos de Trabalho, aproximando academia, governos e sociedade civil, com foco em temas estruturantes, como gestão de desempenho, desenvolvimento, modelos de carreira e seleção de lideranças. Foi também em 2021 que o Movimento promoveu sua primeira frente ampla de trabalho colaborativo para contribuir com as discussões da PEC 32/2020. O engajamento de especialistas, especialmente os membros do Comitê de Governança, contribuiu não só com conteúdos e debates, mas também com proposições para o aprimoramento do texto.

Em 2022, o Movimento ampliou temas e rede e avançou para a pactuação de compromissos com a apresentação das Propostas para uma Política Nacional de Lideranças em Governos e da Carta Compromisso de Gestão de Pessoas no Setor Público. Estruturou o Grupo de Trabalho de Equidade Étnico-Racial e lançou o podcast Diálogos em Movimento, com o objetivo de ampliar o alcance de suas discussões.

O ano de 2023 marcou a concretização de propostas, com o lançamento das recomendações para a promoção da diversidade étnico-racial no serviço público, a criação do Grupo de Trabalho sobre Transparência de Dados e a realização do 3º Encontro do Movimento, “Pessoas em Movimento: diálogos para um melhor Estado”. Uma grande pesquisa com o Datafolha levou o Movimento à conexão de suas agendas com a população em geral, aprofundando a busca pela percepção da população sobre o funcionalismo público e as lideranças governamentais.

Em 2024, o Movimento reafirmou seu compromisso com a transformação, mobilizando mais de 150 participantes nos Grupos de Trabalho sobre Mulheres no serviço público e sobre Transparência e uso de dados de gestão de pessoas no setor público. Também lançou várias publicações, ampliando seu papel como agente de disseminação de conhecimento, de acesso a dados e evidências e de promotor de reflexões para o aprimoramento da gestão de pessoas no Estado.

Ao final de 2025, o MPaF concluiu seu processo de institucionalização, passando a constituir pessoa jurídica própria e aprimorando sua governança e suas condições estratégico-operacionais para garantir continuidade e impacto no longo prazo. Ou seja, como organização, o Movimento é extremamente jovem e, mesmo não sendo mais um projeto da Parceria Vamos, conta ainda com um restrito número de membros mantenedores. Por outro lado, a institucionalização é um marco que dará ao Movimento capacidade de alavancar sua atuação e de marcar seu posicionamento autônomo em relação a qualquer organização específica, ampliando a rede de parceiros e a captação de recursos.

Nesse mesmo período, vale destacar a estratégia adotada pelo Movimento de aprofundamento do trabalho em rede, com iniciativas colaborativas relevantes, como a coalizão pelo fim dos supersalários, formada por 12 organizações, que resultou na produção de diversos estudos e na elaboração de uma proposta legislativa. A estruturação do Grupo de Trabalho para o aumento da segurança jurídica e para a promoção da inovação no serviço público brasileiro contou com mais de 70 participantes e 12 embaixadores, resultando em um conjunto de propostas e diretrizes. E foi também em 2025 que o Movimento centrou esforços em aproveitar a janela de oportunidade que se apresentou com as frentes e discussões em torno da PEC 38. O Movimento se posicionou como agente de construção e de engajamento, compôs a Comissão de Avaliação Externa da Reforma Administrativa — que contemplava 11 organizações e 25 pesquisadores — e foi responsável pela produção de quatro relatórios de avaliação da proposta de reforma administrativa, na temática de gestão de pessoas.

De maneira geral, é importante destacar que, ao longo de sua trajetória, a rede engajada pelo Movimento conta com pessoas de diferentes setores, incluindo especialistas, parlamentares, representantes de sindicatos, dos governos federal, estaduais e municipais, de órgãos de controle, da advocacia pública e de

organizações do terceiro setor. Essa diversidade amplia o diálogo e integra múltiplas perspectivas políticas, sociais e econômicas na formulação de soluções.

Consolidando a convicção de que lideranças diversas, bem preparadas e com condições adequadas para gerir suas equipes contribuem para políticas e serviços públicos mais eficazes, o MPaF tem como principal causa a defesa de uma Política Nacional para Lideranças Públicas. Essa agenda busca promover um Estado mais representativo, capaz de oferecer serviços de qualidade e de assegurar uma vida mais digna e justa para toda a população. Para viabilizar essa transformação, o Movimento vem engajando atores e recursos, promovendo debates na imprensa e na esfera pública, produzindo e divulgando estudos e pesquisas que qualificam o debate e formulando propostas concretas a partir da construção coletiva com diferentes setores.

Considerando o marco de 2021, cinco anos após sua criação, o Movimento já alcançou a marca de mais de 200 integrantes, que são seu principal ativo de atuação. Essa rede engajada e especializada sustenta uma atuação voltada à construção de pontes para avanços concretos na valorização das pessoas que compõem o Estado, buscando influenciar políticas públicas, leis e debates que fortalecem o serviço público e contribuem para a melhoria da vida de milhões de brasileiros.

### 4.2 Missão, visão e valores

O propósito central do Movimento Pessoas à Frente pode ser sintetizado a partir de sua declaração institucional. O Movimento se define como um grupo plural, suprapartidário e independente, comprometido com o debate e a construção de melhorias do Estado a partir da valorização das pessoas que atuam no serviço público. Conforme expresso em seu site institucional, o objetivo é:

> “Impulsionar um Estado mais potente e efetivo, sustentado por políticas de gestão de pessoas que valorizam, desenvolvem e engajam os servidores públicos” (Movimento Pessoas à Frente, 2024).

Essa formulação revela uma concepção de Estado que vai além da visão burocrático-weberiana clássica, incorporando elementos da gestão por resultados e da administração pública orientada ao cidadão. O serviço público é compreendido, na perspectiva do Movimento, como um campo que demanda lideranças bem

preparadas e equipes representativas da diversidade da população brasileira, como condição necessária para a entrega de políticas e serviços de qualidade.

A visão de futuro do Movimento está associada à construção de um Estado mais eficiente e capaz de garantir direitos básicos de forma progressivamente mais qualificada para toda a população. Essa visão articula três elementos complementares: eficiência administrativa, equidade na representação e orientação ao interesse público. Trata-se de uma concepção que dialoga com o debate contemporâneo sobre capacidade estatal e com as reformas da gestão pública de segunda geração, que superam a ênfase exclusiva em eficiência para incorporar dimensões de equidade e de responsividade democrática.

Os valores institucionais que orientam a atuação do Movimento incluem a autonomia na tomada de decisões, o compromisso público, a ética, a transparência e a base científica. A pluralidade e a diversidade de visões são explicitamente valorizadas, o que se traduz na composição heterogênea da rede de membros e na metodologia colaborativa adotada para a construção de propostas. O diálogo entre perspectivas distintas — inclusive politicamente divergentes — é tratado como condição de legitimidade das posições defendidas pelo Movimento.

### 4.3 Estrutura de governança

A estrutura institucional do Movimento Pessoas à Frente é composta por quatro instâncias principais — a Secretaria Executiva, o Conselho Consultivo, o Conselho Fiscal e a Assembleia Geral —, além de uma ampla rede de membros que inclui mais de 200 participantes de diferentes setores (Documentos técnicos MPaF, 2026).

A Secretaria Executiva é o núcleo operacional do Movimento, responsável pelo planejamento, pela coordenação e pela operacionalização das ações institucionais. Conforme descrito no site do Movimento, é esse time que “tangibiliza as ações, consolida propostas, propõe estratégias e planos de ação, comunica e coordena a frente de advocacy” (Movimento Pessoas à Frente, 2024).

O Conselho Consultivo é a instância responsável por participar da construção da estratégia do Movimento e das propostas para o aprimoramento do serviço público. É composto por aproximadamente vinte membros representantes da

academia, do setor público executivo e legislativo das esferas federal e estadual, de associações de classe e do terceiro setor, vinculados à agenda.

O Conselho Fiscal cumpre as funções de supervisão financeira e de conformidade institucional e é integrado por três membros também interessados na agenda do Movimento. A Assembleia Geral concentra as decisões estratégicas e institucionais centrais e, atualmente, é formada por representantes dos mantenedores-fundadores Fundação Lemann e Instituto Humanize.

A Rede de Membros do MPaF constitui seu principal ativo institucional. Composta por mais de 200 participantes, abrange especialistas, acadêmicos, representantes de governos nas três esferas federativas, órgãos de controle, advocacia pública, sindicatos e organizações do terceiro setor. A lógica de funcionamento em rede é coerente com os princípios de governança colaborativa que caracterizam as novas formas de engajamento cívico na formulação de políticas públicas, nas quais a legitimidade das propostas deriva não apenas da expertise técnica, mas da diversidade e da representatividade dos atores envolvidos.

A partir da potência gerada especialmente pelos membros do Conselho Consultivo e da Rede, os Grupos de Trabalho (GTs) temáticos criados constituem uma das principais formas de operacionalização da rede. Por meio deles, membros com diferentes perfis se reúnem de forma sistemática para produzir propostas em torno de temas específicos da gestão pública, incorporando as melhores experiências nacionais e internacionais. Essa metodologia combina elementos do modelo deliberativo com práticas de gestão do conhecimento coletivo, resultando em documentos que têm maior potencial de influência no debate público por refletirem convergências construídas em contextos plurais.

