



## “Questão Social, Pandemia e Serviço Social: em defesa da vida e de uma educação emancipadora”

**Eixo temático:** Trabalho, Questão Social e Serviço Social  
**Sub-eixo:** Relações de trabalho - organização, gestão e exploração da força de trabalho

### CONTRARREFORMA DO ESTADO E O TRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO NO BRASIL

ROBSON ROBERTO DA SILVA <sup>1</sup>  
JULIANA PORTES RIBEIRO <sup>2</sup>

#### RESUMO

Este trabalho é resultado de uma pesquisa, que adotou o materialismo histórico-dialético, como perspectiva teórico-metodológica, e a pesquisa bibliográfica e documental, incluindo o levantamento da legislação sobre a contrarreforma do Estado e serviço público no Brasil. Assim, procura apresentar um debate crítico sobre as configurações do trabalho no serviço público a partir das contrarreformas neoliberais nos últimos vinte anos no país; particularmente uma análise sobre a dinâmica do gasto com o funcionalismo público, os padrões de gestão e organização do trabalho decorrentes dessas contrarreformas.

**Palavras-chave:** Contrarreforma do Estado, trabalho, serviço público, Brasil.

#### ABSTRACT

This work is the result of a research, which adopted the historical-dialectical materialism, as a theoretical-methodological perspective, and the bibliographic and documental research, including the survey of the legislation on the counter-reform of the State and public service in Brazil. Thus, it seeks to present a critical debate on the configurations of work in the public service from the neoliberal counter-reforms in the last twenty years in the country; particularly an analysis of the dynamics of spending on the civil service, the management patterns and work organization resulting from these counter-

---

1 Professor com formação em Serviço Social. Universidade Federal Fluminense

2 Estudante de Graduação. Universidade Federal Fluminense

---

reforms.

**Keywords:** State Counter-Reform, work, public service, Brazil.

## **I - INTRODUÇÃO**

Desde a entrada do neoliberalismo no Brasil no começo da década de 1990, os presidentes da República e seus aliados de governo não vêm medindo as palavras para atacar os servidores públicos e assim promover uma aceitação popular favorável à realização das contrarreformas do Estado e da administração pública. O projeto de contrarreforma administrativa (Proposta de Emenda Constitucional – PEC 32/2020) encaminhado pelo governo Bolsonaro ao Congresso Nacional também tem sido defendido pelos seus ideólogos a partir de ofensas e distorções sobre a realidade do funcionalismo público brasileiro. Diante desse cenário, este trabalho procura analisar as configurações do trabalho no serviço público no contexto das contrarreformas neoliberais nos últimos vinte anos no país.

Para alcançar esse objetivo, a pesquisa, que deu origem a este trabalho, adotou o materialismo histórico-dialético, como perspectiva teórico-metodológica, que orientou uma abordagem de pesquisa que privilegiou os aspectos qualitativos e quantitativos. Além disso, a pesquisa bibliográfica e documental, incluindo o levantamento sobre a legislação atinente ao tema, como instrumentos que foram utilizados na coleta de dados/informações. Em particular, nas plataformas de bibliotecas digitais, de instituições de pesquisa, como Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, nos sites de periódicos e órgãos públicos.

Assim, este trabalho procura apresentar um debate crítico sobre as configurações do trabalho no serviço público a partir das contrarreformas neoliberais nos últimos vinte anos no país; particularmente uma análise sobre a dinâmica do gasto com o funcionalismo público, os padrões de gestão e organização do trabalho decorrentes dessas contrarreformas.

## **II - DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 - O debate crítico sobre as configurações do trabalho no serviço público a partir das contrarreformas neoliberais**

As notícias e debates públicos sobre o funcionalismo público vieram mais uma vez à

tona, com a PEC 32/2020 construída pelo presidente Bolsonaro e pelo ministro da Economia. Nas instituições e nos principais veículos de informação, que atuam para atender os interesses da classe dominante, têm sido possível identificar afirmações que não permitem compreender a realidade do funcionalismo público no país, como, por exemplo, declarações ou críticas quanto ao suposto número exagerado de funcionários públicos, ao comprometimento do orçamento com esses trabalhadores, à disparidade salarial entre eles e aqueles que trabalham na iniciativa privada, à falta de eficiência e de regulamentação de avaliações de desempenho etc.

A Confederação Nacional da Indústria (CNI), por exemplo, realizou um levantamento que deu origem ao relatório *“O peso do funcionalismo público no Brasil em comparação com outros países”*, no qual afirmou que as despesas com ativos e inativos do serviço público somam 13,4% do Produto Interno Bruto (PIB) e que o país ocupa a 7ª posição do ranking das nações que mais gastam com o funcionalismo público. Tal relatório foi encaminhado a autoridades do governo ultraneoliberal de Bolsonaro e líderes partidários no momento em que a equipe econômica tenta avançar com o projeto de contrarreforma administrativa.

