

4. FUNDO PÚBLICO E PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO: as disputas em torno do orçamento bruto de pessoal*

Genesis de Oliveira Pereira

Introdução

No presente capítulo, propusemo-nos a estudar as alterações do trabalho na esfera pública a partir da disputa em torno da parcela orçamentária destinada ao pagamento dos servidores públicos. Para tal, realizamos uma pesquisa bibliográfica orientada pela teoria social crítica articulada à pesquisa documental das principais contrarreformas que incidem na punção do orçamento público e aprofundam a precarização do trabalho.

As alterações no mundo do trabalho têm sido um tema amplamente debatido no interior da sociologia do trabalho marxista, contudo, as produções têm-se caracterizado por um maior enfoque na esfera produtiva, explicitando a articulação entre a precarização e o aumento da taxa de mais-valia apropriada pelos capitalistas. No âmbito do debate sobre o trabalho na esfera pública temos identificado uma transposição das expressões que estão situadas na esfera produtiva para a esfera pública, ora sem mediações, ora respaldadas pela noção abstrata de Estado gerencial¹. Essa confusão está atrelada, em nossa compreensão, à ausência de reflexões que capturem as particularidades da precarização do trabalho na esfera pública de modo a explicitar sua essência. Esse caminho de particularização que explicita os fenômenos de contrarreformas de caráter gerencial, a precarização e as alterações do trabalho, elucidam-se, em nossa compreensão, através do acirramento da disputa em torno do fundo público.

* DOI- 10.29388/978-65-86678-47-5-f.105-128

¹ Chamamos de noção abstrata aquelas que refletem sobre o gerencialismo de forma descolada das contrarreformas administrativas e previdenciárias.

Nesta direção, abordamos, em linhas gerais, os principais debates sobre o fundo público em sua particularização no âmbito da conformação orçamentária. A crise estrutural do capital aparece como elemento tensionador que acirra a disputa em torno do Orçamento Público (OP) e pavimenta um caminho para incessantes contrarreformas que incidem sobre as parcelas do orçamento anteriormente revertidas para os trabalhadores na forma de serviços e políticas sociais. Nesse íterim, apresentamos o Orçamento Bruto de Pessoal (OBP) atentando para suas particularidades internas. A captura de parcelas cada vez maiores do OBP deve ser analisada a partir de um conjunto de contrarreformas administrativas e previdenciárias que se materializam como expropriação de direitos e promovem uma punção orçamentária, implementando a tendência gerencial na esfera pública. Esses processos não alteram apenas legislações, mas também o próprio trabalho. Não afetam apenas os servidores públicos, mas toda a sociedade, em especial os trabalhadores que dependem dos serviços ofertados pelo Estado. Neste sentido, buscamos identificar as principais tendências de precarização do trabalho colocadas no interior da esfera pública, de modo a explicitar que o desmonte dos serviços e políticas sociais vem acompanhado do desmonte do trabalho que os operacionaliza.

O acirramento da crise estrutural do capitalismo, atrelada ao aprofundamento da crise econômica brasileira coloca um período difícil para o funcionalismo público. A pressão por uma perversa contrarreforma administrativa volta a tomar conta dos noticiários e das agendas políticas, emergindo uma campanha nacional de desmoralização do servidor. Apresentamos uma contribuição para compreensão dos processos hoje em curso.

Fundo público e crise capitalista

Nos dias presentes, temos assistido a um discurso tecnicista, orientado por uma visão de neutralidade do fundo público, isto é: esvaziado de significados políticos sobre os processos de arrecadação de seus recursos e de sua utilização. Em nossa compreensão, a arrecadação e a utilização do fundo público não se reduzem a um proble-

ma de adequação e execução de receitas e despesas do recurso público: isso é um debate, sobretudo, político.

A origem do fundo público está vinculada ao trabalho excedente e necessário, pagos sob forma de impostos e contribuições, tanto por capitalistas quanto por trabalhadores. De acordo com Behring (2018), o fundo público se conforma, por um lado, por meio da mais-valia social, oriunda do capital industrial, portador de juros, comercial e dos portadores de terra e, por outro lado, oriundo do trabalho necessário, cuja tributação incide diretamente no salário. Segundo Behring

Temos, portanto, a compreensão de que o fundo público se forma a partir da mais-valia socialmente produzida, diga-se do trabalho excedente, que se reparte em juros, lucro e renda da terra, sobre os quais incidira a capacidade extrativa do Estado, a carga tributária, envolvendo todos os participantes do butim: o capital portador de juros, o capitalista funcionante/industrial, o capital comercial, os proprietários de terra. Mas o fundo público também se compõe do trabalho necessário— e diríamos, cada vez mais, com o advento do neoliberalismo e a ofensiva tributária por meio da tributação indireta, aquela que se faz sobre o consumo (Salvador, 2010 e 2015). Isso ocorre na medida em que, após o processo de exploração do trabalho que operou a valorização do valor, realiza-se uma nova punção dos salários a partir da carga tributária. Nessa direção, o fundo público é mais-valor (trabalho excedente), mas com ele não se confunde, e é trabalho necessário (BEHRING, 2018, p. 195).