### 4.4 Mapa de atores

O mapeamento de atores constitui um instrumento estratégico central no campo das relações governamentais, especialmente nas atividades de lobby e advocacy institucional. Fundamentado na teoria dos stakeholders e nas abordagens de análise de redes de políticas públicas (policy networks), o mapa de atores permite identificar, classificar e compreender o posicionamento dos diferentes agentes envolvidos em um determinado campo de disputa ou de construção de agenda. No contexto do lobby e do advocacy, sua função vai além de um inventário: é uma

ferramenta analítica que subsidia decisões estratégicas sobre como, quando e por quais canais uma organização deve atuar para maximizar sua influência sobre as agendas em disputa. Em geral, o mapa deve evidenciar não apenas quem são os atores relevantes, mas também as relações de proximidade, convergência e tensão entre eles, permitindo identificar aliados potenciais, interlocutores neutros e eventuais opositores.

No caso do Movimento Pessoas à Frente — de forma ampla, sem uma análise focalizada em um tema específico e sem pretensão de exaustividade —, o inventário inicial dos principais parceiros revela a arquitetura de um ecossistema institucional deliberadamente construído para operar com legitimidade plural. Apresenta capilaridade de conexão nacional e internacional, entre as três esferas de governo, nos três poderes, em algumas das mais importantes academias do Brasil e com o setor privado, tanto com empresas de consultoria quanto com consultores independentes. Esse caráter plural confere ao Movimento uma capacidade de advocacy diferenciada e abrangente, ancorada tanto na produção de evidências quanto na abrangência de sua rede de influência.

Considerando a lista de atores presentes no site do Movimento e a conexão de atores em projetos específicos, apresenta-se, a seguir, um mapa destes por setor/grupo.

**Imagem 3 — Mapa de atores do MPaF**




Fonte: elaboração própria, a partir do site www.movimentopessoasafrente.org. Esta listagem não é exaustiva dos parceiros da organização.

Em uma análise ampla por grupos de atores, é possível dizer que, no caso das conexões com a Academia, é importante registrar que o Movimento tem suas relações iniciadas via especialistas, e não via instituições como um todo. Pela aproximação e pelo interesse de especialistas específicos ou de unidades/centros de estudos vinculados ao tema de gestão de pessoas no setor público, o Movimento passa a ter a Academia em seu ecossistema. De forma complementar, com o mesmo objetivo de produção de conhecimento, a conexão com instâncias de organismos multilaterais segue a linha de busca de referências internacionais para discussões e engajamentos nas pautas prioritárias — e também se dá pela conexão individual inicialmente e, por consequência, pela conexão institucional.

A conexão com o Setor Privado está vinculada basicamente a consultores pessoa física e a empresas de consultoria que prestam serviços nas temáticas do Movimento, mas que têm padrão de operação com maior envolvimento. Pode-se supor um perfil mais “aproximado da academia” nesses atores, com o objetivo de fortalecimento do campo de pesquisa e, consequentemente, de ampliação de oportunidades de negócios.

A conexão com o Setor Público se deu, de forma geral, tanto pela conexão individual, pelo interesse de lideranças específicas, quanto pelo entendimento de que algumas unidades de governo eram estratégicas para os avanços nas pautas de interesse do Movimento. O mapa apresenta atores das três esferas, de órgãos de controle, de unidades macro — como o MGI (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos) e a ENAP (Escola Nacional de Administração Pública) — e de "subunidades", como laboratórios, entre outros. Essas conexões institucionais estão representadas também em diferentes posições das lideranças, que vão de ministros a especialistas técnicos.

Com o olhar para o Poder Legislativo, a conexão é direta com parlamentares cujos interesses estão alinhados com a pauta de gestão de pessoas no setor público, em todas as suas dimensões, independentemente de partido. Alguns deles têm atuação com olhar mais amplo de discussão das pautas; outros, vinculação direta com iniciativas em tramitação. Essas conexões foram se alterando com os anos, os temas em pauta, os mandatos vigentes e o apetite dos parlamentares para engajamento. Talvez esse seja, entre todos, o grupo que apresenta a conexão mais "volátil", vinculada a janelas de oportunidade e ao ambiente político vigente.

Já o Terceiro Setor apresenta uma diversidade não só de perfil das organizações, mas também dos interesses de conexão por parte do Movimento. Esse é um grupo que o Movimento precisa reclassificar em subgrupos para ajustar suas estratégias de advocacy. Nessa listagem ampla, é possível identificar organizações financiadoras, organizações implementadoras — que podem apoiar os temas e também concorrer por recursos —, entidades de classe e organizações como Conseplan e Consad, que organizam atores estaduais, entre outros.

Em relação à Rede de Membros do Movimento, a organização tem envidado esforços no detalhamento e na especificação das informações de seus membros e, em abril de 2026, realizou uma pesquisa interna para agregar não só informações de identificação e de interesse dos atores, mas também seus potenciais formatos de contribuição com as pautas do Movimento.

### 4.5 Mapa de conteúdos

De forma complementar ao mapa de atores, a produção e a sistematização de conhecimento constituem dimensões fundamentais de qualquer estratégia de advocacy institucional qualificada proposta pelo MPaF.

No campo das relações governamentais, a capacidade de apresentar evidências robustas, dados comparados e propostas tecnicamente fundamentadas é um dos principais ativos de legitimidade de um ator não governamental que busca influenciar o processo de formulação de políticas públicas. Nesse sentido, o mapeamento do acervo de conteúdos produzidos e referenciados pelo Movimento é, ele próprio, um instrumento analítico relevante, capaz de revelar as apostas temáticas da organização, sua capacidade de interlocução com a literatura especializada e a consistência entre o que defende e o que produz. A biblioteca do site do Movimento Pessoas à Frente, com quase 70 títulos (maio/2026) entre documentos inéditos e referenciados, expressa com clareza sua abordagem colaborativa, buscando não “inventar a roda”, mas agregar e disseminar conteúdos.

Uma análise ampla do conteúdo permite identificar alguns macrotemas das publicações: lideranças — políticas, cargos de liderança e a perspectiva étnico-racial, guias sobre processos de atração, seleção e desempenho de lideranças; mulheres no serviço público; supersalários e teto constitucional; funcionários públicos temporários; concursos públicos; reformas administrativas — textos com as contribuições técnicas, principalmente para a discussão da PEC 32 e da PEC 38, e textos para temas específicos; textos com abordagem internacional comparada; e publicações institucionais.

O conjunto de conteúdos produzidos e organizados pelo Movimento Pessoas à Frente não é um acervo acidental — é uma escolha estratégica. Ao investir sistematicamente na geração de evidências, na sistematização de experiências comparadas e na formulação de propostas tecnicamente fundamentadas, o Movimento consolida sua posição como referência no campo da gestão de pessoas no setor público. E essa estratégia amplifica sua capacidade de advocacy muito além do que seria possível apenas por meio de articulação política direta.

No contexto macro do modelo de atuação do Movimento, o mapa de conteúdos, lido em conjunto com o mapa de atores, revela uma dupla engrenagem:

pessoas e conhecimento como instrumentos complementares e indissociáveis de transformação institucional. É a articulação entre essas duas engrenagens — a rede de atores e o acervo de conhecimento — que o capítulo seguinte examina em ação, ao analisar como o Movimento as mobilizou, por meio de lobby e advocacy, nos processos das PECs 32/2020 e 38/2025.

# 5 A ATUAÇÃO DO MOVIMENTO EM RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS: ANÁLISE À LUZ DAS ENTREVISTAS E DA TEORIA DE LOBBY E ADVOCACY

Este capítulo articula os três capítulos anteriores. Toma as categorias de lobby e advocacy sistematizadas no segundo capítulo, o padrão histórico das reformas administrativas reconstruído no terceiro e a caracterização do Movimento Pessoas à Frente apresentada no quarto, e os utiliza para interpretar a atuação concreta do MPaF, sobretudo no processo da PEC 38/2025. Para tanto, sintetiza o que foi captado nas entrevistas semiestruturadas com representantes do Executivo Federal, do Poder Legislativo Federal, da academia e do próprio Movimento, correlacionando essas percepções com o repertório de relações governamentais descrito anteriormente. O objetivo é demonstrar como — e sob quais condições — a combinação deliberada de lobby e advocacy contribuiu para ampliar a legitimidade e a inserção da pauta de gestão estratégica de pessoas, examinando também os limites observados.

## 5.1 As macroestratégias do Movimento: produção de conhecimento e formação de coalizões

Analisando como o Movimento Pessoas à Frente estrutura sua atuação, é possível destacar duas macroestratégias no contexto de lobby e advocacy tratado neste trabalho: a produção de conhecimento baseado em evidências e a formação de coalizões. A depender do objetivo específico e do contexto de cada pauta, o Movimento mostra-se capaz de modelar sua atuação, formatando ações entre lobby e advocacy conforme o grau de conexão direta com os tomadores de decisão e/ou o caráter mais mobilizador, influenciador e de criação de conteúdos e agendas de forma colaborativa.

Ao operar pelo engajamento de uma rede multissetorial que congrega especialistas, governos, órgãos de controle e atores do terceiro setor para formular propostas e conferir legitimidade às suas demandas — em vez de atuar isoladamente —, o Movimento articula alianças estratégicas e Grupos de Trabalho (GTs) para construir soluções conjuntas. Isso ocorreu, por exemplo, na formação da coalizão pelo fim dos supersalários e na articulação de diversas organizações para a assinatura de uma nota pública em defesa da Lei de Cotas no Serviço Público,

valendo-se de estratégias de mobilização pública e de gerenciamento de imagem e mídia, típicas do advocacy.

