



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

Eixo temático: Política Social e Serviço Social

A CONTRARREFORMA ADMINISTRATIVA DO ESTADO COMO ESTRATÉGIA PARA AMPLIAR AS APROPRIAÇÕES DO FUNDO PÚBLICO PELO CAPITAL

MARIANA FLORES FONTES PAIVA ¹

RESUMO: Nossa proposta neste artigo é problematizar a intencionalidade da utilização de imagens depreciativas à força de trabalho empregada pelo Estado. Com o intuito de revelar que as transformações propostas por Bolsonaro ao “serviço público” no campo das políticas sociais, articuladas com as já instituídas em governos anteriores por intermédio da implementação da contrarreforma administrativa, direcionam para a ampliação da apropriação do fundo público pelo capital e da expropriação dos direitos e dos salários dos/as trabalhadores/as.

Palavras-chave: contrarreforma administrativa, fundo público e força de trabalho empregada pelo Estado.

ABSTRACT: Our proposal in this article is to problematize the intentionality of the use of derogatory images towards State

¹ Profissional de Serviço Social. Universidade Federal Do Estado Do Rio De Janeiro

workers. In order to reveal that the transformations proposed by Bolsonaro to the “public service” in the field of social policies, articulated with those already instituted in previous governments through the implementation of the administrative counter-reform, lead to the expansion of the appropriation of the public fund by capital and expropriation of workers' rights and wages.

Keywords: administrative counter-reform, public fund and State workers.

I. INTRODUÇÃO

Os/as trabalhadores/as empregados/as pelo Estado são apresentados há décadas e, com vigor nos últimos anos, como aqueles onerosos às contas públicas. Foram no governo de Jair Messias Bolsonaro (2018-2022) apelidados pelo Ministro da Economia como “parasitas” e, a categoria docente das universidades, pelo Ministro da Educação como “zebras gordas”. Posturas desrespeitosas e autoritárias que demarcam o cotidiano deste governo e desconsideram o entendimento sobre o serviço que esses/as trabalhadores/as prestam e sobre o que representam para a materialização dos direitos da classe trabalhadora. Ademais, manifestam a estratégia adotada para atender as exigências do capital quanto a intervenções estatais que garantam a continuidade e priorização de uma política de endividamento, especialmente nos países de capitalismo dependente, à despeito de uma crise do capital aprofundada com a pandemia do COVID-19 e suas consequências humanitárias e sociais.

Nossa proposta neste artigo é problematizar a intencionalidade de alguns estereótipos que envolvem o “serviço público”², ao revelar que as transformações propostas por Bolsonaro, articuladas com as já instituídas em governos anteriores por intermédio da

2 Mantivemos aqui a proposta apresentada na Tese *Parasitas da sociedade? Uma análise sobre a reestruturação destrutiva de parcela do “serviço público” brasileiro* (FLORES, 2021) de demarcar o conceito de “serviço público” com aspas, no intuito de destacar constantemente a função ideológica que ele exerce. Esse debate nos exige reflexões mais aprofundadas que buscaremos promover em um estudo pós-doutoral.

implementação da contrarreforma administrativa, direcionam para a ampliação da apropriação do fundo público pelo capital e da expropriação dos direitos e dos salários dos/as trabalhadores/as. Procuramos realizar um estudo mais aprofundado dessas discussões no processo doutoral recentemente finalizado que propôs comprovar a hipótese de que o “serviço público” brasileiro no campo das políticas sociais³, de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) – FHC – a Jair Messias Bolsonaro, passa por um processo de *reestruturação destrutiva* marcado por quatro eixos centrais: 1) por processos ampliados de apropriação privada; 2) pelo estímulo dos organismos internacionais; 3) pela degradação do trabalho e pela precarização dos direitos e; 4) pela depreciação dos/as trabalhadores/as inseridos nesses espaços.

A contrarreforma administrativa proposta no governo Bolsonaro prevê a continuidade e aprofundamento desse processo. O movimento é duplo. Um incide diretamente nos recursos públicos. O outro na lógica do trabalho e sua organização. Expressam formas de desinvestimento do Estado, depreciação dos serviços, restrição dos seus direitos e intensificação/precarização do trabalho. Com fito de validar esses processos, associam-se imagens depreciativas ao/à trabalhador/a empregado/a pelo Estado, considerados/as como onerosos/as e ineficientes.

II. O FUNDO PÚBLICO E O INVESTIMENTO NA FORÇA DE TRABALHO EMPREGADA PELO ESTADO

As medidas assumidas pelo Estado que impulsionam as transformações adotadas no “serviço público” voltado às políticas sociais, foco do nosso estudo, expressam um processo mais amplo, de reconfiguração dos Estados de modo a recompor o poder burguês provocado pela necessidade de respostas frente à crise do modo capitalista de produção. São determinantes sobretudo das três últimas décadas do século XX: o gerenciamento do fundo público com a finalidade de ampliar as formas de lucratividade do capital; a adoção de medidas de ajuste fiscal *para os/as trabalhadores/as*; a priorização, especialmente nos

3 É importante destacar ao leitor que é sobre esse objeto que trabalharemos nossa exposição. O “serviço público” representa um conjunto complexo de instituições, atribuições e trabalhadores/as. A depender da sua funcionalidade, recebem mais ou menos investimento do Estado. De modo a comprovar essa afirmativa, na tese de doutorado (FLORES, 2021), comparamos o desenvolvimento da carreira de uma categoria atuante nas universidades públicas e outras nas Receita Federal – ou seja, no recolhimento dos impostos que compõem o fundo público.

países de capitalismo dependente, do pagamento da dívida pública e; a contenção das mobilizações e conquistas da classe trabalhadora.