Nesta direção, mesmo a parcela paga pelos capitalistas por meio da mais-valia é oriunda do trabalho, sendo portanto, o fundo público uma das formas de apropriação do trabalho. Segundo Salvador (2010), ele está presente no processo de reprodução do capital de quatro formas: 1) financiamento do investimento capitalista, em que o Estado age por meio de desonerações tributárias, subsídios e incentivos fiscais, impulsionando o desenvolvimento e acesso às transformações tecnológicas; 2) desenvolvimento de políticas sociais, que operam como salários indiretos e reduzem os custos para o capital na reprodução do trabalho; 3) investimentos em transportes, in-

fraestrutura, pesquisa, isto é, por suas ações indiretas; 4) pagamento dos juros da dívida pública para os rentistas detentores de seus títulos. Assim, o fundo público “envolve toda a capacidade que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, por meio das suas políticas monetárias e fiscal, assim como pelo orçamento público” (SALVADOR, 2012, p. 126). Nos limites de nossa pesquisa, interessa-nos apreender a parcela do fundo público revertida na forma de Orçamento Público.

Nos países de capitalismo central, a ampliação do OP está vinculada ao aumento da intervenção do Estado requerida pelo capital monopolista. O crescente processo de concentração e centralização do capital complexificou as relações sociais e elevou a um patamar superior as contradições do sistema capitalista. Processo tensionado pelo descrédito acerca da autorregulação do mercado e pela crescente organização dos trabalhadores expressas nos processos revolucionários na Europa entre finais do século XIX e início do século XX. Em consequência, configura-se uma maior intervenção do Estado para assegurar a produção e reprodução do capital. Sua reordenação, de acordo com Mandel (1985), se dá nas seguintes direções:

1) criar as condições gerais de produção que não podem ser asseguradas pelas atividades privadas dos membros da classe dominante; 2) reprimir qualquer ameaça das classes dominadas ou de frações particulares das classes dominantes ao modo de produção corrente através do Exército, da polícia, do sistema judiciário e penitenciário; 3) integrar as classes dominadas, garantir que a ideologia da sociedade continue sendo a da classe dominante e, em consequência, que as classes exploradas aceitem sua própria exploração sem o exercício direto da repressão contra elas (porque acreditam que isso é inevitável, ou que é ‘dos males o menor’, ou a ‘vontade suprema’, ou porque nem percebem a exploração) (MANDEL, 1985, p. 333-334).

O Estado, no processo de ampliação de suas funções no “capitalismo tardio”, assegurará as condições gerais de produção, expressas no incremento de seu planejamento econômico e da “socialização estatal dos custos (riscos) e perdas em um número constante-

mente crescente de processos produtivos” (MANDEL, 1985, p.339). É no bojo desse fenômeno que teremos a ampliação das legislações sociais, momento no qual o Estado toma para si a reprodução da força de trabalho, e, contraditoriamente, favorece os interesses da reprodução ampliada do capital (MANDEL, 1985). Temos, no período

[...] uma redistribuição considerável do valor socialmente criado em favor do orçamento público, que tinha de absorver uma percentagem cada vez maior dos rendimentos sociais a fim de propiciar uma base material adequada à escala ampliada do Estado do capital monopolista (MANDEL, 1985, p. 338-339)

Os anos de 1960 e 1970 marcaram uma nova fase da crise capitalista que, permanente, perpassa todo o processo de produção e reprodução do capital e não se confunde com as crises cíclicas. Afeta globalmente o desenvolvimento capitalista e atinge a totalidade da força de trabalho. O caráter estrutural da crise situa-se na exacerbação das contradições presentes no processo de produção, circulação e consumo, que, de acordo com Mészáros(2009), exponencia a contradição entre a produção para as necessidades sociais e a reprodução do capital, amplificando a destrutividade e explicitando sua incontrolabilidade. Neste sentido, “a crise estrutural do capital é a séria manifestação do encontro do sistema com seus próprios limites intrínsecos” (MÉSZAROS, 2009a, p. 14).

Se até então a intervenção do Estado servira para amortecer ou deslocar as crises cíclicas, no período atual ela vai reafirmar a própria lógica destrutiva do capital. Desde a década de 1970, temos a instituição de uma profunda reestruturação produtiva, que acirrou a precarização do trabalho como forma de recomposição dos lucros capitalistas. A busca pela aceleração do processo de produção e realização da mercadoria, tem impulsionado o consumo e a descartabilidade dos produtos, colocando em risco a existência da natureza e de toda humanidade.

No contexto de crise permanente, temos uma centralidade ainda maior do fundo público para assegurar a produção e reprodução do capital e a burguesia busca apropriar-se de parcelas cada vez maiores desse butim. A dificuldade de valorização do capital sobrea-

cumulado tem estimulado a busca por rentabilidade ligada à esfera financeira. Como pontua Chesnais (1996), temos nesse período, o início de uma economia de endividamento, com o crescimento exorbitante da dívida pública e, no seu bojo, observamos uma redução dos orçamentos que operacionalizam os serviços utilizados pelos trabalhadores e uma ampliação de destinação de recursos para pagamentos de títulos da dívida, superávit primário, salvamento de empresas, financiamento de investimentos capitalistas e tantos outros mecanismos alheios às demandas dos trabalhadores.

Os estudos sobre o OP têm dado enfoque às parcelas orçamentárias que financiam as políticas sociais, apresentando sua redução e sinalizando o incremento das operações destinadas à remuneração do capital financeiro. Esse processo efetiva-se por meio de contrarreformas que se consolidam como expropriação de direitos (FONTES, 2010) no bojo do processo de financeirização da economia e seus resultados são expressados em uma

[...] nova repartição, o fundo público a ela [classe trabalhadora] não retorna para sua reprodução. Estamos diante de um processo que tem fortes implicações para a condição da política social como alocação do fundo público” (BEHRING, 2018, p. 195).