De forma complementar e ancorada na produção e na sistematização de conhecimentos, o Movimento emprega táticas robustas de advocacy, visando moldar a opinião pública e gerar pressão externa favorável às suas pautas. Para atingir esse objetivo, o MPaF investe fortemente na disseminação de conhecimento para a sociedade, utilizando ferramentas como as pesquisas de percepção popular realizadas pelo Datafolha, a produção do podcast “Diálogos em Movimento” e a publicação constante de artigos em veículos de grande circulação — a exemplo da parceria com o Nexo Jornal e com a Folha de S.Paulo. Essa estratégia de comunicação contínua visa dar visibilidade e legitimidade às pautas de gestão de pessoas, traduzindo temas burocráticos para a sociedade civil e fortalecendo o apoio popular necessário para impulsionar as transformações no Estado.

Com o olhar do lobby — ação de conexão direta —, o MPaF tem exercido uma incidência política institucional e técnica ativa junto aos tomadores de decisão dos poderes Executivo e Legislativo. A estratégia envolve o fornecimento de suporte técnico especializado a parlamentares e a comissões governamentais, exemplificado pela apresentação de propostas legislativas no contexto da Reforma Administrativa (PECs 32 e 38) e na articulação pela Lei Nacional de Modernização dos Concursos Públicos. Além disso, o Movimento realiza reuniões estratégicas para entregar diagnósticos e notas técnicas diretamente a ministros de Estado, senadores e autoridades de alto escalão, buscando inserir suas pautas prioritárias de liderança e equidade diretamente na agenda governamental.

Nessa linha de atuação, é importante considerar que o Movimento pratica o que se entende como ações preliminares e preparatórias para a estruturação de planos de lobby e advocacy, mapeando atores e “estudando” as temáticas — esforço materializado nos mapas de atores e de conteúdos apresentados no capítulo anterior, que funcionam como infraestrutura analítica da incidência.

## 5.2 Atuação integrada de lobby e advocacy nas reformas administrativas

### *5.2.1 A PEC 32/2020: construção de reputação e legitimidade*

Considerando o já exposto neste trabalho sobre o escopo, o modelo, a atuação, as forças e o contexto político em que estava inserida a proposta de

Reforma Administrativa da PEC 32/2020, vale destacar que talvez sua principal contribuição tenha sido recolocar a necessidade de reformas para a gestão pública brasileira no radar dos atores, reacendendo a temática e a necessidade de discussão no país.

Para o Movimento Pessoas à Frente, o ressurgimento da pauta trazida pela PEC 32 foi uma janela de oportunidade, aproveitada de forma colaborativa com sua Rede de Membros e, especialmente, com os membros do Comitê de Governança de 2021 e 2022. Para a PEC 32, o marco inicial pode ser a instalação da Comissão Especial na Câmara dos Deputados, em junho de 2021, tendo o deputado Arthur Oliveira Maia (DEM-BA) como relator. Por seu histórico de atuação e por seu anterior envolvimento na Reforma da Previdência, o perfil do relator sinalizava disposição reformista.

Não há registros estruturados e informações específicas sobre as movimentações de lobby (ação de conexão direta); contudo, há registros do apoio direto de membros do Movimento ao deputado Arthur Maia em algumas das sessões da Comissão Especial, não só com os documentos técnicos desenvolvidos, mas também nos processos de discussão da Comissão e da Relatoria.

Em 2021, o Movimento contava com um planejamento interno claro de estratégias de advocacy nos temas de desempenho, segurança jurídica, lideranças, temporários e carreiras — e tratava a PEC 32 não como proposta a ser defendida, mas como janela de oportunidade para amplificar a discussão sobre temas importantes para o Movimento. Esse planejamento considerava os conteúdos já sistematizados, os atores técnicos especialistas nos temas disponíveis e engajados na Rede, e se o caminho de ação seria via PEC 32, via PLC ou via MP 1.042, além da justificativa para a conexão do Movimento com cada temática. Havia clareza, em cada tema específico, sobre qual era o ponto de partida já alinhado com a Rede e qual era o objetivo a alcançar, com sinalização do grau de dificuldade e mapeamento dos riscos de insucesso das estratégias. De forma alinhada a esse planejamento, é possível identificar, no site do Movimento, um conjunto de documentos e notas que trazem não só o posicionamento do Movimento, mas também a proposição de ajustes no texto da PEC 32.

Em 2022, no contexto de grandes críticas ao texto da PEC 32, os conteúdos disponibilizados pelo Movimento e seus posicionamentos buscaram reforçar sua atuação independente, não vinculada diretamente à PEC 32 — no sentido de que a agenda do Movimento é mais ampla do que os temas propostos na proposta e de que ele não estava vinculado aos principais atores políticos dela.

Vale destacar que o trabalho colaborativo desenvolvido dentro do Movimento gerou um documento final com as propostas para o ajuste do texto da PEC 32, bem como uma tabela comparativa entre o texto original da PEC 32, a proposta de ajuste do Movimento e a sinalização de seu posicionamento em três gradações justificadas. Na sequência das discussões, também é importante destacar o conteúdo da Nota Pública divulgada pelo Movimento em setembro de 2023. Nesse momento, havia um processo de retomada e de fortalecimento das discussões da PEC 32 na Câmara dos Deputados e, com o texto ainda considerado frágil e até problemático no enfrentamento aos desafios e dilemas da gestão pública brasileira, o Movimento se posicionou contra essa retomada.

Com base em conversas com atores estratégicos da trajetória do Movimento, a janela de oportunidade trazida pela PEC 32 representou não só um espaço para retomar o tema da Reforma Administrativa na agenda nacional, mas também marcou o início do modelo colaborativo e engajado de atuação do Movimento junto a sua Rede. Além disso, criou bases não apenas técnicas, mas também de legitimidade quanto à capacidade de contribuição efetiva do Movimento para o tema no país. O Movimento passou a ser reconhecido como ator importante no contexto nacional por sua capacidade de engajamento de atores, de produção de conhecimento e de acionamento da sociedade civil. Em termos da teoria de Sabatier, foi nesse período que o MPaF se consolidou como núcleo articulador de uma coalizão de defesa favorável à modernização da gestão de pessoas.

### *5.2.2 A PEC 38/2025: a janela de oportunidade e a maturação do repertório*

O Movimento Pessoas à Frente tem uma atuação estruturada, com planejamento e objetivos de longo prazo para todos os temas e subtemas que entende prioritários na agenda de gestão de pessoas, não direcionada por esperar ou “cavar” uma reforma. Para tanto, está sempre se preparando e se mobilizando para aproveitar espaços de avanço nos temas em que atua. E esse foi o caso da PEC 38. No início de 2025, havia rumores de que a Reforma Administrativa poderia

voltar a figurar no debate político; portanto, o Movimento adotou um estado de prontidão permanente: manteve a rede de especialistas próxima e continuou construindo propostas temáticas específicas, independentemente de a reforma avançar ou não.

Essa estratégia foi chamada pelas lideranças internas do Movimento de “visão da floresta e das árvores”: acompanhar o cenário macro (a floresta), enquanto se desenvolviam propostas técnicas detalhadas por tema (as árvores), independentemente do contexto político. No acompanhamento dos acontecimentos, é possível marcar como janela de oportunidade efetiva o surgimento do Grupo de Trabalho (GT) da Reforma Administrativa na Câmara dos Deputados, em maio de 2025, com o deputado Pedro Paulo (PSD-RJ) escolhido como relator. Foi o estado de prontidão da estratégia “visão da floresta e das árvores” que permitiu ao Movimento entrar no processo com propostas já mais maduras, tornando-se rapidamente um ator técnico de referência e ampliando a assertividade da incidência. Essa observação dialoga diretamente com o modelo de Kingdon: o Movimento operou como o empreendedor de políticas que mantém soluções prontas (a corrente das soluções) à espera do alinhamento dos demais fluxos, acionando-as no instante em que a janela se abriu.

De forma a sistematizar a análise da atuação em relações governamentais do Movimento, utilizam-se, a seguir, as informações captadas por meio de entrevistas com atores do Executivo, do Legislativo, da academia e do próprio Movimento. Essa sistematização leva em conta o que o MPaF indicou como movimentações realizadas em 2025 e as impressões dos demais atores entrevistados quanto ao “*timing*” político, às oportunidades, às expectativas e aos parceiros da PEC 38.

Vale nesse ponto registrar que ao longo desse processo, o Movimento não se colocou publicamente à favor da aprovação da PEC 38, já que a proposta abrangia temas que extrapolavam o escopo principal de atuação do MPaF, de gestão de pessoas e lideranças, e nem todas as diretrizes definidas no texto final da PEC estavam necessariamente alinhadas ao posicionamento da organização. Contudo, ao longo da análise do estudo é possível dizer que, mesmo que não declarada pelo Movimento, ao contribuírem com processo de produção acadêmica com contribuições diretas ao texto apresentado pelo Deputado Pedro Paulo, o Movimento contribuiu com a legitimidade acadêmica da proposta, ou de parte dela.

Com relação às estratégias de atuação direta junto aos tomadores de decisão, o MPaF usou como ponto de partida, em 2025, a construção e a ativação de relacionamentos institucionais nos poderes Executivo e Legislativo federal. No início do ano, o Movimento se reuniu com a ministra Esther Dweck, do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, com o propósito de apresentar o que havia sido construído em 2024 para a agenda de gestão de pessoas, as contribuições do Movimento e as perspectivas para os anos seguintes. Trata-se de uma típica ação de lobby, cujo resultado foi avaliado como efetivo no sentido de estabelecer uma relação de confiança com o Executivo desde o início do ano. Essa reunião serviu como “abertura de portas” e estreitamento de laços com o Executivo, sem que, contudo, se transformasse em apoio efetivo à pauta.