Para as políticas sociais, os impactos foram diversos. Associadas aos processos de descentralização, focalização e privatização, elas tornaram-se também objetos de financeirização e monetarização. No período recente, é possível identificar a consequência desses propósitos interventivos na profunda medida conquistada pelo capital e seus representantes no período de governo Michel Temer (2016-2018). A Emenda Constitucional 95/2016, promulgada em seu governo, congelou por 20 (vinte) anos os recursos orçamentários às políticas sociais e à força de trabalho⁴ empregada pelo Estado brasileiro, ao limitar o orçamento ao valor investido naquele ano (2016) e reajustá-lo tão somente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Suas consequências já são sentidas, por exemplo⁵, nas universidades públicas federais, pelos cortes nos orçamentos anuais e pela permanente política de contingenciamento. Indicam uma futura incapacidade de operacionalização desta política social, tal como conhecemos hoje.

Para que as instituições públicas existam e que os/as trabalhadores/as possam intervir a partir das suas atribuições profissionais e institucionais é necessário o provimento de recursos estatais. As condições de trabalho, estruturais ou de uso contínuo, precisam ser oportunizadas pelo Estado. Além do emprego da quantidade adequada de trabalhadores/as para o planejamento, execução e avaliação das funções demandadas. Analisar a gestão orçamentária estatal nos permite reconhecer a prioridade dos investimentos e revelar os interesses a serem atendidos.

O orçamento público, expressão de maior visibilidade do fundo público (BEHRING, 2017), é dividido em 6 (seis) Grupos de Natureza de Despesa (GND): 1 - Pessoal e Encargos Sociais; 2 – Juros e Encargos da Dívida; 3 – Outras Despesas Correntes; 4 – Investimentos; 5 – Inversões Financeiras e; 6 – Amortização da Dívida. A gerência do fundo público de modo a ampliar a apropriação privada desses recursos, requer do Estado a execução de projetos que atuem na redução dos investimentos nas matérias diretamente vinculadas aos direitos da classe trabalhadora, explicitando a dimensão de luta de classes no campo da distribuição orçamentária. A concretização das políticas sociais, dito de outro modo, a garantia das condições materiais e da força de trabalho para a sua efetivação, encontram-se majoritariamente nos GND 1, 3 e 4, enquanto as demais atendem direta e

⁴No que diz respeito ao recurso destinado ao pagamento dos/as trabalhadores/as na política de educação, por exemplo, o Informativo Técnico n.6/2019 da Câmara dos Deputados (TANNO, 2019) destaca que entre 2017 e 2018 o investimento estatal com Pessoal e Encargos Sociais diminuiu 4,3%.

⁵Centralizaremos nossos exemplos na política de educação, no entanto esse processo pode ser identificado em diferentes políticas sociais, ainda que de variadas formas (FLORES, 2021).

indiretamente interesses econômicos do capital.

Quando identificamos o montante de recursos destinado a cada finalidade, ou neste caso, grupo de natureza de despesa, incitamos uma reflexão sobre as motivações dos projetos estatais em curso. Vejamos:

Tabela 1 Proporção do Orçamento da União por Grupo de Natureza de Despesa (2001 a 2016)⁶

ANO	GRUPO NATUREZA DE DESPESA						JUR + AMO
	1-PES	2-JUR	3-ODC	4-INV	5-IFI	6-AMO*	
2001	17,77%	14,57%	47,09%	1,62%	4,02%	14,93%	29,50%
2002	17,51%	13,00%	47,73%	1,08%	4,46%	16,22%	29,21%
2003	16,80%	13,59%	48,88%	0,49%	3,27%	16,97%	30,55%
2004	16,87%	14,16%	50,98%	0,97%	3,55%	13,47%	27,63%
2005	16,30%	15,52%	55,51%	1,03%	3,25%	8,39%	23,91%
2006	14,85%	19,67%	46,27%	0,85%	2,65%	15,70%	35,37%
2007	15,70%	17,58%	50,11%	1,08%	3,38%	12,15%	29,73%
2008	15,56%	12,15%	48,36%	0,99%	4,10%	18,85%	30,99%
2009	15,52%	11,63%	45,40%	1,31%	2,49%	23,65%	35,28%
2010	17,48%	11,72%	52,48%	2,07%	2,82%	13,43%	25,15%
2011	17,89%	11,97%	56,73%	1,52%	2,98%	8,91%	20,88%
2012	14,39%	9,49%	49,12%	1,53%	2,84%	22,64%	32,12%
2013	16,60%	10,70%	58,75%	1,28%	3,78%	8,89%	19,59%
2014	15,29%	10,98%	56,25%	1,23%	3,95%	12,30%	23,28%
2015	15,04%	12,29%	57,82%	0,57%	3,55%	10,73%	23,02%
2016	14,39%	10,68%	56,33%	0,88%	3,58%	14,15%	24,83%

Fonte: Mattos, V. (2018, p. 46).