Por sua vez, um dos meios de comunicação de maior influência no país, a Globo, também divulgou em 10/08/2020 a matéria *“Brasil é o 7º país que mais gasta com servidor; valor é 3,5 vezes as despesas com saúde”*. Nessa matéria, esse meio de comunicação afirmou que o Instituto Millenium, que tem o atual ministro da economia, Paulo Guedes, como um dos seus fundadores, divulgou um estudo que demonstra que o Brasil gastou 13,7% do PIB em 2019, cerca de R\$ 930 bilhões, com servidores públicos federais, estaduais e municipais; e que o gasto com o funcionalismo público é o dobro das despesas com educação e 3,5 vezes as despesas com saúde (3,9% do PIB).

Entretanto, a Nota de Política Econômica do Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades (MADE), da Universidade de São Paulo (USP), de autoria de Cardomingo, Toneto e Carvalho (2020), e que tem subsidiado o debate da Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público (SERVIR), aponta que o funcionalismo público no Brasil não é uma anomalia em comparação a outros países. Segundo os autores, quando se considera o tamanho da população, a média dos países que compõem a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) gasta em termos absolutos mais que o dobro (2,2 vezes) com os servidores que o Brasil.

Além disso, um levantamento realizado pelo IPEA (2019) tem evidenciado a necessidade de aprofundar a análise do funcionalismo público do país, considerando as desigualdades da sociedade brasileira e que se expressam nesse contingente de

trabalhadores do Estado. Particularmente, chama a atenção para apreender o funcionalismo público, sem desprezar as discrepâncias entre os três poderes da Federação (Executivo, Legislativo e Judiciário), entre as três distintas esferas governamentais, como também as assimetrias no interior das ocupações e as desigualdades de gênero e étnico-racial a partir do meado dos anos 1980.

Desde a entrada do neoliberalismo no Brasil, no começo da década de 1990, tem se notado que, em razão das conjunturas e dos diferentes governos nacionais, essa ideologia vem assumindo distintas versões, que não alteram os seus princípios elementares. Como apontou Antunes (2018, p. 267) “o neoliberalismo vem se efetivando por meio de um movimento pendular, quer via governos neoliberais ‘puros’, quer pela ação de governos mais próximos ao social-liberalismo, sendo em ambos os casos os pressupostos fundamentais do neoliberalismo se mantêm essencialmente preservados”. Os projetos de contrarreforma do Estado e da administração pública têm sido uma das marcas desses governos nacionais (ultra) neoliberais; e procuram beneficiar o mercado, por meio da redução das máquinas burocráticas, consideradas pelos seus ideólogos como improdutivas e patrimonialistas.

Em todos os governos nacionais (ultra) neoliberais esses projetos contrarreformistas têm sido defendidos por seus ideólogos a partir de ameaças e ataques aos servidores públicos. De acordo com Torres (2004, p. 168), “Collor enfatizou ao máximo as ineficiências, contradições, aberrações e irregularidades da administração pública, expondo-lhe as vísceras à execração popular”. Por meio do discurso ideológico de combate ao marajá, que ganhou aceitação em setores da população, esse presidente da República atacou os servidores públicos, culpabilizando-os como os causadores dos principais problemas que afetam o Estado e a sociedade. Os demais presidentes da República e seus aliados de governo também não mediram as palavras para atacar os servidores públicos e assim promover uma aceitação popular favorável à realização das contrarreformas do Estado e da administração pública. Como bem lembram Costa, Farage e Lacerda (2020),

FHC nos chamou de “vagabundos”. Nas suas palavras: “pessoas que se aposentam com menos de 50 anos são vagabundos, que se locupletam de um país de pobres e miseráveis” (maio/1998). Já Lula nos chamou de “acomodados” menos confiáveis que políticos: “Eu, de vez em quando, falo que as pessoas achincalham muito a política. Mas a profissão mais honesta é a do político. Sabe por quê? Porque todo ano, por mais ladrão que ele seja, ele tem que ir para a rua encarar o povo, e pedir voto. O concursado não. Se forma na universidade, faz um concurso e está com emprego garantido o resto da vida” (setembro de 2016). Finalmente, o super-ministro de Jair Bolsonaro, Paulo Guedes, nos chamou de “parasitas”: “O funcionalismo teve aumento de 50% acima da inflação, tem estabilidade de emprego, tem aposentadoria generosa, tem tudo, o hospedeiro está morrendo, o

cara virou um parasita, o dinheiro não chega no povo e ele quer aumento automático, não dá mais” (fevereiro/2020) (Idem., 2020, n. p).