Entre as hipóteses para essa falta de apoio efetivo está a baixa aderência ideológica do governo, que por vezes compreende a pauta de reforma administrativa como uma tentativa de redução da capacidade do Estado. Conforme observou o representante da Academia entrevistado, nos governos do Partido dos Trabalhadores, de esquerda, a pauta da gestão de pessoas tende a encontrar respaldo no conceito de “capacidades estatais” — ou seja, o que importa é desenvolver as capacidades do Estado, ampliando recursos orçamentários, quadro de pessoal e recursos de tecnologia —, tendo por base a visão de desenvolvimento das organizações, independentemente da efetividade e da eficiência de sua atuação. Ainda assim, o governo não se posicionou como antagonista e manteve postura passiva, deixando o Legislativo na condução da agenda, com o apoio do Movimento.

Em maio de 2025, o então presidente da Câmara dos Deputados, Hugo Motta (Republicanos-PB), convidou o deputado Pedro Paulo para ser responsável pelo GT da Reforma Administrativa, concedendo ao coordenador 45 dias para apresentar uma proposta a ser debatida. Nesse período, remetendo às práticas iniciais de lobbying, representantes do MPaF aguardaram em frente ao plenário da Câmara, durante uma sessão de quarta-feira, até conseguir agenda com o deputado, para apresentar o Movimento e ganhar proximidade e espaço de avanço nas propostas. Para além dessa iniciativa deliberada, havia também uma relação pessoal preexistente entre um dos assessores do deputado e um ator do MPaF, o que

facilitou essa conexão. Essa ação de lobby foi avaliada como efetiva: abriu portas para toda a atuação seguinte no GT.

O anúncio do Deputado Pedro Paulo como coordenador (22 de maio) e a criação formal do GT (29 de maio) constituíram o momento de abertura da janela de oportunidade que o Movimento aguardava em estado de prontidão. O GT foi instituído com a participação de 16 membros representantes de todos os espectros ideológicos. Como reforçou o representante da Academia, a liderança política foi determinante, e a atuação do Deputado Pedro Paulo encaixou-se na figura do policy entrepreneur — aquele que não só coordena os trabalhos, mas se torna o empreendedor da política, ampliando sua visibilidade. O representante do Executivo Federal reconheceu que o Deputado Pedro Paulo, ao assumir a posição de empreendedor da Reforma Administrativa, obteve visibilidade nacional e ganho político ao liderar a discussão. É por meio de um ator como esse que outras atuações em relações governamentais são oportunizadas, uma vez que sua liderança deu abertura para o fortalecimento da pauta.

Aberta a janela, o Movimento permaneceu em contato indireto com os tomadores de decisão e acionou estratégias de difusão de conhecimento, mobilizando 23 especialistas em diferentes pautas contempladas pela Reforma. Entre maio e julho, esses especialistas participaram de 21 reuniões com as equipes técnicas do GT, organizando dados e boas práticas sobre 16 temas e contribuindo diretamente com conteúdos da PEC 38 — sustentando, ao mesmo tempo, uma atuação constante de lobby de menor visibilidade pública, ou silencioso, exercido por meio das assessorias dos deputados participantes. Foi o principal canal de contribuição técnica ao conteúdo da proposta, avaliado como efetivo.

Essa mobilização técnica não foi improvisada, é resultado de preparação, conhecimento acumulado e prontidão para atuação. Os 23 especialistas foram estrategicamente selecionados para trabalhar e contribuir com conteúdos específicos da proposta. E a velocidade do processo — 45 dias para produzir três documentos, um Projeto de Lei (PL), um Projeto de Lei Complementar (PLP) e uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) — só foi possível porque o conhecimento já estava estruturado, em decorrência do trabalho de construção de conhecimento, de coordenação de atores e de monitoramento constante do tema, ações que compõem as estratégias de advocacy desenvolvidas pelo Movimento ao longo dos

anos. Nesse ponto, as percepções dos entrevistados convergem para o caráter incremental da PEC no que se refere aos temas de gestão de pessoas: o representante da Academia afirmou que, do material extraído, havia ao menos 80% de consensos, enquanto o representante do Executivo recorreu à imagem da estratégia de “salame” (reformas incrementais) em oposição ao “big bang” (reforma ampla), sugerindo que o Movimento operasse em um modelo mais incremental — exatamente a abordagem que, como discutido no terceiro capítulo, responde ao problema da ação coletiva de Olson.

Em agosto, o Movimento formou e exerceu o papel de Secretaria Executiva da Comissão de Avaliação Externa da Reforma Administrativa, mobilizando 11 centros de pesquisa e diversas organizações da sociedade civil para compor uma comissão independente, com 25 pesquisadores de instituições renomadas, de fora do mundo político. Essa movimentação combinou coalizão, advocacy técnico e imprensa e foi avaliada como muito efetiva, por amplificar a legitimidade e o alcance do Movimento e reforçá-lo como orquestrador de coalizões sobre o tema. A qualificação técnica viabilizada pelo Movimento, conforme os entrevistados, foi essencial para sustentar reformas estruturais; por meio da Comissão, funcionou como um escudo contra ataques corporativistas, blindando parte do processo de construção da proposta contra críticas de “viés”. Orepresentante do Legislativo mencionou que houve uma apresentação prévia da proposta aos especialistas, que durou cerca de quatro horas, e que artigos da mídia começaram a circular antes do lançamento oficial. Relevante ressaltar, contudo, que essa blindagem não impediu a resistência consistente de grupos organizados extremamente antagonistas à proposta, em especial aqueles ligados ao Judiciário e aos sindicatos.

Ainda em paralelo às movimentações na Câmara, em junho e julho, o MPaF promoveu um jantar para discutir a reforma e participou de um painel no evento “Reforma Administrativa Já”, promovido pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). O primeiro, o jantar no B-Hotel, em Brasília, sob o tema “Qual Reforma Administrativa Queremos”, reuniu lideranças políticas, governamentais e da sociedade civil, mobilizando simultaneamente ferramentas de advocacy — na dimensão da mobilização pública e do gerenciamento de imagem — e de lobby, na medida em que aproximou, em um mesmo espaço, atores com capacidade direta de influência sobre o processo decisório. O painel na FIESP, por sua vez, ampliou esse

alcance para o setor empresarial, influenciando o reposicionamento institucional da entidade em relação à Reforma (propostas 4 a 10), resultado típico de advocacy de mobilização pública, que expande o campo de aliados para além dos atores diretamente envolvidos no processo legislativo.

Esses dois eventos ilustram a complexidade das estratégias de relações governamentais empregadas pelo Movimento e os limites práticos da distinção analítica entre lobby e advocacy. Ao promover um evento que reúne tomadores de decisão, especialistas e representantes da sociedade civil, o Movimento não apenas faz advocacy: ele cria as condições para que outros atores façam lobby em seu nome, ou por sua pauta, ampliando sua capacidade de incidência sem precisar ocupar diretamente todos os espaços. O resultado na FIESP é particularmente significativo porque evidencia a capacidade do Movimento de avançar a pauta para além dos atores já convertidos. Em um contexto em que, como alertou o representante do Executivo Federal, a polarização política frequentemente sequestra o debate — deslocando o foco da proposta para a identidade de quem a assinou —, conquistar o reposicionamento de uma entidade como a FIESP sinalizou que a agenda da Reforma Administrativa poderia superar divisões ideológicas, divisões que, como observado no caso do governo, tendem a dificultar o sucesso de propostas dessa natureza. Essa atuação ilustra a importância das coalizões na construção de viabilidade política: ampliar o campo de aliados não é apenas estratégia de visibilidade, mas forma de redistribuir o peso político da proposta entre diferentes atores, tornando-a mais difícil de ser descartada como agenda de um grupo específico.

As aproximações políticas do MPaF seguiram. Em julho, a Deputada Tabata Amaral divulgou em sua rede social um vídeo contra os supersalários, indicando que havia apresentado, juntamente com o Movimento, um Projeto de Lei e uma Proposta de Emenda à Constituição sobre o tema — proposições que contribuíram para a construção do PL 3.328/2025. Ocorre aqui mais um exemplo da combinação entre lobby e advocacy: na articulação direta com a deputada para a construção do texto, um clássico movimento de influência sobre tomadores de decisão; e, com o vídeo, uma estratégia de gestão de imagem e de reconhecimento do Movimento como organização especialista, ampliando o alcance do tema na sociedade por meio de um subtema de excepcional interesse público. Ademais, o vídeo propôs mobilização

pública direta, uma vez que a deputada empregou a técnica de call to action nas redes, pedindo que quem concordasse com o fim dos supersalários compartilhasse o conteúdo. O vídeo ultrapassou 544 mil visualizações nas redes sociais. Ação semelhante, de gestão de imagem com foco na imprensa, foi a parceria com o Nexo Jornal, que gerou uma série de artigos publicados pelo MPaF.

Ainda em julho, o Movimento entregou ao Deputado Pedro Paulo uma proposta de Política Nacional de Gestão de Lideranças, com diretrizes para pré-seleção, desenvolvimento e diversidade nas posições de liderança pública. Mais do que uma contribuição técnica, a ação funcionou como instrumento de manutenção e de aprofundamento do relacionamento com o relator. Em agosto, a convite do próprio deputado, o Movimento participou de duas audiências públicas no Congresso, representando o terceiro setor e a academia, consolidando sua voz institucional e tecnicamente reconhecida junto aos parlamentares do GT. Em setembro, somaram-se a parceria com o Nexo Jornal no Festival Nexo Políticas Públicas, sob o tema “Reforma Administrativa e o Futuro do Serviço Público”, e a participação na reunião geral da Câmara dos Deputados.