*Não inclui refinanciamento da dívida.

A apresentação dos/as trabalhadores/as atuantes no “serviço público” como um “peso” a contas públicas⁷ ganha sentido nesse contexto. Com a finalidade de restringir os recursos destinados para esse fim – seja pela redução do número de trabalhadores/as, pela diminuição de reajustes e/ou precarização dos direitos –, a contrarreforma administrativa apresenta-se como uma função estatal estratégica⁸, abertamente traçada pela atual equipe de governo.

Apesar de não representar um movimento recente. No governo de FHC, os estereótipos dos/as trabalhadores/as onerosos/as ao Estado e ineficientes foram utilizados

⁶Para o entendimento do quadro sobre os grupos de natureza de despesas (GND), leia-se: PES (despesas com Pessoal e Encargos Sociais), JUR (com pagamento de Juros), ODC (Outras Despesas Correntes), INV (Investimento), IFI (Inversões Financeiras), AMO (Amortização da dívida).

⁷Diferentemente dos dados propagandeados que falseiam o crescimento desordenado dos “gastos” com o pagamento de pessoal, a tabela demonstra sua diminuição entre 2001 e 2016. Em 2016, sua proporção no total dos Grupos de Natureza de Despesa foi 10% menor do montante direcionado ao pagamento de juros e de amortização da dívida pública.

⁸ José Paulo Netto (2005) em sua obra “Capitalismo Monopolista e Serviço Social” nos ensina sobre as funções estatais assumidas no período monopolista do modo capitalista de produção. São cruciais ao capital a atuação dos Estados como empresários, para a garantia da sua lucratividade de forma direta e indireta. Assim como, quando exercem a função extraeconômica, de manutenção e reprodução da força de trabalho. O Estado também atua de modo mais amplo, por intermédio de ações planejadas que resultam em linhas de direção, planos e projetos de médio e longo prazo – função estratégica (NETTO, 2005).

como justificativa para privatizar e terceirizar a execução das atividades conceituadas pelos advogados do ajuste fiscal como aquelas “não exclusivas do Estado”⁹. O Estado neste grupo, em que as políticas sociais estão incluídas, “[...] reduz a prestação direta de serviços, mantendo-se como regulador e provedor. Reforça-se a *governance* por meio da transição de um tipo rígido e ineficiente de administração pública para a administração gerencial, flexível e eficiente” (BEHRING, 2003, p. 178, grifos da autora). Intuito também apresentado por Bolsonaro desde a sua campanha para Presidência da República, na qual prometia desburocratizar, simplificar e privatizar (BOLSONARO, 2018).

Destarte, é possível indicar a intencionalidade das privatizações nas políticas sociais, sejam elas clássicas ou “não clássicas”¹⁰ (GRANEMANN, 2011). Com elas, o Estado se desresponsabiliza da execução do serviço e reduz *relativamente* os seus investimentos. Os/as trabalhadores/as estatutários/as são substituídos/as por outros, com direitos precarizados e remunerações, majoritariamente, menores. Além disso, oportuniza a aplicabilidade de normativas¹¹ que direcionam essas receitas ao pagamento da dívida pública.

Veremos como essa lógica se materializou na expropriação dos direitos da força de trabalho empregada pelo Estado.

II. A IMPLEMENTAÇÃO DA CONTRARREFORMA ADMINISTRATIVA DE FHC A BOLSONARO

A aplicabilidade dessa reformulação estatal, vivenciada no Brasil a partir das duas últimas décadas do século XX, exigiu transformações na estrutura administrativa. A contrarreforma administrativa e gerencial proposta no governo de FHC ao “serviço público”

9 O projeto de contrarreforma administrativa do Estado em FHC, capitaneado por seu Ministro da Administração e Reforma do Estado (MARE) – Luiz Carlos Bresser Pereira -, dividia o “serviço público” em quatro setores e previa diferentes aplicabilidades para cada (BRASIL, 1997). Entre eles: núcleo estratégico; das atividades exclusivas do Estado; das atividades não exclusivas ou não competitivas e; da atuação das empresas ou da produção de bens e serviços.

10 Como explica Sara Granemann (2011, p. 54, grifos da autora): “[...] as políticas sociais no Brasil, com a transferência do fundo público para diferentes modelos de instituições privadas, constituem formas de privatização mais difíceis – inclusive do ponto de vista ideológico – de serem desveladas. A elas chamei-as ‘privatizações não clássicas’ porque não se realizam pelo mecanismo da venda típica, mas envolvem também no plano dos argumentos uma afirmação de que tais mecanismos operarão como mais e não menos Estado!”.