Os discursos dessa natureza, além de ser uma forma de mobilizar a opinião pública, em tempos de crise, para tornar consensual a realização das contrarreformas do Estado e da administração pública, faz parte de um movimento mais geral, que visa instaurar uma “cultura política da crise”, que, como bem demonstrou Mota (2000), também vem sendo fecundada pela burguesia internacional para construir os mecanismos de ajustes e implementar contrarreformas, sob a égide do neoliberalismo, que atendam os interesses do grande capital.

Como apontam Dardot e Laval (2016), a classe burguesa e suas frações, diante das circunstâncias criadas pela atual crise estrutural do capital, vem mobilizando a opinião pública em prol da realização de “reformas” (leia-se contrarreformas) gerenciais que incorporam os mecanismos de gestão das empresas privadas, como soluções mais eficazes contra os problemas que consideram ser originados da gestão pública. Nessa direção, cabe considerar que –, diferentes das classes dominantes e suas frações que buscam propagar práticas e ideologias que justificam a utilização de concepções e mecanismos gerenciais, a partir de uma compreensão de crise como endógena ao Estado, que intervém e desperdiça demais, possui um “modelo” burocrático pouco moderno e eficiente –, é importante apreender a implementação do gerencialismo como parte inseparável do fenômeno cujos outros aspectos constituem a contrarreforma do Estado e o processo de reestruturação produtiva, que são respostas à crise estrutural do capital iniciada na década de 1970 (IASI, 2012).

A implementação da contrarreforma gerencial do Estado e da administração pública iniciada no governo Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002), não se limitou ao seu mandato, pois seus principais traços foram mantidos, adaptados e reforçados nos governos neoliberais de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010); Dilma Rousseff (2011-2016); Michel Temer (2016-2018); e do atual presidente da República Jair Messias Bolsonaro. Como aponta Bresser-Pereira (2009), principal mentor dessa proposta contrarreformista nos anos 1990:

Na origem, ela não foi chamada de “reforma da gestão pública”, pois essa denominação ainda não estava disseminada, mas de “reforma gerencial do Estado”. O novo ministro mudou sua denominação para um nome similar – “reforma empresarial” –, mas durante o segundo quadriênio do governo Cardoso a reforma da gestão pública teve continuidade. Em 2003, quando o Partido dos Trabalhadores venceu as eleições presidenciais, manteve os princípios básicos da reforma, apesar

de sua oposição a ela durante o governo anterior. Avanços continuam ocorrendo, não apenas no nível federal, mas também no estadual e no municipal, pois a reforma de 1995 modificou a pauta da administração pública em todo o país. (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 254).

A manutenção dos principais aspectos da contrarreforma do Estado e da administração/gestão pública (privatização, desconcentração, delegação, parcerias público-privadas, terceirização, produtividade, avaliação por desempenho etc.) certamente está associada a sua contribuição ao ajuste fiscal, cujas medidas mais recentes referem-se à Emenda Constitucional (EC) nº 93/2016, que prorrogou a vigência da Desvinculação de Receitas da União (DRU) até 2023 e aumentou seu percentual de 20% para 30%; à EC nº 95/2016, que instituiu o “Novo Regime Fiscal”, e estabeleceu um limite/teto para as despesas primárias por um período de 20 anos; à Lei da Terceirização, nº 13.429/31 de março de 2017, que regulamenta a prática e permite que as empresas terceirizem até mesmo as atividades-fim; à contrarreforma trabalhista (Lei 13.467, de julho de 2017); à contrarreforma da previdência social aprovada por meio da Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019 (PEC 6/2019); ao Plano Mais Brasil de dezembro de 2019, constituído pela PEC Emergencial, PEC dos Fundos, PEC do Pacto Federativo; e ao projeto de contrarreforma da administração pública (PEC 32/2020), que procura alterar a forma de contratação de servidores, o número de carreiras, a remuneração e outros aspectos da administração pública, que podem acelerar a destruição do serviço público, principalmente no âmbito das políticas públicas que garantem direitos sociais.

A continuidade da contrarreforma gerencial indica que o regime de acumulação flexível comandado pela financeirização exige também uma forma de Estado e de administração pública, que atenda as condições gerais de produção e reprodução do capital. A esse respeito, Druck (2011) destaca que “houve uma evolução da esfera financeira, que passou a determinar todos os demais empreendimentos do capital, subordinando a esfera produtiva e contaminando todas as práticas produtivas e os modos de gestão do trabalho, apoiada centralmente numa nova configuração do Estado, que passa a desempenhar um papel cada vez mais de ‘gestor dos negócios da burguesia’” (Idem., 2011, p. 42). A autora também aponta que em vários setores da sociedade a terceirização é uma dos recursos estratégicos mais utilizados, sendo comparada a “uma verdadeira epidemia nas últimas duas décadas, que contaminou a indústria, os serviços, a agricultura, o serviço público, generalizando-se também não só para as atividades-meio, mas também para as atividades-fim” (ANTUNES; DRUCK, 2014, p. 17).