Em outubro de 2025, a PEC 38 foi formalmente protocolada na Câmara dos Deputados, com 171 assinaturas. O protocolo representou um marco institucional relevante, resultado direto do trabalho que o MPaF havia conduzido ao longo de todo o ano — das reuniões técnicas com o GT às audiências públicas, das entregas de propostas ao relator à mobilização da imprensa. Contudo, como ressaltou o representante do Legislativo, a proposta chegou ao protocolo após atrasos causados pelo recesso do Congresso e por manobras políticas, o que comprometeu o “*timing*” da tramitação. Para o representante da Academia, outubro marcou o ponto em que a agenda se materializou, passando do debate técnico para o processo político legislativo; mas esse avanço veio acompanhado de um risco: a janela de oportunidade que se abria em novembro e dezembro de 2025 acabou sendo perdida, e a proposta se esfriou politicamente antes de avançar na tramitação. O protocolo, portanto, não foi um ponto de chegada, mas um ponto de inflexão, no qual o trabalho de relações governamentais do Movimento precisou se reconfigurar para uma função de sustentação da agenda em um contexto de arrefecimento político.

Nesse cenário, os relatórios temáticos e os ciclos de debate foram utilizados como estratégia defensiva. Entre outubro e novembro, o Movimento publicou quatro

relatórios de avaliação da PEC 38, abordando supersalários, contratações temporárias, gestão de lideranças e mulheres no serviço público — análises com recomendações, cujo propósito era, simultaneamente, qualificar o debate público e abastecer a imprensa de conteúdo especializado, com ampla repercussão nacional. Na sequência, entre novembro e dezembro, o MPaF realizou ciclos de debate em três instituições de ensino de referência — FGV, Insper e Fundação João Pinheiro —, aprofundando a discussão técnica sobre a proposta. Essas ações, que à primeira vista poderiam parecer encerramento de ciclo, eram, na prática, atuação defensiva, voltada a impedir que a agenda se esvaziasse no intervalo político que se abria. Como confirmou o representante do Legislativo Federal, a expectativa real de avanço da Reforma passou a ser direcionada para 2027, após o ciclo eleitoral, quando uma nova janela de oportunidade deverá se abrir.

A imprensa, vale destacar, foi utilizada como instrumento de pressão intencional ao longo de toda a atuação do Movimento na PEC 38. Em 2025, foram contabilizadas 2.079 reportagens na imprensa nacional — superando a meta de 1.417 —, o que representou um crescimento de 378% no comparativo entre setembro de 2024 e setembro de 2025. Quatro pilares sustentaram essa estratégia: uma assessoria de imprensa qualificada, com acesso direto e relacionamento próximo a jornalistas e editores dos principais veículos; o oferecimento sistemático de conteúdo de qualidade como “moeda” — dados inéditos, estudos técnicos e análises exclusivas que posicionaram o Movimento como fonte confiável; a pressão intencional sobre o Congresso, ao manter os temas na pauta pública e sinalizar aos parlamentares que a agenda estava sendo observada pela sociedade; e a amplificação via redes sociais, de que o vídeo da Deputada Tabata Amaral sobre supersalários, com mais de 544 mil visualizações, é o exemplo mais expressivo.

Analisando os processos colaborativos desenvolvidos pelo Movimento e os principais atores no processo da PEC 38, pode-se dizer que, de maneira geral, cada um se comportou como esperado, exercendo a função que dele se aguardava. A relação com o Governo Federal tem histórico positivo com o Movimento, reconhecido como ator da sociedade civil altamente qualificado; e esse foi o tom estabelecido na PEC 38, em que o Movimento manteve sempre transparentes seus pontos de concordância e discordância em relação às propostas, com o objetivo de preservar respeito e credibilidade junto ao Executivo. Do lado do Executivo Federal,

o que se percebeu foi apoio na medida da concordância temática, ponderado pelo cálculo de análise do risco político.

Diferentemente de outras iniciativas, no caso da PEC 38 a atuação do Movimento com o Legislativo foi o eixo central da estratégia de incidência, tendo como ponto de partida a aproximação intencional do Deputado Pedro Paulo, protagonista do processo. Da relação construída, o Movimento participou de audiências públicas, entregou proposições diretamente ao relator e nutriu sistematicamente as assessorias de cada parlamentar do GT com análises e materiais. Além disso, as lideranças do Movimento e seus especialistas interagiram em sessões parlamentares e com outras frentes parlamentares que poderiam apoiar a PEC. Nesse caso, o Legislativo não só criou a janela de oportunidade para que a Reforma Administrativa voltasse à agenda política, mas também garantiu os espaços para a discussão e para as diversas contribuições à proposta.

A academia, como na maioria das iniciativas de advocacy do Movimento, cumpriu seu papel esperado de âncora técnica, garantindo o espaço aberto pelo Legislativo e legitimando a atuação do Movimento. Foram mobilizados 25 pesquisadores de 11 centros de pesquisa — FGV, Insper, FJP, FDC, UFPE, UFC, UnB, USP, UDESC e IDP — para compor a Comissão de Avaliação Externa. Além disso, o Movimento engajou e viabilizou a participação de 23 especialistas nas reuniões técnicas com o GT e, com abordagem mais institucional, implementou a parceria com o Nexo Jornal e os ciclos de debate da FGV, do Insper e da Fundação João Pinheiro.

O Movimento atuou em coalizão com diversas organizações do terceiro setor, o que robusteceu sua legitimidade e ampliou sua capacidade de mobilização. Formou a Coalizão pelo Fim dos Supersalários — com CLP, Livres, Transparência Brasil, Fundação Tide Setubal, República.org, MBC, IDS, Plataforma JUSTA e Insper-CGPP. Construiu proposições em parceria com SBDP, CONSAD e Movimento Profissão Docente e colaborou com o Sinditamaraty na pauta de mulheres. Já os sindicatos de servidores representaram um campo de contraposição consistente às linhas apoiadas pelo Movimento e seus parceiros, contrários à Reforma e instrumentalizando narrativas adversas. Assim, com atores pró e contra, o terceiro setor também exerceu sua função esperada, apoiando em diferentes formatos e

defendendo posições de acordo com seus interesses e crenças — comportamento que dialoga diretamente com a lógica das coalizões de defesa de Sabatier.

### 5.3 Lições aprendidas

Na análise do próprio time do Movimento, a atuação de lobby e advocacy no contexto da PEC 38 trouxe à organização ganho de experiência significativo, com a capacidade de avaliar quais estratégias contribuíram mais, quais contribuíram menos e quais, eventualmente, atrapalharam o processo. Entre os destaques positivos, identificam-se:

- o estado de prontidão e a “visão da floresta e das árvores”, que garantiram que o Movimento estivesse preparado para aproveitar a janela de oportunidade com a tempestividade exigida pelo tempo político;
- a atuação articulada com outros atores e em coalizão, como no caso da Coalizão pelo Fim dos Supersalários, que ampliou a força e a representatividade da incidência;
- a atuação dentro da Comissão de Avaliação Externa, combinada com a nutrição sistemática das assessorias parlamentares, que conferiu legitimidade técnica e ampliou o alcance da incidência;
- a ativação e a nutrição de conteúdo para a imprensa, instrumento de pressão intencional que garantiu a chegada da pauta também à população;
- o olhar para a construção de consensos em pautas específicas, como temporários e mulheres, que fortaleceu a legitimidade do Movimento e a conexão com entes subnacionais.

Na perspectiva dos pontos de atenção para ineficiência ou para efeitos negativos não esperados, destacam-se:

- a necessidade de ter consciência e estar preparado para o fato de que os sindicatos, em geral, assumirão posição contrária à Reforma e instrumentalizarão narrativas adversas;
- o contexto de polarização política, que dificulta o debate e sequestra a discussão para “quem assinou” a proposta, e não para seu conteúdo;
- o risco, na abordagem de constitucionalização das medidas, de postergação ou de inviabilização da implementação;

- o fato de que o tema dos supersalários e penduricalhos agrega apoio, mas também desperta o forte corporativismo do Judiciário, sendo necessário avaliar as influências positivas e negativas da conexão entre temas específicos;
- a diferença entre entes federativos, que dificulta a adoção de padrões mínimos nacionais e exige compreender quando unir e quando separar os esforços com as três esferas;
- a constatação de que, para a atuação do Movimento como um todo, com foco em lideranças, é importante absorver que essa pauta não é significativamente relevante na percepção da sociedade.

### 5.4 Planos de continuidade da atuação na pauta

Com a experiência vivenciada no processo da PEC 38, desenhar estratégias para manter a agenda aquecida no "intervalo político" tornou-se um dos eixos já em estruturação pelo Movimento. Três frentes de atuação estão planejadas: o Observatório da Modernização do Estado e da Reforma Administrativa, plataforma técnica contínua de acompanhamento e de produção de evidências (reformaadm.org.br); um evento pré-eleições, ação de incidência no contexto eleitoral de 2026, voltada a posicionar a agenda de modernização do Estado no debate político; e o desenvolvimento de pesquisas e propostas, com produção de conhecimento aplicado para subsidiar o próximo ciclo de governo.

De forma complementar, o Movimento já tem pelo menos três produtos com escopo definido, mantendo a estratégia "visão da floresta e das árvores": a construção de um framework estratégico de reforma; o desenvolvimento de propostas para a modernização da gestão de pessoas, com olhar para sistema de dados, estrutura funcional-legal federal, reforma subnacional, gestão de desempenho, lideranças nos estados, concursos públicos, mulheres em liderança e ascensão de pessoas negras; e recomendações prioritárias prontas para implementação imediata no início do novo mandato presidencial, com foco nos cem primeiros dias de governo.