11 Dentre elas podemos citar a Desvinculação das Receitas da União (DRU) – expressa de modo mais recente pela EC 93/2006 -, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a Emenda Constitucional 95/2016.

visou: reorganizar carreiras, restringir direitos, reduzir recursos e privatizar as instituições estatais.

A contrarreforma foi exposta em documentos oficiais apresentados por Bresser Pereira no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e nos Cadernos MARE, especialmente nos Cadernos de número 11 (onze) e 14 (quatorze) intitulados *Uma Nova Política de Recursos Humanos e Regime Jurídico Único Consolidado (Lei 8.112, de 11/12/1990)*, respectivamente. E consolidados nos instrumentos jurídicos-políticos: EC 11/1996, EC 19/1998, Decreto 2.271/1997, Decreto 2.794/1998, Lei 9.515/1997, Lei 9.525/1997, Lei 9.527/1997, Lei 9.624/1998, Lei 9.637/1998, Lei 9.630/1998, Lei 9.801/1999 e Lei 9.962/2000.

As diretrizes da contrarreforma administrativa foram assim pontuadas no Plano Diretor: implementação da gestão gerencial; melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços prestados; controle dos processos com base no gerenciamento dos resultados e; restrição dos gastos orçamentários (BRASIL, 1997).

Destacamos a privatização como principal finalidade deste projeto. Seja em sua efetividade, ao privatizar as instituições de modo direto ou indireto, ou em sua lógica – ao importar metodologias de trabalho da iniciativa privada para as instituições públicas, sem as devidas adequações. Em seu bojo, estão as privatizações das empresas públicas e a terceirização de instituições estatais vinculadas a execução das políticas sociais por intermédio da contratação de organizações sociais.

Paralelamente, defendeu-se a implementação de métodos gerenciais do trabalho que priorizassem os resultados, desarticuladas com as condições de trabalho ofertadas pelo Estado para a execução das atividades demandadas aos/às trabalhadores/as. A responsabilidade à eficiência do trabalho realizado tinha como foco o desempenho individual de cada trabalhador/a. Exigiu-se a construção de um novo perfil de trabalhador/a, como aquele altamente qualificado/a, em constante capacitação, proativo/a, inovador/a, compromissado/a, com capacidade de iniciativa, com facilidade de adaptação às mudanças, apto/a a executar atribuições mais genéricas e a executar uma gestão eficaz e eficiente de recursos (BRASIL, 1998). Dito de outro modo, ressignificam a expropriação dos direitos e a desresponsabilização do Estado, a partir da responsabilização do/a trabalhador/a - que deve promover maiores resultados, em menos tempo e com aridez de recursos.

A qualidade do atendimento assume aqui uma posição secundária. Distanciam os/as trabalhadores/as da percepção quanto a função pública que exercem no atendimento daqueles que os/as demandam. Esse distanciamento também é resultado do individualismo

e da competitividade estimulados entre os/as trabalhadores/as pelos métodos gerenciais aplicados.

Para a política de gestão do trabalho, indicou-se a centralização na capacitação, como ferramenta para promover a transformação do “serviço público” almejada. Articulada com a reformulação da avaliação de desempenho que seria um instrumento auxiliar na identificação das necessidades de capacitação. Também foram determinadas (BRASIL, 1998b): a valorização dos/as trabalhadores/as de nível superior em detrimento dos outros níveis; a restrição dos concursos; a extinção e terceirização dos cargos vinculados as atividades auxiliares; a reestruturação das carreiras e das remunerações. Essas medidas resultaram na: restrição dos direitos à fração da classe trabalhadora empregada via Regime Jurídico Único; redução do investimento estatal a essa força de trabalho e as políticas sociais.

Não obstante ter alcançado totalidade em seus propósitos, a contrarreforma administrativa de FHC conquistou significativa efetividade. O que só foi possível com sua contínua implementação nos governos ulteriores, ainda que de diferentes formas. A entendemos como material guia para a implementação dos instrumentos jurídicos-políticos e dos métodos gerenciais do trabalho instituídos posteriormente.

Nos governos de Luis Inácio Lula da Silva (2002-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016), a aplicabilidade da contrarreforma no “serviço público” no campo das políticas sociais ocorreu pela via da corrosão interna. Dito de outro modo,

Avançam com o projeto de contrarreformas, corroem internamente as condições conquistadas ao “serviço público”, sem provocar alterações significativas em sua aparência. Essa é a característica da reestruturação destrutiva pela via de sua corrosão interna. Especialmente nos governos petistas, essa forma de operar as transformações fundamentais ao projeto capitalista de reorganização do Estado e de sua burocracia foi utilizada como uma estratégia ideológica. Ao mesmo tempo em que implementavam medidas com o fito de democratização e redução das desigualdades sociais no país, mantinham a condução dos processos de focalização, descentralização, privatização, monetarização e financeirização das políticas sociais. Aos trabalhadores empregados pelo Estado reconheceram direitos, mas pela continuidade da lógica empresarial de suas carreiras e demandas profissionais. Além de não garantirem as condições de efetivação para grande parte deles. Ademais, o perfil próprio interventivo dos governos petistas, de conciliação de classes, atingiu significativamente a organização e a capacidade de mobilização da classe trabalhadora. (FLORES, 2021, p. 21)