No âmbito do Estado e da administração pública as atividades do funcionalismo público têm sido consideradas como trabalho improdutivo, pois, segundo Marx (2017), só é produtivo o trabalho que produz mais-valia para os capitalistas. No entanto, tais atividades improdutivas fazem parte da divisão social e técnica do trabalho, são consideradas fundamentais para a sobrevivência do capitalismo e vivenciam as mesmas premissas desse sistema (ANTUNES, 2009). Logo, as configurações do trabalho no serviço público estão direta e/ou indiretamente associadas às transformações que têm ocorrido no âmbito da produção e no mundo do trabalho.

Segundo Antunes (2014), a reestruturação produtiva brasileira, sob o comando do capital financeiro e a égide do neoliberalismo, vem alterando a forma de ser da classe trabalhadora, em um contexto em que o proletariado industrial da era do fordismo periférico vem se reduzindo com a ampliação de novos contingentes de trabalhadores, principalmente no setor de serviços, mas também com a entrada dessa nova massa de trabalhadores na agroindústria e, em menor grau, na indústria. Para o autor, essa nova morfologia da classe trabalhadora vem oscilando entre a sua grande heterogeneidade (de gênero, racial, geração, espaço, qualificação, nacionalidade etc.), cabendo destacar a tendência à feminização em diversos setores e ramos; e a manutenção da discriminação e da desigualdade de gênero e racial, especialmente nos diferentes tipos de terceirização, mesmo com a ofensiva dos movimentos sociais contra o machismo e o racismo, como fenômenos estrutural e estruturante das relações sociais no capitalismo. Desse modo e sem desprezar as contradições que se expressam no Estado por meio da luta de classes e também das divisões internas do funcionalismo público no seu sentido amplo (diferentes burocracias: administrativa, judiciária, militar, policial etc.) (POULANTZAS, 2000), procurou analisar as configurações do trabalho no serviço público no contexto das contrarreformas neoliberais nos últimos vinte anos no Brasil, considerando a dinâmica do gasto com o funcionalismo público, os padrões de gestão e organização do trabalho decorrentes das contrarreformas neoliberais.

## **2.2 - A dinâmica do gasto com o funcionalismo público e os padrões de gestão e organização do trabalho**

### **2.2.1 - A dinâmica do gasto com o funcionalismo público**

Dados reais e acessíveis ao público comprovam que não há servidores públicos demais no Brasil e que a folha salarial deles não representa risco de colapso das contas públicas da União. Em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), em 2017 foram investidos 4,6% na folha de pagamento da União; em 2005, a relação foi de 3,8% e, em 1995, de 5,4%. Essa breve série histórica demonstra que os números, que incluem os investimentos na folha dos três poderes e também de órgãos federais como empresas, fundações e autarquias, estão sob controle (DALLE, 2018).

No critério de quanto gasta, percentualmente, em relação à receita corrente líquida, Dalle (2018) sinaliza que o Brasil não corre risco de experimentar o colapso em função dos servidores. A folha da União representava 42% dessa receita segundo os dados referentes ao ano de 2017. O limite, determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), é de 50%, ou seja, oito pontos percentuais de distância. Importante destacar aqui que a LRF foi criada em 2000 com inspiração fortemente restritiva. Por meio dela, os governos, em nome da austeridade, podem cortar gastos, como os da área social, exceto os relacionados à dívida pública.

De acordo com Dalle (2018), na comparação com países de outros continentes, muitos deles sempre apontados como exemplos de organização e desenvolvimento, o Brasil está longe de configurar uma aberração no que tange ao gasto com o funcionalismo público. Levantamento da OCDE mostra o país entre aqueles que têm menos servidores públicos em relação ao total de pessoas empregadas e em relação à população economicamente ativa.

Nessa direção, Cardomingo, Toneto e Carvalho (2020) destacam que na conjuntura brasileira atual vem sendo realizadas análises comparativas da proporção dos gastos com o funcionalismo público em relação ao PIB do país com outras nações. Embora as metodologias utilizadas variem entre as bases de dados disponíveis, em particular da OCDE e do Fundo Monetário Internacional (FMI), os autores apontam que o país gasta hoje com os salários de todo o funcionalismo público algo próximo de 14% do PIB. Essa proporção de gastos em relação ao PIB tem levado setores da sociedade, principalmente os mais conservadores, a questionar se o serviço público brasileiro estaria consumindo o orçamento de forma desproporcional em comparação a outros países. Porém, Cardomingo, Toneto e Carvalho (2020), utilizando tanto as informações da OCDE quanto do FMI, notam que o comprometimento do orçamento com folha de pagamento (na casa dos 25%) é menor não apenas que da Noruega e da África do Sul, mas também que dos Estados Unidos, Rússia e

a da própria mediana da OCDE.