Em nossa compreensão, esse processo traz profundas alterações não só para os orçamentos das políticas sociais, mas também para aquela parcela destinada à remuneração dos servidores públicos.

Orçamento Bruto de Pessoal (OBP): trinta anos de ataques ao funcionalismo público

Na proposta aqui apresentada, colocamos enfoque na parcela orçamentária que remunera os servidores públicos, o que requer empenho para desmistificar seu *modus operandi*. O OBP é comumente (e erroneamente) associado aos gastos com salários dos servidores

públicos da ativa. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina a sua composição como o:

[...] somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência (BRASIL, 101/2000).

Nesta direção, o OBP compreende um conjunto de gastos com salários e benefícios de servidores civis e militares da ativa, aposentados e pensionistas. Podemos dividi-los em dois núcleos, sendo um relativo aos vencimentos e outro relativo aos benefícios. Em outros termos, o OBP é composto por salários, vantagens² e benefícios previdenciários pagos a servidores ativos, aposentados e pensionistas. Essa característica conforma algumas particularidades, como, por exemplo, o fato dele não contemplar apenas gastos, mas também receitas. A condição de empregadora e administradora do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) faz com que a contribuição patronal da União seja revertida em receita, não representando, portanto, uma saída de caixa³. Portanto, nem tudo que aparece como gasto no OBP é, realmente, gasto.

No âmbito de sua composição há particularidades internas no que se refere aos servidores civis dos três poderes, militares, ativos, aposentados e pensionistas. De acordo com Casalecchi (2019), os maiores gastos orçamentários com servidores civis e militares no ano de 2018 situam-se no âmbito dos salários. Os gastos com pensões compõem cerca de 30% da despesa bruta de pessoal militar federal, e, quando somado aos gastos das reformas militares, totalizam cerca de 60% do orçamento. No âmbito das despesas brutas de pessoal ci-

² As vantagens se dividem em adicionais de vencimentos ou função e gratificações de serviços ou pessoais.

³ Processo similar acontece com a taxação sobre os salários através do imposto retido na fonte que, apesar de aparecer como gasto, retorna como receita.

vil federal temos cerca de 20% do orçamento gasto com aposentadorias, e, somando-se os gastos com pensões, atingimos cerca de 30% do orçamento. Os gastos com aposentadorias e pensões entre a esfera civil e militar possuem caráter distinto, logo, precisamos saber onde o Estado, efetivamente, gasta muito.

De acordo com Lopez e Guedes (2019), o judiciário comporta os maiores salários dentre os poderes, seguido do legislativo e do executivo que é o poder que consome mais recursos, não pela alta de salários, como propagado pelos mecanismos de comunicação e pela direita liberal, e sim por comportar o maior volume de força de trabalho estatal, algo natural uma vez que nessa esfera operacionaliza-se um amplo conjunto de serviços prestados à população. Os autores identificam ainda que “a participação dos vínculos federais no total de vínculos públicos caiu de 18,1%, em 1986, para 10,4%, em 2017, também por conta da forte expansão dos vínculos no nível municipal” (LOPEZ; GUEDES, 2019, p. 11)

A grande mídia e os setores da política vinculados aos interesses do capital vêm realizando um debate raso e tendencioso sobre o trabalho na esfera pública, propagando que o executivo é muito custoso para a União, escamoteando onde estão concentrados os super-salários e os grandes gastos com benefícios, utilizando-se do total de gastos com servidores sem explicitar as diferenças entre: servidores dos três poderes; ativos; inativos; pensionistas e militares. Dessa forma, manipula-se a realidade dos dados de forma a colocar a sociedade contra os servidores públicos, em especial os do executivo⁴. Essa estratégia tem sido o motor de contrarreformas que pavimentam a tendência gerencial no Estado, jogam a sociedade contra os servido-

⁴ O Jornal Nacional expressou essa tendência em uma reportagem em que comparava os gastos com salários dos servidores aos gastos com as políticas de saúde e educação. Propagou-se a ideia de que os servidores são mais onerosos para o Estado do que as políticas sociais. Não seriam os gastos com servidores parte dos gastos com políticas sociais? Da mesma forma, apresentou-se um conjunto de medidas que precarizam o trabalho como forma de redução do OBP. Tendo em vista que a maior parte dos gastos com servidores situa-se no executivo e que a maior parte desses servidores operam políticas sociais de saúde e educação, parece-nos que esse segmento será o alvo preferencial da contrarreforma administrativa. Essa hipótese parte de nossa compreensão expressada na inter-relação entre o desmonte das políticas sociais e do trabalho que as operacionaliza. A referida matéria está disponível no link: <<https://globoplay.globo.com/v/8766537>>. Acesso em: 13 ago. 2020.

res do executivo, responsabilizando-os pela precarização dos serviços públicos e pela paralisia orçamentária.