A diretriz da privatização foi mantida. Com a transferência da gestão para instituições privadas com nomenclatura diversas, como: empresa pública de direito privado, fundações e organizações sociais. Juliana Cislighi (2012, p. 271) sinaliza que a privatização do ensino superior nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) ocorreu por três mecanismos

fundamentais: “[...] a) a transferência de recursos direta para o setor privado em programas como o Prouni e o Fies, b) as fundações de apoio nas universidades públicas e c) a lógica de contratos de gestão conforme implementada pelo Reuni”. De modo paralelo, o Estado financiou e estimulou a mercantilização do ensino superior. As instituições privadas nesse período cresceram significativamente, em processo de concentração, centralização e internacionalização.

A política de gestão do trabalho também foi conduzida nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) em continuidade ao projeto de flexibilização, precarização e intensificação do trabalho. A recomposição da força de trabalho e a reorganização das carreiras foram fundamentadas nos métodos da gestão do trabalho diretamente vinculados ao caráter privatista, calcado na produtividade e na redução de custos ao Estado.

Lula instituiu uma nova Política de Desenvolvimento de Pessoal (PDP) para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional, pelo Decreto 5.707/2006. Nas diretrizes desta normativa estão: o modelo de gestão por competências¹², a capacitação como instrumento central da política de gestão do trabalho e a racionalização dos gastos (BRASIL, 2006).

No entanto, precisamos destacar uma inflexão no que diz respeito ao investimento estatal nas políticas sociais e na força de trabalho que nesses espaços atua no período de governabilidade do PT. Na política de educação superior, por exemplo, houve o crescimento do número de universidades, a expansão e interiorização dos Institutos Federais e a proposta de ampliação e de democratização do acesso ao ensino superior. O que se expressou na realização de concursos públicos¹³, aumentos remuneratórios à força de trabalho estatutária, reestruturações de carreiras e instituições. Ao mesmo tempo, a força de trabalho terceirizada, com precários direitos, não deixou de crescer.

O projeto de reestruturação das universidades, não logrou o que prometeu. Como sinalizado por Juliana Cislighi, (2010, p. 181, grifos da autora) “[...] ainda que nominalmente haja uma ampliação de recursos financeiros e concursos públicos o que o REUNI propõe,

¹²O modelo de gestão por competências, reivindica os princípios da inovação, empreendedorismo, flexibilidade, multifuncionalidade, polivalência, adaptabilidade, resiliência. Contudo, “A despeito da sua propaganda, a gestão por competências não desenvolve o ‘indivíduo’, pelo contrário: separa, classifica e hierarquiza os trabalhadores e elimina aqueles que não se adaptam ao alto padrão estabelecido” (MATTOS, V., 2018, p. 28).

¹³No entanto, se analisarmos o movimento das contratações RJU no poder executivo federal veremos que durante os governos do Partido dos Trabalhadores, apesar do crescimento dos concursos, o quantitativo de trabalhadores/as em 2014 não se aproximava ao número em exercício em 1998 (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2015).

na prática é uma redução proporcional do número de docentes nas universidades federais bem como uma redução proporcional dos recursos de custeio”. A expansão foi planejada com deficitária força de trabalho, inadequadas condições estruturais e insuficientes políticas de permanência dos estudantes.

A privatização “não clássica” (GRANEMANN, 2011) dos hospitais universitários é outro exemplo de continuidade as diretrizes da contrarreforma administrativa. A contratação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) foi apresentada como a única saída para melhoria do atendimento dos hospitais universitários (HU) e para a continuidade dos atendimentos, tendo em vista as condições orçamentárias estatais, incapazes de reverter as condições precárias de trabalho nessas instituições. Ao invés da identificação das melhorias prometidas, o que de fato se vivencia nos HU é uma recomposição da força de trabalho. O estudo de Stella Senes (2018) revela que, em 2013, 96,5% da força de trabalho era composta por trabalhadores RJU e 3,5% contratos via CLT - dos 40 (quarenta) de um total de 50 (cinquenta) hospitais universitários que tinham aderido a EBSERH no período do seu estudo. Quatro anos depois, em 2017, eram 45,2% RJU e 54,8% CLT.