Além disso, os autores, usando os dados do *Atlas do Estado Brasileiro* do IPEA, apontam que, ao longo dos últimos 15 anos, o nível de gastos com salários se manteve praticamente estável ao redor de 10% do PIB. Mais precisamente, em 2006 o gasto com funcionalismo representava 9,77% do PIB. Em 2017 passou a representar 10,74%, um aumento de cerca de um ponto percentual ao longo de 11 anos. Vale destacar que parte importante das oscilações durante esse período se deve, na verdade, para além de aumento ou diminuição dos gastos em si, a flutuações do produto, e que apenas em nível municipal é possível identificar uma tendência de alta (CARDOMINGO, TONETO, CARVALHO, 2020).

Com relação à população total, que reflete o número de pessoas atendidas pelos serviços públicos prestados, Cardomingo, Toneto e Carvalho (2020), utilizando a combinação de base de dados da OCDE e da Penn World Table (PWT), apresentam valores menores do que os Estados Unidos, e também significativamente menores que a mediana da OCDE, que está próxima aos 8%. Por fim, os autores também analisam os dados produzidos pelo *Atlas* do IPEA, que deixam evidente na série histórica, desde 1986, a relativa estabilidade do emprego público como proporção da população total. É necessário lembrar que esse período compreende significativa elevação da oferta de serviços públicos pela consolidação dos direitos assegurados pela Constituição Federal de 1988. Assim como destacado por Lopes e Guedes (2020), o emprego formal passa por um acréscimo significativo durante a primeira década do século XXI, sem um crescimento correspondente do emprego público. Contudo, desde o início da crise de 2015-2016, há diminuição do emprego privado, enquanto o setor público mantém sua participação, flutuando menos com o ciclo econômico graças à estabilidade também instituída na Carta constitucional de 1988. Dessa forma, Cardomingo, Toneto e Carvalho (2020) destacam que, ao longo de todo esse período de expansão do serviço público, o funcionalismo passou de 4,7% da população para 6,1%. Além disso, a elevação desse número ao longo do início do século XXI acompanhou, ainda que em menor proporção, o aquecimento substancial verificado no mercado de trabalho brasileiro, não sendo um processo descolado da dinâmica geral do emprego e do crescimento econômico.

Segundo Cardomingo, Toneto e Carvalho (2020), o gasto com funcionalismo per capita medido em PPP, uma espécie de taxa de câmbio que iguala o poder de compra das diferentes moedas, para um conjunto de países, demonstra que enquanto o gasto brasileiro parece elevado em relação ao PIB, ao considerar o tamanho da população atendida, a discrepância se inverte: “estamos, dentre os países com dados disponíveis, entre aqueles

que menos gastam com funcionalismo para cada habitante, ao lado de outras economias emergentes” (Idem., 2020, p. 5).

Dessa forma, Cardomingo, Toneto e Carvalho (2020), contrariando os discursos de setores dominantes, constatam que o Brasil não gasta mais em funcionalismo do que outros países. A média de países da OCDE gasta em termos absolutos mais que o dobro (2,2 vezes) com servidores do que o país, quando se considera o tamanho da população. A cobrança para que os serviços brasileiros atinjam patamares de qualidade similares aos dos países centrais, gastando menos, deve ter esse número em vista. Se considerar a despesa com educação, por exemplo, o cenário é ainda mais díspar: o salário inicial para professores de ensino fundamental é o menor entre todos os países com dados disponíveis. O gasto per capita brasileiro em saúde, mesmo com a existência do SUS, é inferior ao patamar de outros países periféricos. Se a meta de todas as partes envolvidas na discussão da PEC 32 é a busca por serviços públicos universais e de qualidade, então o mote da economia de recursos não pode ser o único a orientar as decisões.

### **2.2.2 - Os padrões de gestão e organização do trabalho**

A contrarreforma gerencial implementada no país desde o meado dos 1990 vem impactando no gasto do funcionalismo público, na medida em que contribui com o ajuste fiscal através de dois mecanismos: o primeiro está voltado, por um lado, para a redução do aparelho do Estado, via privatização, terceirização, extinção de órgãos e focalização dos gastos sociais e, por outro lado, para a centralização e fortalecimento dos núcleos de decisão e controladores das políticas (núcleos estratégicos); e o segundo buscava reorganizar a relação entre formulação e implementação de políticas, redefinindo a relação de controle, através da descentralização e estabelecimento de critério de performance, que seriam acompanhados via contratos de gestão a partir da transformação de determinados órgãos administrativos em organizações sociais ou em agências executivas (SOUZA FILHO, 2011).