Desde a década de 1990 está em curso no Brasil um ataque permanente ao funcionalismo público que se acirra nos momentos de crise e se abranda nos períodos de crescimento da economia. Podemos dizer que desde a instituição do Regime Jurídico Único (RJU) pela União, por meio da Lei nº 8.112/1990, temos um permanente processo de alterações legislativas promotoras do aprofundamento da tendência gerencial através de seguidas contrarreformas administrativa e previdenciária. Esse processo materializa-se em sucessivas expropriações, e, pela precarização do trabalho, proporcionam uma punção do OBP⁵.

Nesta direção, identificamos o crescimento da terceirização no Estado através da Lei nº 8.666/93 e o Decreto nº 2.271/1997⁶ que regulamenta as terceirizações de atividades-meio. A Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998, conhecida como viabilizadora da contrarreforma administrativa do Estado, altera a compreensão sobre o RJU através da modificação do art. 39 da Constituição Federal, *sub judice*⁷ no Supremo Tribunal Federal.

A essa medida atrela-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei nº 101/2000, que se constitui um importante instrumento de ajuste fiscal do Estado brasileiro que, dentre as suas medidas de austeridade, determina que a União não pode gastar mais de 50% de suas despesas líquidas com pessoal. Além disso, ela regulamenta a relação entre terceirização e orçamento, isto é, só é computada no OBP as despesas de substituição de servidores ou empregados públicos⁸. Nesta dire-

⁵ No artigo “Ataques aos servidores públicos sob o covid-19: orçamento de pessoal em questão” trabalhamos a punção do OBP a partir das cifras orçamentárias. Disponível em: <<http://ess.ufri.br/images/Noticias/Divulgacao/EmTemposdePandemia/EM-TEMPOS-DE-PANDEMIA.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2020.

⁶ As atividades preferencialmente terceirizáveis são: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações, manutenção de prédios, equipamentos, instalações.

⁷ Foi realizada uma tentativa de retirar a necessidade deste regime para todos os servidores, buscou-se implementar a existência de vários tipos de vínculos de trabalho dentro de um mesmo setor da Administração Pública.

⁸ Esse segmento é composto pelos trabalhadores concursados e contratados pelo regime de CLT.

ção, as atividades-meio quando não forem atividade-fim da instituição não são consideradas como gasto que compõe o OBP⁹.

A lei nº 12.618/2012 estabeleceu o Regime de Previdência Complementar (RPC) para os servidores que ingressaram no serviço público federal após 05 de fevereiro de 2013¹⁰ sujeitando-os à restrição do benefício de aposentadoria ao teto do Regime Geral de Previdência Social¹¹, administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social, caso não optem pelo RPC.

A EC 95/2016 instituiu o Novo Regime Fiscal e definiu um congelamento dos gastos orçamentários a partir de 2018 quando as despesas primárias só poderão ser ajustadas a partir do limite máximo definido com base na variação da inflação do ano anterior, medida a partir dos dados do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Esse parâmetro é válido pelos próximos 20 anos a contar de 2017, impactando diretamente o OBP. A EC congela não só o Orçamento das Políticas Sociais, mas, também, o gasto com a folha de pagamento da União. Impulsiona o crescimento da terceirização e a intensificação da exploração dos trabalhadores já concursados.

Se o decreto de 2.271/1997 previa cerca de treze atividades preferencialmente terceirizáveis, o Decreto nº 9.507/2018 permitiu que o Ministro do Planejamento e Desenvolvimento determinasse as atividades terceirizáveis. Nesta direção, a portaria 443/2018 aumentou para trinta e duas atividades terceirizáveis na esfera pública.

O Decreto nº 9.739/19 editado no governo Bolsonaro revogou o Decreto nº 6.944/09 e instituiu um conjunto de regras que dificultam a realização de concursos públicos¹², amplificando as tendências de aumento das contratações temporárias e terceirizadas. A EC nº 103/2019¹³ aprofundou a contrarreforma da previdência, privatizou o

⁹Em outras palavras, as atividades preferencialmente terceirizáveis, quando não são atividades-fim das instituições contratantes, não aparecem como gastos no OBP.

¹⁰ Há duas outras contrarreformas que alteram a lógica previdenciária na esfera pública, abrangendo duas gerações de servidores: os que ingressaram antes da EC nº 41/2003 e os que ingressaram antes da Lei nº 12.618/2012. Nos limites deste trabalho não é possível aprofundar cada uma dessas contrarreformas.

¹¹ Aproximadamente 6 salários mínimos.

¹² O governo Federal pretende economizar, com essa medida, 195 milhões de reais ao ano.

¹³ A Lei nº 13.954/2019 efetivou a reestruturação das carreiras e da previdência dos servidores militares de forma mais branda que ados civis. Manteve a integridade e paridade dos

fundo do RPC¹⁴, aumentou o tempo de contribuição e a alíquota previdenciária, que pode chegar até 22% de acordo com os ganhos dos servidores.

O contrarreformismo ultraneoliberal, após avançar na esfera previdenciária, vai pressionar pela redução da parcela orçamentária destinada aos vencimentos e vantagens. Após o STF formar maioria sobre a inconstitucionalidade de redução da carga horária e de salário dos servidores, o governo apresenta uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC nº 186/2019) visando operacionalizar este perverso projeto, prometendo economizar 12 bilhões de reais em 2020 através da redução de 25% da carga horária e dos salários dos servidores por dois anos. Para além disso, decretado o estado de Emergência Fiscal, a União não poderá dar reajustes, criar cargos, reestruturar carreiras, promover servidores, realizar concursos, criar verbas indenizatórias.