### 5.5 Síntese analítica: a combinação de lobby e advocacy e os limites observados

A legitimidade e o reconhecimento institucional construídos ao longo do processo da PEC 32 constituíram o principal ativo do Movimento Pessoas à Frente

na chegada à PEC 38/2025. Mais do que uma nova janela de oportunidade, a Reforma Administrativa de 2025 representou o momento em que o Movimento pôde acionar, de forma mais madura e assertiva, o repertório de estratégias de lobby e advocacy que havia desenvolvido e testado nos anos anteriores. Se na PEC 32 o Movimento passou por um processo de construção de reputação e de credibilidade enquanto ator técnico de referência, na PEC 38 esse processo já se consolidava, o que se refletiu positivamente em sua atuação ao longo de 2025.

A atuação do Movimento nesse período revela, assim, um repertório de relações governamentais deliberadamente combinado, no qual lobby e advocacy não operaram como alternativas, mas como estratégias complementares e mutuamente reforçadas. As ações de lobby — relacionamentos institucionais construídos com o relator e as assessorias parlamentares, entregas diretas de propostas e aparições constantes na Câmara dos Deputados — foram consistentemente sustentadas por um robusto trabalho de advocacy, que conferia às contribuições do Movimento a credibilidade necessária para serem recebidas como referência técnica, e não apenas como pressão. E as estratégias de imprensa, de mobilização de aliados e de participação em eventos criaram um ambiente mais receptivo à Reforma, tornando a agenda mais difícil de ignorar. Essa integração não foi circunstancial: foi resultado de anos de construção de conhecimento, de rede e de legitimidade institucional, que permitiram ao Movimento entrar na janela da PEC 38 já preparado e permanecer relevante mesmo quando essa janela começou a se fechar.

Confirma-se, portanto, a hipótese que orientou o estudo: a atuação do Movimento Pessoas à Frente contribuiu para ampliar a legitimidade e a capacidade de inserção da pauta de gestão estratégica de pessoas no debate contemporâneo sobre Reforma Administrativa. A análise permite, ademais, qualificar essa confirmação. A eficácia da atuação do MPaF na PEC 38 não residiu no uso isolado de nenhuma ferramenta de relações governamentais, mas na capacidade de combiná-las de forma deliberada e contextualmente orientada, ampliando simultaneamente sua legitimidade, seu alcance e sua pressão política. A atuação foi mais eficaz justamente onde o Movimento detinha seus ativos históricos — conhecimento acumulado, rede de especialistas e reputação técnica — e onde

encontrou um empreendedor de políticas disposto a abrir a janela, no sentido de Kingdon.

Os limites observados, por sua vez, ajudam a evitar uma leitura meramente celebratória do caso. Em primeiro lugar, a perda da janela de oportunidade ao final de 2025 evidencia que a qualidade técnica e a articulação, ainda que necessárias, não são suficientes diante de fatores fora do controle do Movimento, como o calendário do Congresso, as manobras políticas e a polarização. Em segundo lugar, há uma tensão entre o alcance qualificado e o alcance massivo das ações de comunicação. As ações de mídia do Movimento foram, em sua maioria, dirigidas a um público “qualificado”: o Nexo Jornal é veículo de circulação relativamente restrita e voltado a discussões de alto nível em políticas públicas, e a Deputada Tabata Amaral já dialoga com um público igualmente atento à administração pública. Isso não significa que as ações tenham sido ineficazes — ao contrário —, mas, considerando o poder de coalizão do Movimento, talvez tenha faltado geração de conteúdo para o grande público, desafio reconhecidamente difícil dada a natureza técnica da proposta. Na mesma direção, os ciclos de debate acadêmicos — que poderiam contribuir para a divulgação da proposta a um público mais jovem e engajado nas redes — ocorreram, possivelmente, em momento pouco oportuno, ao final do ano, quando teriam maior efeito se realizados no meio do ano, para intensificar o debate antes do “esfriamento político”.

Em síntese, o caso do Movimento Pessoas à Frente confirma o argumento, desenvolvido desde o segundo capítulo, de que a atuação organizada de interesses, quando exercida de forma técnica, transparente e baseada em coalizões, pode qualificar o debate público e ampliar a inserção de pautas relevantes na agenda decisória. Ao mesmo tempo, demonstra que a inserção de uma agenda difusa — como a gestão estratégica de pessoas — em um ambiente institucional fragmentado depende não apenas da competência do ator que a defende, mas de uma combinação contingente entre janela de oportunidade, liderança política e construção de consensos, cuja sustentação ao longo do tempo permanece como o principal desafio do Movimento para os ciclos políticos seguintes.

# 6 CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo central analisar o processo de construção e de inserção da pauta de gestão estratégica de pessoas no debate contemporâneo sobre Reforma Administrativa, a partir do estudo de caso da atuação do Movimento Pessoas à Frente. Para tanto, percorreu um caminho cumulativo: sistematizou o repertório conceitual da representação de interesses e das relações governamentais, reconstruiu o padrão histórico das reformas administrativas no Brasil, caracterizou o Movimento em sua trajetória, governança e rede e, por fim, examinou sua atuação concreta à luz das entrevistas e da teoria de lobby e advocacy. Encerrado esse percurso, é possível responder aos objetivos específicos que orientaram a investigação e oferecer um veredito sobre a hipótese formulada.

Quanto ao primeiro objetivo — analisar os principais conceitos relacionados à representação de interesses, ao lobby e ao advocacy —, a revisão teórica permitiu compreender a incidência organizada de interesses como forma legítima de participação democrática, e não como anomalia, desde que exercida com transparência e respeito às instituições. Estabeleceu-se uma distinção operacional entre lobby, como interlocução técnica e direta com os tomadores de decisão, e advocacy, como mobilização indireta articulada em três eixos — mídia e gerenciamento de imagem, difusão de conhecimento e mobilização pública. Mais importante, a literatura indicou que a atuação mais eficaz não opõe essas vias, mas as combina conforme o contexto e o grau de abertura do processo decisório, conclusão que se confirmou empiricamente no caso estudado.

Em relação ao segundo objetivo — compreender o contexto histórico e político das reformas administrativas no Brasil —, o resgate histórico evidenciou um padrão recorrente: as reformas mais amplas tendem a fracassar em razão da combinação entre fragmentação institucional, forte capacidade de veto de grupos organizados e assimetria de mobilização entre interesses concentrados e difusos. Se as reformas do DASP, em 1938, e do Decreto-Lei nº 200, em 1967, avançaram sob configurações centralizadas e autoritárias, o período posterior à Constituição de 1988 multiplicou os pontos de veto e as arenas decisórias, culminando no bloqueio da PEC 32/2020 e na reabertura apenas parcial da agenda com a PEC 38/2025. Esse diagnóstico tornou inteligível por que estratégias incrementais e baseadas em coalizões, como a adotada pelo Movimento, apresentam maior potencial de êxito do

que propostas abrangentes. Isso não significa, porém, decretar a inviabilidade das reformas amplas: a própria análise histórica indicou que mesmo as transformações estruturais — do DASP ao Decreto-Lei nº 200 — foram, em larga medida, acumulações incrementais promulgadas em conjunturas críticas, quando crises afrouxaram os pontos de veto. Daí uma síntese que ilumina a própria estratégia do Movimento: em condições normais prevalece o avanço incremental e focalizado; em momentos de colapso, abre-se a janela para mudanças de maior escala — o que torna o estado de prontidão, com propostas amplas e tecnicamente maduras, tão decisivo quanto a capacidade de fatiá-las no tempo político certo.

Os objetivos terceiro e quarto — identificar os atores, estratégias e dinâmicas de articulação do Movimento e examinar a relação entre produção de conhecimento, construção de coalizões e incidência política — foram respondidos de forma articulada na análise do caso. Verificou-se que o Movimento operou a partir de duas macroestratégias indissociáveis: a produção de conhecimento baseado em evidências e a formação de coalizões. É a primeira que confere legitimidade técnica às suas contribuições, permitindo que sejam recebidas como referência, e não apenas como pressão; e é a segunda que redistribui o peso político da pauta entre múltiplos atores — academia, governos, terceiro setor, parlamentares —, tornando-a mais difícil de descartar. Essa atuação coordenada de atores que compartilham crenças e objetivos corresponde à lógica das coalizões de defesa de Sabatier, com o Movimento operando como núcleo articulador de uma coalizão favorável à modernização da gestão de pessoas. Essa “dupla engrenagem” de pessoas e conhecimento foi o que sustentou tanto as ações de lobby, na interlocução direta com o relator e as assessorias, quanto as ações de advocacy, na mobilização da imprensa e na ampliação do campo de aliados, do que o reposicionamento da FIESP é exemplo expressivo.

Quanto ao quinto objetivo — compreender como janelas de oportunidade políticas favoreceram a inserção da pauta —, a análise do processo da PEC 38/2025 confirmou empiricamente o modelo de Kingdon. A criação do Grupo de Trabalho da Reforma Administrativa, em maio de 2025, sob a relatoria do Deputado Pedro Paulo, configurou a janela de oportunidade que o Movimento aguardava em estado de prontidão, por meio da estratégia que suas lideranças denominaram “visão da floresta e das árvores”. Foi essa preparação prévia que permitiu ao Movimento

ingressar no processo com propostas já maduras e atuar como empreendedor de políticas. A própria perda da janela ao final de 2025 — em razão do recesso, de manobras políticas e do esfriamento da agenda, com as expectativas deslocadas para 2027 — reforça, por contraste, o argumento de que a convergência entre problema, solução e contexto político é condição necessária, ainda que não suficiente, para o avanço de reformas.