Como uma das medidas de ajuste fiscal, Flores (2021) destaca a EC 95/2016, que alterou a Constituição Federal e assim promoveu diferentes expropriações dos direitos dos trabalhadores empregados pelo Estado brasileiro.

A expropriação do seu fundo de subsistência pode ser sinalizada: pela paralisação

dos ajustes salariais; pela proposta de extinção do abono permanência e; pelas possíveis alterações nos planos de cargos e salários, com a extinção de benefícios/incentivos concedidos e com mudanças na tabela de ascensão funcional. Indicamos como expropriação tributária a própria condição da tributação brasileira que é altamente regressiva e que não cumpre uma finalidade redistributivista. Além disso, a proposta de ampliação da contribuição previdenciária para os trabalhadores estatutários também pode sinalizar essa expropriação (FLORES, 2021, p. 240).

Essa autora também destaca a continuidade e o aprofundamento da precarização do trabalho no serviço público por meio das contrarreformas do Estado. De acordo com Bresser Pereira (1997a), quatro são os componentes básicos da contrarreforma do Estado e da administração pública: delimitação das funções do Estado, que ocorre através da privatização, terceirização e “publicização”; redução do grau de interferência do Estado, que exige a sua desregulamentação; aumento da governança do Estado, que corresponde à ampliação da capacidade de efetivar as decisões do governo por meio do ajuste fiscal; governabilidade, que se refere-se à capacidade política de governar e deriva-se da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade. A nova política de recursos humanos se insere no processo mais amplo de “reforma” gerencial do Estado. Nesta política:

os servidores públicos, e portanto integrantes de carreiras de Estado, serão apenas aqueles cujas atividades estão voltadas para as atividades exclusivas de Estado relacionadas com a formulação, controle e avaliação de políticas públicas e com a realização de atividades que pressupõem o poder de Estado. Esses servidores representarão o Estado enquanto pessoal (BRESSER PEREIRA, 1997b, p. 12).

A efetivação dessa nova política de recursos humanos está baseada nas seguintes diretrizes: reposicionar os patamares de remuneração de forma competitiva em relação ao setor privado ou a parâmetros internacionais; fortalecer, por meio da criação ou reorganização, as carreiras voltadas para formulação, controle e avaliação de políticas públicas, bem como, para atividades exclusivas de Estado; avançar em direção à definição de atribuições mais amplas que possibilitem o exercício; promover o recrutamento com base em perfis generalistas, tanto no que tange à formação quanto à experiência profissional; disseminar e aperfeiçoar os sistemas de avaliação de desempenho, associados a incentivos monetários ou de ascensão nas carreiras; corrigir distorções e fortalecer as regras e mecanismos de desenvolvimento profissional nas carreiras; planejar o ingresso de pessoal, por meio de concurso público; possibilitar a permanente capacitação dos servidores a partir da elaboração de um plano anual; e reorganizar a prestação de atividades auxiliares como

manutenção, segurança e atividades de apoio diversas por meio da extinção de cargos (BRASIL, 1997).

De acordo com Druck (2007), há uma articulação indissociável entre a contrarreforma gerencial do Estado e da administração pública, da qual faz parte essa nova política de recursos humanos, e a governança corporativa, ou seja, a gestão das empresas privadas. Nas palavras da própria autora, “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” (Idem., 2007, p. 56).

Flores (2021) chama atenção para o fato de que a gestão privada do Estado não se restringe a transferência estatal à execução de suas ações, ou seja, à privatização, tendo em vista que envolve também a incorporação da lógica empresarial organizativa no processo de trabalho no âmbito do serviço público. Por essa razão, a autora aponta que:

Os trabalhadores são envolvidos em uma lógica de pressão por produtividade e eficiência que estimula o individualismo, a competitividade e práticas assediadas entre eles. Adotam-se contratações e processos de trabalho que desconectam o trabalhador da função pública dos serviços ofertados nas instituições estatais, individualizam os interesses coletivos de classe. Utilizam-se de uma estrutura hierárquica que distancie os trabalhadores. Vinculam as regras de seleção e avaliação dos gestores em cargos de confiança aos interesses privados de quem os nomeia (FLORES, 2021, p. 78).

Em relação às formas de contratação, a terceirização vem cada vez mais sendo uma das formas principais. Segundo Druck (2007), no atual contexto das transformações do mundo do trabalho, a terceirização ocupa lugar central, sendo fundamental apreendê-la a partir dos processos de mundialização do capital, de reestruturação produtiva e de hegemonia neoliberal, que se manifestaram também no âmbito do trabalho no servidor público. Essa autora destaca que a terceirização é um fenômeno velho e novo, e a novidade está na centralidade que ocupa no capitalismo contemporâneo e no seu crescimento e generalização, constituindo uma verdadeira epidemia sem controle.