A essa medida ventilou-se somar a contrarreforma administrativa, anunciada por autoridades, propagada pelos mecanismos de comunicação e ainda não enviada ao Congresso. Os pilares centrais até agora anunciados sinalizam um ataque sem precedentes ao funcionalismo público. Esses processos se expressam em quatro eixos, a saber: redução do gasto com pessoal¹⁵; redução das 310 carreiras do Estado para um total de 30, estabelecendo-se cargos genéricos que favoreçam a mobilidade do servidor; estabelecimento de demissão por insuficiência de desempenho e perda do direito à estabilidade para novos servidores; cerceamento da organização sindical. Portanto, uma contrarreforma que pretende aprofundar a novos patamares os ataques até aqui consolidados no âmbito do trabalho na esfera pública.

benefícios, aumentou a alíquota previdenciária de 7,5% para 10,5% até 2021 e ampliou os salários e gratificações. Estima-se que o governo gastará 86,85 bilhões a mais com a reestruturação das carreiras.

¹⁴ A contrarreforma alterou a EC nº 41/2003 no que se refere à natureza pública da previdência complementar dos servidores impondo sua gestão privada.

¹⁵ Esse pilar é operacionalizado por um conjunto articulado de ataques expressos no “adiamento por tempo indeterminado de concursos; priorização das formas de contratação via terceirização e contratos temporários; rebaixamento dos salários da entrada com o alinhamento em relação ao setor privado; revisão nas tabelas de progressão no sentido de estendê-las no tempo e impedir que todos os servidores cheguem no topo remuneratório; possibilidade de redução forçada de jornada com diminuição proporcional de salários” (CARDOSO, 2020, p. 13)

Essas medidas ainda não chegaram a ser concretizadas, pois incidiu sobre elas a pressão dos servidores públicos, o desgaste político do governo e a propagação da covid-19. Contudo, o contexto de ajuste fiscal permanente do Estado brasileiro impõe uma contrarreforma administrativa também permanente que impulsiona a implementação pulverizada dos seus pilares estruturantes. Nessa direção, foi sancionada a Lei Complementar nº 173/2020 que congela os salários dos servidores federais, estaduais e municipais até dezembro de 2021, impede ajuste ou adequação na remuneração, criação de cargos, funções e alterações na estrutura das carreiras que impliquem em aumento de despesas.

Dessa forma, sob o contexto de aprofundamento da crise capitalista em tempos de pandemia amplificam-se os ataques aos servidores públicos e a disputa pelo OBP. O caminho até aqui traçado não se encerra em uma alteração tecnicista de leis, pelo contrário, ele delimita um novo *modus operandi* do trabalho na esfera pública.

As principais tendências da precarização do trabalho na esfera pública

Para fins analíticos, podemos separar as contrarreformas até aqui apresentadas em dois ciclos. O primeiro percorre toda a década de 1990 e 2000 de forma mais intensificada e o segundo inicia-se após o golpe jurídico, parlamentar e midiático de 2016. Esses dois momentos representam um processo que, apesar de contínuo, carrega particularidades no âmbito dos ataques ao OBP e ao RJU. Podemos dizer que a continuidade situa-se no projeto de contrarreforma administrativa permanente do Estado brasileiro nos moldes previstos por Bresser Pereira (1997), isto é, a restrição do funcionalismo público à formulação, ao controle e à avaliação das políticas públicas (retirando sua implementação), à fiscalização da execução das leis, ao poder de polícia e à defesa, à procuradoria e aos advogados da União, à assessoria direta a parlamentares, à regulação e controle do mercado e à direção de órgão do poder judiciário. A particularidade entre os dois momentos situa-se no âmbito do aprofundamento do ultraneoli-

beralismo a partir do golpe de 2016, potencializando os ataques até então desferidos.

O conjunto de contrarreformas administrativa e previdenciária materializam-se por meio de expropriação de direitos, promovem o acirramento da precarização e produzem impactos negativos que atingem não apenas os servidores diretamente envolvidos nos processos de trabalho na esfera pública, mas também a população atendida.

Em outras palavras, a precarização do trabalho, no bojo do processo de contrarreformas de caráter gerencial, é viabilizada por meio de expropriação de direitos e operacionaliza uma punção do OBP afetando a qualidade dos serviços e das políticas ofertadas pelo Estado. Para fins de nossa análise, compreendemos a precarização como um processo amplo que excede a relação contratual.

No caso do estudo proposto, o conceito temático do qual se parte para a construção de indicadores é a Precarização Social do Trabalho, compreendida como um processo em que se instala –econômica, social e politicamente – uma *institucionalização da flexibilização e da precarização moderna do trabalho*, que *renova e reconfigura a precarização histórica e estrutural do trabalho no Brasil*, agora justificada pela necessidade de adaptação aos novos tempos globais [...] O conteúdo dessa (nova) precarização está dado pela condição de *instabilidade, de insegurança, de adaptabilidade e de fragmentação dos coletivos de trabalhadores e da destituição do conteúdo social do trabalho*. Essa condição se torna central e hegemônica, contrapondo-se a outras formas de trabalho e de direitos sociais duramente conquistados em nosso país, que ainda permanecem e resistem. O trabalho precário em suas diversas dimensões (nas formas *de inserção e de contrato, na informalidade, na terceirização, na desregulação e flexibilização da legislação trabalhista, no desemprego, no adoecimento, nos acidentes de trabalho, na perda salarial, na fragilidade dos sindicatos*) é um processo que dá unidade à classe-que-vive-do-trabalho e que dá unidade também aos distintos lugares em que essa precarização se manifesta. Há um *fiio condutor, há uma articulação e uma indissociabilidade entre: as formas precárias de trabalho e*

de emprego, expressas na (des)estruturação do mercado de trabalho e no papel do Estado e sua (des) proteção social, nas práticas de gestão e organização do trabalho e nos sindicatos, todos contaminados por uma altíssima vulnerabilidade social e política (DRUCK apud DRUCK, 2011, p. 41, grifos nossos).