A política do governo Michel Temer (2016-2018) também persistiu na restrição de direitos, extinção de cargos¹⁴ e terceirização da força de trabalho. Seu governo paralisou o ajuste salarial de algumas carreiras pela Medida Provisória 805/2017, aplicou o Programa de Demissão Voluntária no “serviço público” pela Medida Provisória 792/2017, ameaçou o direito ao abono permanência¹⁵ ao investir na discussão da PEC 139/2015 e tentou ampliar a contribuição previdenciária dos/as trabalhadores/as estatutários/as de 11% para 14% pela Medida Provisória 805/2017. Além disso apoiou o Projeto de Lei do Senado 116 de 2017 que indica novas regras para avaliação de desempenho e perda de estabilidade e a PEC 435/2018 que incide sobre os direitos de férias e licenças remuneradas. E, ainda, pôs em curso um amplo projeto de terceirização, com as aprovações da Lei da Terceirização (13.429/2017) e a contrarreforma trabalhista (Lei 13.467/2017). No “serviço público”¹⁶ a primeira significou a possibilidade ampliada de terceirização, ao permitir tanto para cargos das áreas meio quanto das atividades fim. A segunda

[...] cria e altera modalidades de trabalho, ampliando a precarização e a destituição

14 Por intermédio do Decreto 9.262/2018 foram extintas 47.775 (quarenta e sete mil e setecentos e setenta e cinco) vagas, relacionadas a todos os níveis do “serviço público” federal. Dos cargos de nível fundamental, 84% compunham a força de trabalho atuantes nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

15Direito do/a trabalhador/a estatutário/a receber valor equivalente a contribuição para a previdência social ao completar as exigências para aposentadoria. Assegurado pela Emenda Constitucional 41/2003.

16Foram instituídas normativas específicas para esse campo, tais como o Decreto 9.507/2018 e a Portaria 443/2018.

de direitos, ligados às novas exigências e formas de valorização do capital, sendo: 1) trabalho intermitente; 2) teletrabalho; 3) trabalho a tempo parcial; 4) autônomo. [...] Pode ser aplicada a qualquer atividade, na iniciativa privada ou pública, exceto à categoria dos aeronautas. A tendência dessa regra é estimular a substituição do regime de contrato de todos os trabalhadores para a forma intermitente, e assim aumentar a situação de desemprego real, bem como a redução de salários (PEREIRA, 2019, p. 190).

As medidas expansivas de ajuste fiscal para os/as trabalhadores/as instituídas em Michel Temer e, no tempo presente, por Jair Messias Bolsonaro, para o “serviço público” vinculado às políticas sociais levam a ampliação de sua degradação, de sua flexibilização e de sua depreciação. Ao nosso ver, direcionam a incapacidade de operacionalização das políticas sociais tal como conhecemos no tempo presente.

No governo Bolsonaro (2018-2022), para além da nova contrarreforma administrativa proposta, o atual presidente brasileiro instituiu diversas medidas que exemplificam a continuidade do projeto de contrarreforma administrativa de FHC. Uma delas é a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas – PNDP (Decreto 9.991/2019), composta pelas mesmas diretrizes implementadas em FHC e em Lula, dentre elas:

[...] a responsabilização individual dos trabalhadores quanto ao desempenho e desenvolvimento das instituições estatais; a capacitação como ferramenta à adaptação e ao adestramento dos trabalhadores, por intermédio de competências gerenciais; a racionalização/restrrição dos cargos; a redução dos custos com essa força de trabalho e com as instituições estatais; o congelamento salarial e; no limite, a manutenção dos direitos já garantidos. Os instrumentos jurídicos-políticos utilizados por Bolsonaro, conservam a lógica do enquadramento dos trabalhadores empregados pelo Estado aos valores competitivos e meritocráticos/individualistas. (FLORES, 2021, p. 276)

A restrição dos concursos¹⁷ e dos ajustes remuneratórios¹⁸ permaneceram em implantação, como no governo Temer. O Decreto 9.739/2019, que ampliou as regras para o pedido de autorização dos concursos públicos, em seu artigo segundo, parágrafo primeiro, passou a exigir justificativas pormenorizadas das instituições para o preenchimento de vagas de trabalhadores/as do Regime Jurídico Único (RJU) e a demonstração de que essas necessidades não poderiam ser respondidas pela contratação de trabalhadores/as terceirizados/as (BRASIL, 2019), o que explicita a intencionalidade da política estatal.

O governo Bolsonaro logrou êxito na aprovação da contrarreforma da previdência, EC 103/2019, em que toda a classe trabalhadora foi duramente atingida. Para os/as trabalhadores/as estatutários/as, do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), as

17No Decreto 10.185/2019, Bolsonaro vedou a abertura de concursos para 20 (vinte) mil cargos do Ministério da Educação, além de impedir o provimento de vagas, extinguir cargos efetivos vagos (14.227) e os que vierem a vagar (13.384) da administração pública federal.

18Pela Lei Complementar 173/2020 restringiu os concursos, as contratações, as alterações nas carreiras e os reajustes salariais até 2021. O estudo de Dayson Almeida e Paulo Roberto Bijos (2019, p. 18) revelou que em 2019, o investimento com “alteração de estrutura de carreiras e aumento de remuneração” foi nulo.

novas regras incidiram na

elevação da contribuição previdenciária, que na margem, para maiores remunerações, chega a 22% do salário. Depois com regras de transição que, em alguns casos, amplia em 10 vezes o tempo faltante para se aposentar. Finalmente, com o rebaixamento dos benefícios dos que ingressaram entre 2004 e 2013 no serviço público. Somando-se tudo, as perdas na aposentadoria futura irão variar entre 10% e 50% (CARDOSO *et al* , 2019, p. 27).