No Brasil, a introdução da terceirização no serviço público ocorreu no governo militar, que, em 1967, fez uma reforma administrativa do aparelho de Estado, tendo por objetivo impedir “o crescimento desmesurado da máquina administrativa”, tal como justificado no Decreto-Lei no 200/1967. Entretanto, é com a “reforma” do Estado no governo Fernando Henrique Cardoso, iniciada em 1995, que se estabelecem todas as diretrizes e a concepção de um Estado gerencial, no qual a privatização e a terceirização assumem lugar central (DRUCK, 2007).

Para Alves (2014), expansão da terceirização na década do chamado “neodesenvolvimentismo” é um traço da nova ofensiva do capital na produção nas condições históricas do capitalismo contemporâneo. Nesse período, o autor destaca que se instaurou o que tem sido denominado de uma “nova precariedade salarial” no país, que corresponde ao “novo modo de organizar o processo de trabalho e a produção do capital a partir da lógica do trabalho flexível, sendo ela caracterizada pela adoção das novas tecnologias informacional, gestão toyotista e relações de trabalho flexíveis (contrato salarial, jornada de trabalho e remuneração flexível)” (Idem., 2014, p. 91).

Essa “nova precariedade salarial” deu novas roupagens à terceirização, que não é um fenômeno novo na produção capitalista (DRUCK, 2007; ALVES, 2014); e disseminou-se, não apenas pelo setor privado – indústria, comércio e serviços –, mas também pelo setor público, incluindo a administração pública, alterando não apenas a morfologia social do trabalho, mas o sociometabolismo laboral no Brasil. A “nova precariedade salarial” constituiu novas dimensões da precarização do trabalho, como, por exemplo, o que denominamos “precarização do homem-que-trabalha”, que se manifesta pelo aumento dos casos de adoecimento laboral nos locais de trabalho reestruturados (ALVES, 2014).

Segundo Alves (2014), a terceirização representa a lógica organizacional do capitalismo em rede. No caso do setor privado, essa rede funciona como circuito de valorização operando a transferência de valor das empresas terceiras para a grande empresa tomadora; no caso do setor público, quando o governo federal, os governos estaduais e municipais terceirizam suas atividades para empresas e pessoas, essa rede funciona como veículo de contenção do gasto público nas condições históricas do capitalismo predominantemente financeirizado e do Estado neoliberal, que, para o autor, contribui não apenas para a sua expansão como modo de organização empresarial, mas também para seu reconhecimento jurídico-institucional pela alta Corte Constitucional do país.

Como parte dessa estratégia de contenção do gasto público, Druck, Filgueiras e Moreira (2017) apontam que, desde o golpe institucional de 2016, uma avalanche de medidas começou a paralisar a máquina pública e inviabilizar os serviços públicos, como o estabelecimento de metas fiscais que se expressam por meio de cortes nos serviços públicos, pagamento de juros da dívida pública, transferência de recursos públicos para o capital financeiro em detrimento da prestação de serviços públicos de saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia, assistência social, etc.

Segundo Flores (2021), a redução de parcela do serviço público vem se manifestando

pela: contenção do orçamento público federal destinado às políticas sociais e ao pagamento de seus trabalhadores; pela flexibilização dos direitos desses trabalhadores; pela ampliação de uma nova força de trabalho com regimes precarizados e flexibilizados por intermédio da terceirização; pela degradação das condições de trabalho, pela desvalorização ideológica do público em detrimento do privado; pelas privatização, focalização, fragmentação, descentralização, monetarização, financeirização e terceirização dos serviços ofertados.

Assim, pode-se dizer que os padrões de gestão e organização do trabalho no serviço público também tem sido alvo de um processo de reestruturação operada pelo gerencialismo, como ideologia de matriz orgânica toyotista (ALVES, 2008; SILVA, 2022), que se expressa no âmbito do Estado por meio das contrarreformas, que são funcionais ao capital de dominação financeira, na medida em que promove uma verdadeira expropriação do fundo público.

### **III - CONCLUSÃO**

Em síntese, notou-se que as configurações do trabalho no serviço público no contexto das contrarreformas neoliberais nos últimos vinte anos, aprofundam práticas reformistas iniciadas em contextos sócio históricos anteriores –, como a privatização e a terceirização introduzidas no Estado no período da ditadura civil-militar –; e que estão articuladas às recentes mudanças no mundo do trabalho operadas pela reestruturação produtiva. Particularmente, no que tange à dinâmica do gasto com o funcionalismo público, e aos padrões de gestão e organização do trabalho no serviço público, constatou-se que a contrarreforma gerencial implementada no país vem impactando no gasto do funcionalismo público, na medida em que contribui com o ajuste fiscal. Por essa razão, identificou-se que não há servidores públicos demais no país e que a folha salarial deles não representa um risco de colapso das contas públicas. Pelo contrário, o país está entre aqueles que menos gasta com funcionalismo para cada habitante. Portanto, o debate promovido pelos (ultra)neoliberais quanto ao suposto inchaço da máquina pública, só obscurece a realidade e impede a implementação de serviços públicos de qualidade e em quantidade. Para esses sujeitos, identificou-se que a gestão e a organização do trabalho no serviço público deve se espelhar na gestão das empresas privadas. Assim, pôde-se notar que a privatização e a terceirização tem assumido um lugar central no âmbito do Estado.