Nos conjuntos de leis, decretos, portarias e projetos de leis analisados podemos sistematizar três principais tendências que expressam alterações no trabalho e punção do OBP, são elas: 1) terceirizações; 2) expropriações de direitos previdenciários e trabalhistas no âmbito RJU; 3) restrições de novas contratações por meio do RJU.

Como já salientamos, desde a década de 1990, observamos um incremento das terceirizações no Estado. De acordo com Pereira (2019), esse processo expressa uma forma de desvincular recursos do OBP para remuneração de uma rede de capitalistas especializados em utilizar recursos públicos para produção de mais-valor. Esse mecanismo consolida-se com um intenso processo de expropriação de direitos, eliminando carreiras públicas e burlando a forma de contratação por meio do RJU. Nesta esfera, observamos a adoção por vínculos contratuais mais frágeis, redução e atrasos de salários, ausência de planos de carreira, fragmentação na organização dos trabalhadores, crescimento de acidentes de trabalho, instabilidade acompanhada de uma forte rotação da força de trabalho. Este processo reflete a supercapitalização¹⁶ (MANDEL, 1985) de serviços historicamente ofertados pelo Estado. Uma de suas tendências incide na transformação de trabalho historicamente improdutivo em trabalho produtivo, valorizando o capital. Esse mecanismo, ao operar uma punção do OBP, conforma novas nuances para o trabalho dentro das instituições públicas, bem como para articulação dos trabalhadores do Estado, fragilizando e fragmentando um dos setores historicamente mais combativos da sociedade brasileira.

O segundo e o terceiro elementos devem ser analisados de forma articulada, pois eles incidem diretamente no aumento da precarização dos trabalhadores inseridos no RJU. Podemos observar que as

¹⁶ Para Mandel (1985), a supercapitalização expressa o espriamento das relações capitalistas de produção para um conjunto de serviços historicamente não mercantilizados. Esse processo, em nossa compreensão, transforma direitos como saúde, educação, previdência em serviços que valorizam o capital.

sucessivas contrarreformas na previdência vêm alterando o OBP a médio e a longo prazo. Estima-se que a partir de 2043 (CASALECHHI *et al*, 2019) teremos uma maior participação no RPPS dos servidores que ingressaram após 2013, o que representará uma forte queda no OBP por meio da redução das aposentadorias¹⁷. De acordo com Pereira (2020), se essas medidas reduzem o valor dos benefícios, observamos que a EC nº 103/2019, por sua vez, aumentou as alíquotas previdenciárias dos servidores e o tempo de permanência na ativa. Temos, portanto, uma redução dos benefícios previdenciários, acompanhada de um aumento da tributação previdenciária para trabalhadores. Embora os maiores gastos previdenciários estejam na esfera militar, a Lei nº13.954/2019 incidiu de forma mais branda sobre esse segmento, explicitando que os ataques estão recaindo de forma mais dura sobre os trabalhadores civis. Processo que não pode ser separado da ideologia ultraneoliberal do Governo Bolsonaro que coloca a sociedade contra os trabalhadores civis, em especial os do executivo, responsabilizando-os pela paralisia nas despesas primárias e pela qualidade dos serviços e das políticas sociais. Dada a dificuldade em se reduzir os vencimentos responde-se com um aumento da tributação sobre os salários, representando uma perda salarial indireta. Da mesma forma, temos o aumento do tempo na ativa, o que leva os servidores à exaustão e tende a fragilizar a sua saúde física e mental.

Em paralelo à contrarreforma previdenciária, há uma permanente contrarreforma administrativa que visa reduzir a parcela do OBP relativa a vencimentos e vantagens. Ela impacta diretamente o processo de trabalho coletivo no interior dos serviços e políticas sociais, através do crescente desmonte do RJU. Portanto, a precarização do trabalho no Estado não se dá apenas sobre as novas formas de contratação, mas, também, sobre aqueles inseridos nos regimes mais estáveis. Nessa esfera, observamos a implementação de novas formas de organização do trabalho expressas nas seguintes formas: teletrabalho; construção de carreiras genéricas; estabelecimento de metas; aumento do controle sobre o trabalho articulado ao processo de intensificação operacionalizado por meio da inserção de tecnologias da informação. Essa

¹⁷ Essa tendência é escamoteada pela grande mídia e pela classe política comprometida com as contrarreformas. Esses setores apresentam os gastos com servidores como uma curva sempre crescente e não sinalizam, em nenhum momento, sua perspectiva de queda.

tendência é acompanhada de congelamentos salariais, aumento da demanda de trabalho e aprofundamento da superexploração¹⁸ na esfera pública.