Diante desses achados, confirma-se a hipótese que orientou o estudo: a atuação do Movimento Pessoas à Frente contribuiu para ampliar a legitimidade e a capacidade de inserção da pauta de gestão estratégica de pessoas no debate contemporâneo sobre Reforma Administrativa. Trata-se, contudo, de uma confirmação qualificada. A eficácia dessa atuação não decorreu do uso isolado de qualquer ferramenta de relações governamentais, mas da capacidade de combiná-las de modo deliberado e contextualmente orientado, e mostrou-se maior justamente onde o Movimento detinha seus ativos históricos — conhecimento acumulado, rede de especialistas e reputação técnica — e onde encontrou uma liderança política disposta a abrir a janela. A inserção de uma agenda difusa em um ambiente institucional fragmentado, portanto, depende menos da abrangência formal das propostas e mais de uma combinação contingente entre janela de oportunidade, liderança política e construção de consensos.

Como contribuição analítica, o estudo evidencia um aspecto que merece registro: o Movimento defende um interesse de natureza difusa — a melhoria do serviço público para o conjunto da população — mas se organiza com a eficácia tipicamente associada aos interesses concentrados, superando, ao menos em parte, o problema da ação coletiva descrito por Olson. Essa superação apoia-se na sustentação por organizações mantenedoras, na densidade de sua rede de especialistas e no capital reputacional acumulado ao longo dos anos. Reconhecer essa engenharia é importante tanto para compreender o alcance da atuação do Movimento quanto para situar, com honestidade analítica, o sentido em que uma rede técnica desse tipo se inscreve no campo da sociedade civil.

É preciso, contudo, reconhecer que a pesquisa apresenta limitações que devem ser explicitadas, e cuja delimitação ajuda a precisar o alcance de suas conclusões. Em primeiro lugar, trata-se de um estudo de caráter analítico, e não normativo: o objetivo foi compreender as estratégias de incidência de um ator

organizado, e não avaliar o mérito da Reforma Administrativa nem julgar a legitimidade de suas propostas. Por essa razão, a perspectiva dos atores que se opõem à reforma — sindicatos, segmentos do funcionalismo e setores do Judiciário — ou que a leem sob a chave das capacidades estatais e da autonomia federativa não foi incorporada à análise; sua ausência constitui, ao mesmo tempo, uma fronteira deliberada deste trabalho e uma de suas principais agendas futuras.

Em segundo lugar, o conjunto de entrevistados reuniu atores favoráveis ou neutros em relação ao Movimento (Executivo, Legislativo e academia), o que, somado ao anonimato adotado — necessário diante do caráter sensível das percepções sobre processos em curso —, restringe a verificação independente de parte das afirmações. Buscou-se mitigar esse efeito por meio da triangulação entre fontes documentais e atores externos ao Movimento, mas a leitura aqui proposta não pretende esgotar o conjunto de perspectivas em disputa.

Em terceiro lugar, cabe registrar que a equipe de pesquisa teve acesso ao Movimento, utilizado sobretudo para a validação factual de informações — como a cronologia e a descrição das estratégias —, o que enriqueceu os dados, mas exigiu vigilância quanto à distância crítica; em consequência, as autoavaliações e os indicadores de repercussão fornecidos pela própria organização (como os dados de presença na imprensa e de engajamento) foram tratados como expressão de seu esforço de comunicação, e não como medidas independentes de impacto. Decorre daí uma quarta delimitação, de natureza causal: ao afirmar que o Movimento contribuiu para a inserção da pauta, o estudo não lhe atribui efeito isolado, mas o situa em uma constelação de fatores — a liderança do relator, as coalizões formadas e o contexto político —, lendo sua contribuição como participação em um processo multicausal. Pela mesma razão, e considerando que a PEC 38 não foi aprovada no período analisado, entende-se aqui por inserção e por êxito não o desfecho legislativo, mas o avanço da pauta no debate público, a construção de legitimidade e a consolidação de um repertório de atuação. Por fim, os referenciais teóricos mobilizados — em especial os de matriz neoinstitucional, formulados no plano macro do desenvolvimento e das instituições nacionais — foram empregados como lentes interpretativas, e não como transposição causal direta à escala da reforma administrativa; e, tratando-se de um estudo de caso único, seus achados não são

automaticamente generalizáveis, oferecendo antes hipóteses e categorias úteis para investigações futuras.

A partir disso, como agenda de pesquisa, abrem-se ao menos quatro frentes. A primeira, e talvez a mais relevante diante das limitações já apontadas, é o estudo aprofundado dos atores que se opuseram à Reforma — sindicatos de servidores, segmentos do funcionalismo e setores do Judiciário. Como esta pesquisa ouviu predominantemente atores favoráveis ou neutros em relação ao Movimento, entrevistar diretamente os opositores permitiria aprofundar a compreensão de suas críticas, testar a análise aqui desenvolvida e identificar objeções legítimas capazes de qualificar — e, em alguma medida, compor — as próprias propostas de gestão estratégica de pessoas. A segunda frente é o acompanhamento da janela de oportunidade esperada para 2027, que permitiria testar, em novo ciclo político, a continuidade e a adaptação das estratégias aqui identificadas. A terceira é o aprofundamento do desafio de comunicação para o grande público, observado como limite da atuação do Movimento, mensurando o alcance efetivo de suas ações para além do público qualificado. A quarta é a análise comparada com outras coalizões e organizações de incidência, que permitiria distinguir o que é específico do Movimento Pessoas à Frente do que constitui padrão mais amplo da atuação técnica e suprapartidária no Brasil.

### 6.1 Recomendações ao Movimento Pessoas à Frente

A título de contribuição prática, e a partir das lições aprendidas, dos limites observados e do referencial teórico mobilizado ao longo do trabalho, é possível pensar recomendações ao Movimento Pessoas à Frente com vistas à sustentação e ao avanço da pauta de gestão estratégica de pessoas. Não se trata de prescrições de validade universal, mas de proposições contributivas advindas do próprio caso estudado.

- Diversificar e pluralizar os empreendedores de políticas com quem o Movimento se articula. A análise da PEC 38 mostrou que a janela de oportunidade dependeu fortemente de uma única liderança — o Deputado Pedro Paulo. Pela lente de Kingdon, isso é frágil: a substituição do relator pode fechar a janela. Recomenda-se, assim, cultivar simultaneamente diferentes potenciais “campeões” da pauta, em mais de um partido, no Senado além da Câmara e no

interior de frentes parlamentares, de modo que o próximo ciclo não dependa de um único ator. Vale notar que a recomendação não é aproximar-se mais de atores políticos — o Movimento já o faz com competência —, mas distribuir e proteger esse relacionamento.

- Ampliar a base social da pauta, hoje restrita a públicos qualificados. Os dados levantados indicam que as ações de comunicação concentraram-se em veículos e interlocutores especializados, como o Nexo Jornal e parlamentares já sensíveis ao tema. À luz do problema da ação coletiva de Olson, o benefício difuso da pauta dificulta a mobilização espontânea; cabe ao Movimento traduzir a gestão de pessoas e as lideranças em consequências concretas e sentidas pelo cidadão — qualidade do atendimento em saúde, educação e serviços —, recorrendo a formatos de maior alcance, como vídeo curto, criadores de conteúdo e imprensa regional. É o elo mais difícil e, ao mesmo tempo, o que falta para converter legitimidade técnica em pressão social.
- Reposicionar e sequenciar estrategicamente a bandeira das lideranças. Entre as lições aprendidas, o próprio Movimento reconheceu que essa pauta tem baixa relevância na percepção da sociedade, ao passo que temas como o dos supersalários mobilizam amplamente. Recomenda-se utilizar temas de alto apelo público como porta de entrada para a agenda mais ampla — com a ressalva, também registrada pelo Movimento, de que pautas como a dos supersalários acirram o corporativismo do Judiciário. O cálculo sobre quando unir e quando separar temas, portanto, deve ser deliberado, evitando que um tema mobilizador arraste consigo antagonismos capazes de inviabilizar os demais.
- Tratar a oposição como coalizão durável, e não como ruído conjuntural. Conforme a teoria das coalizões de defesa de Sabatier, sindicatos e setores do Judiciário tendem a se organizar de forma estável e a instrumentalizar narrativas adversas, como as de precarização de vínculos e de viés das propostas. Recomenda-se antecipar e neutralizar preventivamente essas narrativas e, sobretudo, buscar vozes reformistas no interior do próprio funcionalismo, de modo a não permitir que a oposição monopolize a representação da categoria.
- Explorar o nível subnacional como laboratório e como fonte de novos aliados. A diferença entre entes federativos, apontada como obstáculo à adoção de padrões nacionais, pode ser convertida em ativo: experiências bem-sucedidas em estados e municípios — caminho já aberto pela parceria com a Motriz —

produzem evidência concreta e aproximam governadores e prefeitos da agenda, diluindo a dependência de uma única janela de oportunidade em Brasília e alimentando o debate federal com casos demonstrativos.

- Utilizar deliberadamente o intervalo político de 2026 para preparar o ciclo de 2027. O período eleitoral é a ocasião propícia para extrair compromissos públicos de candidatos, inserir a pauta em programas de governo e deixar prontas as recomendações para os primeiros cem dias de mandato — frentes já previstas nos planos de continuidade do Movimento, como o Observatório da Modernização do Estado e o evento pré-eleições. Recomenda-se, ainda, corrigir o timing das ações de mobilização: os ciclos de debate, por exemplo, tenderiam a ser mais eficazes se realizados no meio do ano, e não ao seu final, quando a agenda já se esfriava.
- Ancorar a pauta, de forma explícita, nos dois lados do espectro político. Como observou o entrevistado da academia, a agenda de gestão de pessoas ressoa, à esquerda, sob a chave das “capacidades estatais” e, à direita, sob a da “eficiência”. Articular ambas as linguagens de maneira visível pode blindar a proposta da lógica de polarização que, segundo o entrevistado do Executivo, frequentemente desloca o debate da proposta para a identidade de quem a assina — transformando a identidade suprapartidária do Movimento, hoje um risco diante da polarização, em escudo de legitimidade.