### **IV - REFERÊNCIAS**

ALVES, G. O espírito do toyotismo - reestruturação produtiva e “captura” da subjetividade do trabalho no capitalismo global. In: **Confluências – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, Vol. 10, n. 1, 2008.

ALVES, G. Terceirização e capitalismo no Brasil: um par perfeito. In: **Revista TST**. Brasília: n. 3, 2014.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2009.

\_\_\_\_\_. DRUCK, G. A epidemia da terceirização. In: ANTUNES, R. (org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil III**. São Paulo: Boitempo, 2014.

ANTUNES, R. Desenhando a nova morfologia do trabalho no Brasil. In: **Estudos avançados**, 28 (81), 2014.

ANTUNES, R. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital**. São Paulo: Boitempo, 2018.

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. In: **Cadernos do MARE da Reforma do Estado**. Brasília: MARE, 1997a.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A nova política de recursos humanos**. Reforma do Estado para a Cidadania. São Paulo: Editora 34, 1997b.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

CARDOMINGO, M.; TONETO, R.; CARVALHO, L. De parasitas às palmas na janela: uma análise dos gastos com funcionalismo no Brasil. **Nota de Política Econômica nº 004**, MADE: USP, 2020.

CARVALHO, E. P. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores, do período colonial a 1930. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011.

CONFERÊNCIA NACIONAL DA INDÚSTRIA. **O peso do funcionalismo público no Brasil em comparação com outros países**. Nota Econômica Nº15. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2020/10/CNI-gastos-com-o-funcionalismo.pdf> . Acesso: 03 abr. 2021.

COSTA, A.; FARAGE, E.; LACERDA, F. Reforma Administrativa do Governo Bolsonaro: “Renovar” não significa avançar, **Esquerda Online**, Rio de Janeiro, 14 nov. 2020. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2020/09/14/reforma-administrativa-do-governo-bolsonaro-renovar-nao-significa-avancar/> .Acesso: 03 abr. 2021.

DALLE, I. **Dados comprovam que Brasil não gasta demais com servidores públicos**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo 27/8/2018. Disponível em: < <https://www.cut.org.br/noticias/dados-comprovam-que-brasil-nao-gasta-demais-com-servidores-e81b> >. Acesso em 18.jul.2019.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DRUCK, G. **A precarização social do trabalho no Brasil: uma proposta de construção de indicadores**. Salvador: CRH/ UFBA/CNPq. Projeto de Pesquisa Bolsa Produtividade do CNPq, 2007.

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

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz; MOREIRA, Uallace. **Ajuste fiscal e as universidades públicas brasileiras: a nova investidura do Banco Mundial**. Edgardigital - UFBA, Salvador, 2017.

FLORES, Mariana. **Parasitas da sociedade? Uma análise sobre a reestruturação destrutiva de parcela do “serviço público” brasileiro**. *Rio de Janeiro, 2021*. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Curso de Serviço Social, Universidade do Federal do Rio de Janeiro, 2021.

IASI, M. L. O Estado depois do ajuste: políticas sociais na época da hipocrisia deliberada. In: PASTORINI, A. et al. **Estado e cidadania: reflexões sobre as políticas públicas no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas do Estado brasileiro**. Brasil: IPEA, 2019.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política: livro I – o processo de produção do capital**. Rio de Janeiro: São Paulo: Boitempo, 2017.

MARX, K. Para a crítica da economia política. Salário, preço e lucro. O rendimento e suas fontes. In: **"Os economistas"**, São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MOTA, A. E. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. São Paulo: Cortez, 2000.

O GLOBO. **Brasil é o 7º país que mais gasta com servidor; valor é 3,5 vezes as despesas com saúde**, *Rio de Janeiro, 10 ago. 2020*. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/08/10/brasil-e-o-7o-pais-que-mais-gasta-com-servidor-valor-e-35-vezes-despesas-com-saude-diz-instituto.ghtml> . Acesso: 03 abr. 2021.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

SOUZA FILHO, R. de. **Gestão pública e democracia: a burocracia em questão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SILVA, R. R. da. As expressões do gerencialismo na seguridade social no Brasil. In: **IV Seminário Nacional: Serviço Social, Trabalho e Política Social – SENASS**. Florianópolis: UFSC, 2022.

TORRES, M. D. de F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de

Janeiro: FGV, 2004.

,