A redução de concursos públicos está alinhada a este processo, as incessantes propostas de enxugamento da força de trabalho no Estado passam centralmente pela redução do número de ingressantes pelo RJU, considerado rígido demais para os tempos flexíveis. Esse processo opera um aumento do déficit no interior das políticas sociais e dos serviços públicos, contribuindo para o aumento da exploração dos servidores em exercício, pressionando para que um número reduzido de servidores opere uma quantidade cada vez maior de trabalho, impactando na qualidade dos serviços prestados à população, na intensificação do trabalho e na ampliação do adoecimento. Quando analisamos os ataques sobre os direitos previdenciários articulados aos ataques sobre vencimentos e vantagens podemos identificar que as contrarreformas são parte do mesmo processo de punção do OBP, que, embora apareçam de formas fragmentadas, representam uma unidade.

O conjunto das contrarreformas administrativas e previdenciárias viabiliza a contrarreforma gerencial e afeta diretamente a forma de realização do trabalho na esfera pública, aproximando-o do *modus operandi* presente na esfera produtiva. Esse incessante processo de transformação do trabalho orientado pelo incremento da precarização faz parte do ajuste fiscal permanente do Estado brasileiro em tempos de aprofundamento da crise estrutural do capital e não pode ser dissociado das disputas em torno do fundo público nos dias atuais.

Considerações finais

O fundo público sempre foi parte integrante do desenvolvimento do capitalismo e, ao longo da história, essa relação ganhou novos contornos. No pós-segunda guerra, sob um acirramento da luta de classes e com a criação das legislações sociais, o fundo público

¹⁸ O objetivo não consiste em ampliar a taxa de mais-valia. De acordo com Pereira (2019), na esfera pública a superexploração do trabalho opera uma punção do orçamento público pelo capital.

assumira o papel central de assegurador das condições de reprodução do capital ampliando sua destinação à classe trabalhadora.

A crise estrutural deflagrada na década de 1970 provocou profundas alterações no trabalho e no Estado. A estratégia para recuperação da taxa de lucro passou por um profundo ataque ao trabalho através de uma intensa expropriação de direitos, aumento da inovação tecnológica, crescimento do desemprego e da precarização. O capital depende, sob essa conjuntura, cada vez mais do fundo público para ampliação de seus investimentos, do desenvolvimento tecnológico e para sua reprodução na esfera financeira.

As disputas em torno do fundo público se manifestam sob uma permanente punção das parcelas orçamentárias que retornariam para os trabalhadores na forma de serviços e políticas públicas. Assim, temos um processo de destituição das políticas sociais acompanhado de um processo destrutivo do trabalho que as operacionaliza. Se na esfera privada a precarização do trabalho está atrelada ao aumento da taxa de mais-valia apropriada pelos capitalistas, na esfera pública ela se vincula à liberação de parcelas do fundo público que atenderia miss demandas dos trabalhadores, operacionalizando-se por meio de uma permanente contrarreforma administrativa e previdenciária que viabilizam a tendência gerencial no interior do Estado.

Materializa-se, portanto, por meio de expropriação de direitos reconfigurando o trabalho na esfera pública. Produz-se não apenas vínculos mais precários e instáveis no interior do serviço público, mas também novas formas de controle e realização do trabalho, com aumento da inserção de tecnologias da informação no interior dos processos de trabalho. Seus impactos refletem em serviços e políticas com menos trabalhadores, muitos deles em regimes de teletrabalho, terceirizados e todos eles sobrecarregados.

Sob uma conjuntura de aprofundamento da crise econômica anuncia-se um cenário de acirramento da austeridade ultraneoliberal. Os ataques aos servidores públicos voltaram ao cenário político pelo reavivamento da contrarreforma administrativa, que, dentro em breve, deve ser apresentada ao Congresso. Ela é anunciada como forma de assegurar o teto dos gastos públicos e aumentar a capacidade de investimento estatal. Busca-se, por um lado, exterminar o traba-

lho na esfera pública tal como conhecemos. Por outro, promete-se o inacreditável, a melhoria dos serviços públicos a partir do aprofundamento da precarização do trabalho.

Nesse cenário adverso, a luta pela ampliação do funcionalismo público e contra sua precarização não poder ser vista como algo restrito aos servidores, uma luta corporativa, pois envolve o conjunto dos trabalhadores e seus direitos. É uma luta para que a parcela do fundo público gasta com pessoal não seja ainda mais depreciada a ponto de se tornar insignificante no âmbito do OP. É uma luta contra a supercapitalização dos direitos que transforma trabalho improdutivo em trabalho produtivo, contra a incessante marcha do capital em busca de novos espaços de valorização e do espraiamento da lógica do valor sobre todos os processos de trabalho. É uma luta contra as novas formas de gestão e realização do trabalho, que aviltam suas potencialidades e diminuem a capacidade de responder as demandas dos trabalhadores.

Referências

BEHRING, Elaine Rossetti. Fundo público, exploração e expropriação no capitalismo em crise. *In*: BOSCHETTI, Ivanete (org.). **Expropriação e direitos no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 20 set. 2019.

_____. **Lei nº 8.866 de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 10 ago. 2020.

_____. **Lei nº 12.618 de 13 de abril de 2012**. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões

pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; autoriza a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud); altera dispositivos da Lei nº10.887, de 18 de junho de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12618.htm>. Acesso em: 12 ago. 2020.