III. O PROJETO DE CONTRARREFORMA ADMINISTRATIVA DE BOLSONARO

Após apresentar o percurso da implementação da contrarreforma administrativa nos últimos vinte e quatro anos, indicaremos neste item as similitudes do projeto proposto por Bolsonaro¹⁹. Desde já afirmamos: a atual contrarreforma administrativa em discussão só pode ser encaminhada por envolver o histórico de normativas e projetos instituídos pelos governantes anteriores que, de forma direta ou indireta, direcionaram a apropriação privada do “serviço público” no campo das políticas sociais.

Além da terceirização, a aplicabilidade dos métodos gerenciais do trabalho - por intermédio das políticas de racionalização de cargos, de reorganização das carreiras, de enxugamento dos custos com a força de trabalho estatutária – também defendidas na proposta de Bolsonaro expressam a continuidade do projeto instituído por FHC. Busca consolidar o que Bresser Pereira não conseguiu concretizar: a expropriação dos direitos conquistados na Lei 8.112/1990.

O primeiro determinante e um dos mais cruciais a ser destacado na Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 32/2020 é que ela dispõe sobre extinção do Regime Jurídico Único (RJU)²⁰ e estabelece 5 (cinco) tipos de vínculos à força de trabalho empregada pelo Estado, exposto na criação do artigo 39-A da Constituição Federal de 1988. O primeiro seria o vínculo de experiência. Diferente do estágio probatório, representa uma nova etapa do concurso público, na qual serão aprovados os candidatos que forem melhor avaliados. Dito de outro modo, aqueles que se enquadrarem no perfil de trabalhador/a almejado. O segundo seria o vínculo por prazo determinado, ou seja, os/as trabalhadores/as temporários/as. O

¹⁹ Apontaremos aqui os elementos centrais da proposta original encaminhada por Bolsonaro no dia 03 (três) de setembro de 2020.

²⁰ Com isso, a fração da classe trabalhadora atualmente em exercício no “serviço público” federal se transformará em um conjunto de cargos extintos. Ressaltamos: A extinção de cargos gera restrições na intervenção e na autonomia profissional, além de trazer dificuldades a negociações futuras em relação ao aumento salarial ou ao reconhecimento de direitos.

terceiro, sem esclarecer o regime de trabalho pelo qual estariam submetidos, foi denominado como vínculo por prazo indeterminado. Neste grupo estão todos/as os/as trabalhadores/as atualmente regidos pela Lei 8.112/1990. A estabilidade aqui seria substituída por contratos com prazo indeterminado. O quarto engloba os cargos típicos de Estado. A estes manter-se-ia o direito a estabilidade. Todavia, Bolsonaro e sua equipe ministerial não esclareceram quais cargos comporiam esse grupo. Por último, o quinto vínculo estaria associado aos cargos de liderança e assessoramento, pelos quais retira-se a necessidade de o/a trabalhador/a nomeado compor o quadro efetivo das carreiras estatutárias.

A proposta de criação de novos vínculos no “serviço público”, a despeito da diversidade já existente, remonta a uma estratégia recorrente adotada pelo capital e seu Estado para dividir os/as trabalhadores/as – por direitos, contratos e gestão do trabalho diferentes. Busca-se estabelecer uma cisão entre aqueles imprescindíveis ao Estado – a estes são garantidos ampliados direitos (nesse caso os “cargos típicos do Estado”) – e os outros. Incide sobre a capacidade de organização e mobilização dos/as trabalhadores/as.

Pelo conteúdo apresentado na PEC 32/2020 projeta-se que a terceirização da força de trabalho alcance ampliado patamar, com a criação do artigo 37-A da Constituição Federal, alicerçada pela contrarreforma trabalhista e a lei da terceirização. Assim como, com o estabelecimento das organizações sociais como o principal instrumento da gestão pública.

Pela PEC 32/2020, as consequências específicas a cada carreira dos/as trabalhadores/as empregados/as pelo Estado serão objeto de Leis Complementares. O que significa que a votação/aprovação da PEC incluiu a possível autorização de uma “carta em branco” que autoriza alterações nos direitos dos/as trabalhadores/as para conduzir as diretrizes da administração gerencial. Assim como na política de gestão de pessoas, nas regras sobre remuneração e benefícios, nas formas de organização da força de trabalho e no desenvolvimento da capacitação e avaliação dos/as trabalhadores/as.

A proposta de Bolsonaro expõe também diferenças ao projeto de contrarreforma administrativa de FHC. O governo autocrático e neofascista de Bolsonaro propõe alterações que ultrapassam o universo dos direitos dos/as trabalhadores/as e conduz a uma centralização do poder presidencial. Nela o presidente ficaria autorizado, com a alteração do artigo 84 da Constituição Federal: a criar ou extinguir ministérios, órgãos, autarquias e fundações; transformar cargos vagos; alterar e reorganizar os cargos e as atribuições do poder executivo federal. Para as universidades isso significaria alterações em suas atribuições, em sua estrutura, em sua força de trabalho e, até mesmo, a possibilidade de

extinção institucional.