Em última análise, o caso do Movimento Pessoas à Frente demonstra que a inserção de uma pauta tecnicamente sólida na agenda pública é tanto uma conquista de conhecimento quanto de articulação política. A gestão estratégica de pessoas avançou no debate da Reforma Administrativa não porque se impôs por sua qualidade intrínseca, mas porque houve quem a sustentasse, com método e tempestividade, no momento em que a janela se abriu — e quem permanecesse mobilizado quando ela começou a se fechar. É nessa persistência, e na capacidade de aprender com os próprios limites, mais do que em qualquer vitória legislativa pontual, que reside a contribuição mais duradoura do Movimento para a construção de um Estado mais efetivo.

# REFERÊNCIAS


ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução de Cristiana Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ALMEIDA, Debora Rezende de. A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 82, 2013.

AVRITZER, Leonardo. **Democracia e instituições participativas no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2002.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

CELUPPI, Juliana. **O que são relações governamentais? Como atua? O que é lobby? Como me tornar um profissional de RelGov?** Instituto de Relações Governamentais (IRELGOV), 2018. Disponível em: https://www.irelgov.com.br/2018/08/o-que-sao-relacoes-governamentais-como-atua-o-que-e-lobby-como-me-tornar-um-profissional-de-relgov/. Acesso em: maio 2026.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. **Participation in American politics**: the dynamics of agenda-building. 2. ed. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.

COUTO, Eduardo Araujo; DRATOVSKY, Luana; COELHO, Fernando de Souza. **Do destravamento à sanção presidencial**: a trajetória da Lei de Modernização dos Concursos Públicos e as contribuições do Movimento Pessoas à Frente durante o processo legislativo. Relato técnico, 2024.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**: participação e oposição. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora USP, 1989.

FAVETTI, Rafael Thomaz. Relações Institucionais e Governamentais: introdução aos conceitos. In: **Dicionário ILP+Abrig de Campos e Conceitos Fundamentais em Relações Institucionais e Governamentais**. [S. l.: s. n.], 2025. p. 31-40.

GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobby e Advocacy: dois elementos das Relações Institucionais e Governamentais. In: **Dicionário ILP+Abrig de Campos e Conceitos Fundamentais em Relações Institucionais e Governamentais**. [S. l.: s. n.], 2025. p. 41-53.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HELD, David. **Modelos de democracia**. 3. ed. Belo Horizonte: Paideia, 2006.

JUNQUEIRA, Murilo de Oliveira. **O nó tributário**: por que não se aprova uma reforma tributária no Brasil. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. New York: Longman, 2011.

LINDBLOM, Charles E. The science of “muddling through”. **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Ana Cristina Oliveira. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? **Organicom**, São Paulo, v. 8, n. 14, p. 118-128, 2011. DOI: 10.11606/issn.2238-2593.organicom.2011.139088. Disponível em: https://revistas.usp.br/organicom/article/view/139088. Acesso em: maio 2026.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. **Lobby e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2018.

MARINELA, Fernanda. **Múnus público da advocacia é respeito ao cidadão**. Ordem dos Advogados do Brasil, [s. d.]. Disponível em: https://www.oab.org.br/publicacoes/detartigo/154. Acesso em: 17 maio 2026.

MOREIRA, Fabiany. Relações Institucionais e Governamentais: escopo da atividade, desafios e perspectivas. In: **Dicionário ILP+Abrig de Campos e Conceitos Fundamentais em Relações Institucionais e Governamentais**. [S. l.: s. n.], 2025. p. 57-64.

MORGADO, R.; GOZETTO, A. **Guia para construção de estratégias de advocacy**: como influenciar políticas públicas. [S. l.]: Imaflora, 2019. Disponível em: https://www.imaflora.org/biblioteca?page=1&pesquisa=advocacy&categorias%5B%5D=publicacao. Acesso em: maio 2026.

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. **Movimento Pessoas à Frente**: site institucional e documentos técnicos de trabalho. Disponível em: https://movimentopessoasafrente.org.br/. Acesso em: 10 abr. 2026.

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. **Movimento Pessoas à Frente e a Reforma Administrativa**: propostas e posicionamento sobre a PEC 32/2020. [S. l.]: Movimento Pessoas à Frente, 2020. Disponível em: https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/movimento-pessoas-a-frente-e-a-reforma-administrativa/. Acesso em: 10 abr. 2026.

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. **Nota pública sobre a reforma administrativa**. [S. l.]: Movimento Pessoas à Frente, 2023. Disponível em: https://movimentopessoasafrente.org.br/nota-publica-sobre-a-reforma-administrativa/. Acesso em: 10 abr. 2026.

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. **Pesquisa Datafolha**: percepção da população sobre a profissionalização do serviço público. [S. l.]: Movimento Pessoas à Frente, 2025. Disponível em: https://movimentopessoasafrente.org.br/7-em-cada-10-brasileiros-acreditam-que-a-profissionalizacao-do-servico-publico-contribui-para-o-combate-a-corrupcao-e-otimiza-a-qualidade-aponta-pesquisa-datafolha-inedita/. Acesso em: 10 abr. 2026.

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. **Pessoas em movimento**: diálogos para um melhor Estado. Brasília: Movimento Pessoas à Frente, 2023.

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. **Propostas para uma Política Nacional de Lideranças em Governos**: lideranças para uma administração pública de alto impacto. Documento consolidado do GT de Liderança. [S. l.]: Movimento Pessoas à Frente, 2022. Disponível em: https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2022/07/Documento-consolidado-gt-de-lideranca.pdf. Acesso em: 10 abr. 2026.

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. **Quem somos**. [S. l.]: Movimento Pessoas à Frente, 2024. Disponível em: https://movimentopessoasafrente.org.br/quem-somos/. Acesso em: 10 abr. 2026.

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. **Relatório anual 2023**. [S. l.]: Movimento Pessoas à Frente, 2023.

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. **Relatório anual 2024**. [S. l.]: Movimento Pessoas à Frente, 2024. Disponível em: https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/relatorio-anual-2024/. Acesso em: 10 abr. 2026.

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. **Relatório anual 2025**. [S. l.]: Movimento Pessoas à Frente, 2025. Arquivo distribuído por mailing.

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. **Tabela comparativa**: PEC 32/2020. [S. l.]: Movimento Pessoas à Frente, [2022]. Disponível em: https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/tabela-comparativa/. Acesso em: 10 abr. 2026.

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. **Um melhor Estado tem pessoas à frente**: propostas para uma gestão de lideranças no setor público mais efetiva. São Paulo: Movimento Pessoas à Frente, 2023.

NARDONE, José Paulo. **O que projeta a PEC 38/2025**: proposta de reforma administrativa. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2026.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. **Lobby e representação de interesses**: lobistas e seu impacto na representação de interesses no Brasil. 2004. 296 f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

OLSON, Mancur. **The logic of collective action**: public goods and the theory of groups. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

OREIRO, José Luis; FERREIRA-FILHO, Helder Lara. A PEC 32 da reforma administrativa: uma análise crítica. **Revista de Economia Política**, v. 41, n. 3, p. 487-506, 2021.

PARCERIA VAMOS. **Parceria Vamos**: site institucional e relatórios técnicos. Disponível em: https://parceriavamos.com.br/. Acesso em: 10 abr. 2026.

PECI, Alketa. O que esperar da nova proposta de reforma administrativa: uma análise da PEC 32/2020. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, nov./dez. 2020.

REPRESENTANTE DA ACADEMIA. Entrevista on-line concedida aos autores. [S. l.], 29 abr. 2026.

REPRESENTANTE DO EXECUTIVO FEDERAL. Entrevista on-line concedida aos autores. [S. l.], 20 abr. 2026.

REPRESENTANTE DO MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. Entrevista on-line concedida aos autores. [S. l.], 22 abr. 2026.

REPRESENTANTE DO PODER LEGISLATIVO. Entrevista on-line concedida aos autores. [S. l.], 29 abr. 2026.

RICARDO, Eduardo Carlos. PATRI – relações governamentais, lobby e advocacy no contexto de public affairs. **Organicom**, São Paulo, ano 8, n. 14, p. 130-144, 1. sem. 2011.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, Paul A. (ed.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 1999. p. 117-166.

SANTOS, Fabiano. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SANTOS, Manoel Leonardo; MANCUSO, Wagner Pralon; BAIRD, Marcello Fragano; RESENDE, Ciro Antônio da Silva. Lobbying na Câmara dos Deputados: evolução, estratégias e influência. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 21, p. 55-63, out. 2019. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9879. Acesso em: maio 2026.

SANTOS, Manoel Leonardo; MORAES, Caio Cardoso de; MORAES, Karoline Rodrigues de. Relações Governamentais e Institucionais e Políticas Públicas. In: **Dicionário ILP+Abrig de Campos e Conceitos Fundamentais em Relações Institucionais e Governamentais**. [S. l.: s. n.], 2025. p. 65-76.

SCHMITTER, Philippe C. **A representação de interesses no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A.; MCQUEEN, Kelly. Themes and variations: taking stock of the advocacy coalition framework. **Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 121-140, 2009.