_____. **Lei nº13.954 de 16 dezembro de 2019.** Altera a Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares), a Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, a Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964 (Lei do Serviço Militar), a Lei nº 5.821, de 10 de novembro de 1972, a Lei nº 12.705, de 8 de agosto de 2012, e o Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, para reestruturar a carreira militar e dispor sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares; revoga dispositivos e anexos da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, e da Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13954.htm>. Acesso em: 12 ago. 2019.

_____. **Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 19 ago. 2020.

_____. **Lei complementar nº173 de 27 de maio de 2020.** Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-complementar-n-173-de-27-de-maio-de-2020-258915168>>. Acesso em: 13 ago. 2020.

_____. **Constituição (1988). Emenda Constitucional nº19 de 04 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas

da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 07 set. 2019.

_____. Constituição (1998). **Emenda Constitucional nº41 de 19 de dezembro de 2003**. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm>. Acesso em: 13 ago. 2020.

_____. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº95 de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm>. Acesso em: 01 mar. 2020.

_____. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº103 de dezembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm>. Acesso em: 20 ago. 2020.

_____. **Proposta de Ementa à Constituição nº 186 de 2019**. Altera o texto permanente da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de equilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139702>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

_____. **Decreto nº 2.271 de 07 de julho de 1997**. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra>.

jsessionid=15E6D763B7E703DF969FDE7074577E06.proposico-
esWeb1?codteor=447735&fi lename=LegislacaoCitada+-
PRC+39/2007>. Acesso em: 01 set. 2019.

_____. **Decreto nº 6.944 de 21 de agosto de 2009.** Estabelece medidas organizacionais para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, dispõe sobre normas gerais relativas a concursos públicos, organiza sob a forma de sistema as atividades de organização e inovação institucional do Governo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6944.htm>. Acesso em: 05 set. 2019.

_____. **Decreto nº 9.507 de 21 de setembro de 2018.** Dispõe sobre a execução indireta mediante contratação de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9507.htm>. Acesso em: 01 set. 2019.

_____. **Decreto nº 9.739 de 28 de março de 2019.** Estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece normas sobre concursos públicos e dispõe sobre o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - SIORG. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9739.htm>. Acesso em: 08 set. 2019.

_____. **Portaria nº 443 de 27 de dezembro de 2018.** Estabelece os serviços que serão preferencialmente objeto de execução indireta, em atendimento ao disposto no art. 2º do Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57219256/do1-2018-12-28-portaria-n-443-de-27-de-dezembro-de-2018-57218981>. Acesso em: 15 ago. 2020.

BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. **A nova política de recursos humanos.** Reforma do Estado para a Cidadania. São Paulo: Editora 34, 1997. Disponível em <[125](http://www.reformadagestaopublica.org.br/docu-</p></div><div data-bbox=)

ments/mare/BP-Papers/NovaPoliticaRH.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2020.

CARDOSO, José de Celso Junior. Terrorismo Fiscal, catástrofe liberal: a morte lenta (porém súbita!) da constituição cidadão pelos pés do governo Bolsonaro/Guedes. In: GEDIEL, José Antônio Peres; MELLO, Lawrence Estivalet de (org). **Erosão de direitos: reformas neoliberais e assédio institucional**. Curitiba: Kaygangue Ltda, 2020.

CASALECCHI, Alessandro Ribeiro de Carvalho. Retrato das despesas de pessoal no serviço público federal civil. Parte 1. In: **Estudo Especial**, n. 11. Instituto Fiscal Independente, Senado Federal, Brasília, 2019. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/566654/EE11.pdf>>. Acesso: 12 ago. 2020.

CHESSAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996

DRUCK, Graça. Trabalho, precarização e resistências: novos e velhos desafios? In: **Caderno CRH**, Salvador, v. 24, n. 01, p. 37-57, 2011.

FONTES, Virgínia. **O Capital Imperialista**– teoria e história. Rio de Janeiro, FIOCRUZ – EPSJV e UFRJ, 2010.

LOPEZ, Felix; GUEDES, Erivelton. **Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017)**: Atlas do Estado brasileiro, Bsb, IPEA, nota técnica, versão 2, 2019.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2009.

_____. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2009a.

PEREIRA, Gênesis de Oliveira. **Fundo Público e crise do capital**: expropriação e flexibilização dos direitos dos servidores públicos. 2019. Tese de doutorado. PPGSS / Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2019.

_____. Ataques aos Servidores Públicos sob o covid-19: orçamento de pessoal em questão. In: Moreira, Elaine et al. **Em tempos de pan-**

demia: propostas para a defesa da vida e de direitos sociais. Rio de Janeiro: UFRJ, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Escola de Serviço Social. Disponível em: <<http://ess.ufrj.br/images/Noticias/Divulgacao/EmTemposdePandemia/EM-TEMPOS-DE-PANDEMIA.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. Artigo. In: **I Simpósio Orçamento Público e Políticas Sociais**. Londrina: UEL, 2012. Disponível em: <<http://www.uel.br/eventos/orcamentopublico/pages/arquivos/I%20Simposio/Fundo%20Publico%20e%20o%20financiamento.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2020.

Sobre o Autor

Gênesis de Oliveira Pereira - Assistente Social, mestre em Serviço pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), doutor em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor Adjunto na Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro e coordenador do Grupo de Estudo e Pesquisa sobre Orçamento de Pessoal, precarização e Serviço Social – GEPOPPSS
E-mail: genesis.oliveira@gmail.com