Neste sentido, por atingir os direitos dos/as trabalhadores/as empregados/as pelo Estado, englobar transformações organizacionais e redefinir os poderes do Estado, destacamos que essa contrarreforma proposta por Bolsonaro se mostra não como uma “reforma” administrativa, mas como uma contrarreforma do Estado em sentido amplo e robusto.

IV. CONCLUSÃO

A proposta apresentada por Bolsonaro às transformações do “serviço público brasileiro e de destituição de direitos historicamente conquistados pelos/as trabalhadores/as não é tão inovadora como propagandeada. No entanto, em tempos conservadores e neofascistas ela assume novas roupagens que gerarão consequências imediatas às políticas sociais e seus/as trabalhadores/as, atuantes no “serviço público” federal.

No momento de desenvolvimento deste artigo, a Proposta de Emenda Constitucional que dispõe sobre o projeto de contrarreforma administrativa de Jair Messias Bolsonaro (PEC 32/2020) já havia sido aprovada na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados e aguardava a discussão na Comissão Especial. É importante ressaltar que no caminho para sua aprovação e alteração constitucional está a possibilidade de a classe trabalhadora ser exitosa na luta contra a sua efetivação, assim como em alterações significativas no conteúdo apresentado.

Precisamos estar atentos/as e fortes para que não nos percamos “[...] na selva de palavras que desorientam a percepção e impedem que se veja o horizonte [...]” (IASI, 2009, p. 10). O que significa entender as finalidades das propostas apresentadas por essa contrarreforma administrativa e a sua articulação com um projeto mais amplo, em curso no Brasil há décadas que busca expropriar direitos e ampliar a apropriação privada do capital a partir de uma reestruturação destrutiva do “serviço público” associado a efetivação das políticas sociais. E revelar que a luta contra essa contrarreforma é uma luta pelos direitos da classe trabalhadora.

V. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Dayson; BIJOS, Paulo Roberto. Teto dos gastos: balanço dos dois primeiros anos de vigência do Novo Regime Fiscal (2017-2018). **Estudo Técnico**, Brasília, n. 24, 2019. Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Fundo público, exploração e expropriações no capitalismo em crise. In: **Marx e Marxismo**, 2017. Niterói: UFF, 2017. Disponível em: <http://www.niepmarx.blog.br/MManteriores/MM2017/anais2017/MC44/mc443.pdf>. Acesso em: 16 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Uma nova política de recursos humanos**. Caderno 11. Brasília: MARE, 1997.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Regime Jurídico Único Consolidado (Lei n. 8.112, de 11/12/90)**. Caderno 14. Brasília: MARE, 1998.

_____. Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 fev. 2006. Seção 1, p. 3.

_____. Decreto nº 9.741, de 29 de março de 2019. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 mar. 2019. Seção 1, edição extra – A, p. 1.

BOLSONARO, Jair. **O caminho da prosperidade**. Propostas de Plano de Governo. 2018. Disponível em: http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf. Acesso em: 23 jul. 2019.

CARDOSO, Celso *et al.* **Desmonte do Estado e Subdesenvolvimento**: riscos e desafios para as organizações as políticas públicas federais. Brasília: Afipea, 2019.

CISLAGHI, Juliana. **Análise do REUNI**: uma nova expressão da contra-reforma universitária brasileira. 2010. Rio de Janeiro, 2010. 187 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Curso de Serviço Social, Universidade do Estado Rio de Janeiro, 2010.

_____. Financiamento do ensino superior no Brasil: novos e antigos mecanismos de privatização do fundo público. In: SALVADOR, Evilasio; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara. **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Servidores Públicos Federais - perfil 2015. **ENAP Estudos**, Brasília, 2015. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2258>. Acesso em: 01 ago. 2020.

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) - Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro,

2021.

GRANEMANN, Sara. Fundações Estatais: projeto de estado do capital. In: BRAVO, Maria Inês; MENEZES, Juliana. **Saúde na atualidade**: por um sistema único de saúde estatal, universal, gratuito e de qualidade. Rio de Janeiro: UERJ, set. 2011.

IASI, Mauro. **Política, Estado e ideologia na trama conjuntural**. São Paulo: ICP, 2017.

MATTOS, Vívian. **Força de Trabalho empregada pelo Estado**: pródiga ou mantenedora? Contribuições ao debate do fundo público e universidade. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade do Federal do Rio de Janeiro, 2018.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2005.

PEREIRA, Gênesis. **Fundo Público e crise do capital**: expropriação e flexibilização dos direitos dos servidores públicos. Rio de Janeiro, 2019. 223 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2019.

SENES, Stella Maria. **A EBSERH e a “modernização da gestão” nos Hospitais Universitários Federais**: “privatização não-clássica”?. 166 f. Rio de Janeiro, 2018. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pós-graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2018.

TANNO, Cláudio. Ministério da Educação: despesas primárias pagas 2014-2017 e impacto da EC n. 95/2016 (teto de gastos). **Informativo Técnico**, Brasília, n. 6, 2019. Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2019/inf_6-2019-ministerioeducacao-despesas-primarias-pagas. Acesso em: 01 out. 2020.