

A reestruturação destrutiva das políticas sociais: desvalorização, precarização e expropriação de direitos

Mariana Flores
Sara Granemann

Introdução

O ambiente árido de valorização e condições de trabalho para execução do que almejamos desenvolver como trabalhadoras na política pública de educação superior, somados à campanha depreciativa de nossa atuação, formam para nós a motivação da investigação a ser aqui exposta. Um resumo atualizado da análise construída para a tese *Parasitas da sociedade? Uma análise sobre a reestruturação destrutiva de parcela do “serviço público” brasileiro* (Flores, 2021).

Nela cunhamos a hipótese de que parcela do serviço público brasileiro, vinculada às políticas sociais, é objeto de um projeto de sucateamento interessado pelo Estado. Materializado em restrições orçamentárias, precarização das condições de trabalho e expropriação de direitos, desvalorização e depreciação da fração da classe trabalhadora atuante nesse campo. Determinações que impactam diretamente na luta e na conscientização de classe, pois para desmontar as políticas sociais é imprescindível - como em todos os espaços do modo de produção capitalista - desvalorizar o próprio trabalho, a força de trabalho e pauperizar os espaços de sua realização.

Designamos esse processo como uma *reestruturação destrutiva* marcada por quatro eixos centrais: pela ampliação de privatizações clássicas e não clássicas¹ (Granemann, 2011); por diretrizes indicadas por organismos internacionais²; pela precarização dos direitos da classe trabalhadora e; ideologicamente, pela depreciação das(os) trabalhadoras(es) empregadas(os) pelo Estado (Flores, 2021).

Com a apresentação de dados estatísticos e orçamentários, de instrumentos jurídicos-políticos e de reportagens midiáticas, buscamos demonstrar que a reestruturação destrutiva caracteriza o perfil de atuação estatal nas transformações instituídas nas políticas sociais de final da década de 1990 até o tempo presente. Foram destacadas as diferentes formas adotadas pelos diversos governantes no período para execução do que, para nós, representa um projeto. Todavia, o conteúdo, ou melhor, os objetivos que nortearam suas ações foram os mesmos.

Balizamos os debates promovidos na tese em um conjunto de referências teóricas da crítica marxista da economia política que nos auxiliaram em todo o percurso investigativo e expositivo. Nosso objeto de análise foram as(os) trabalhadoras(es) atuantes na política pública de educação superior, em especial as(os) técnicas(os)-administrativos em educação. Fração da classe trabalhadora que no primeiro semestre de 2024 promoveu uma greve de quatro meses de duração e que também evoluiu a categoria docente e discente. O movimento

¹ 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 operam como mais e não menos Estado!”.

² Importantes formuladores e incentivadores do projeto de reconfiguração dos Estados capitalistas dependentes.

apresentou como principais reivindicações: reestruturação das carreiras; recomposição salarial; revogação de todas as normas que prejudicam a educação federal aprovadas nos governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022) e; recomposição do orçamento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) para reajuste imediato dos auxílios e bolsas dos estudantes.

No desdobramento do argumento central da tese, importa-nos notar esta particularidade da luta de classes em que a força de trabalho luta por suas condições de vida e trabalho e pela preservação da própria política social, mecanismo da realização de direitos da classe trabalhadora. Ademais, expressa um movimento a impedir a completa realização do processo de reestruturação destrutiva da política social de educação federal.

O processo de reestruturação destrutiva

O projeto estatal para transformação do perfil de política social conquistado na Constituição Federal de 1988 está inserido no contexto mais amplo de reconfiguração dos Estados, de modo a recompor o poder burguês, iniciado em resposta à crise do sistema capitalista, definido por Ernest Mandel (1982) como um período de capitalismo maduro e decadente.

Essa reformulação tem como diretrizes o gerenciamento do fundo público com a finalidade de ampliar as formas de lucratividade do capital, expresso na adoção de medidas de ajuste fiscal *para os trabalhadores* e na priorização, especialmente em países de capitalismo dependente, ao pagamento da dívida pública. Além do estabelecimento de medidas para a contenção das mobilizações e conquistas da classe trabalhadora.

É nesse contexto que as funções estatais se ampliam e que o fundo público³ assume atuação fundamental na promoção das condições de produção e reprodução do capital. Para as políticas sociais - que do ponto de vista da classe trabalhadora, exercem um papel de salário indireto, dito de outro modo, retornam parte do que foi punçado do seu tempo de trabalho necessário na forma de impostos para composição do fundo público - o efeito é o inverso. Com o intuito à redução do investimento estatal e à ampliação da lucratividade capitalista, transmutam-se em políticas descentralizadas, focalizadas, privatizadas (Behring, 2003), financeirizadas e monetarizadas (Granemann, 2007).

O desinvestimento do Estado, no que diz respeito às políticas sociais, se manifesta de diferentes formas, por intermédio: do orçamento público; do método de gestão e organização do trabalho na administração pública e; das formas de contratação e valorização da força de trabalho empregada pelo Estado. Cumpre-nos ressaltar que as políticas só se materializam se existirem trabalhadoras(es) que exerçam as funções de planejamento, execução e avaliação. Desse modo, as transformações instituídas no serviço público brasileiro desde o final da década de 1990 impactam os programas e projetos implementados, as condições e organizações institucionais, assim como os direitos da fração da classe trabalhadora empregada pelo Estado, direta ou indiretamente.

Reorganizar carreiras, restringir direitos e terceirizar a força de trabalho são medidas indicadas por organismos internacionais, como modelo para incitar maior eficácia e eficiência

³ Elaine Behring (2022) nos ensina que o fundo público é o conjunto de recursos que o Estado mobiliza para o desempenho das suas funções. Formado por taxas, impostos e contribuições que representam “[...] um mix de mais-valia (trabalho excedente) e trabalho necessário apropriado pelo Estado a partir da sua capacidade extrativa de parte dos juros, lucros, renda da terra e salários, a ser repartido majoritariamente em favor dos segmentos hegemônicos.” (Behring, 2022, p. 99).

no serviço público, implementadas por todos os governantes brasileiros desde a contrarreforma administrativa de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

No campo da política social de educação superior, a desvalorização das(os) trabalhadoras(es) e a precarização institucional são processos vivenciados há décadas. Aprofundados no contexto atual por contingenciamentos orçamentários⁴, por campanhas depreciativas⁵ da força de trabalho atuantes no serviço público, por diminuição de contratações e por normativas estatais que expropriam direitos⁶ da fração da classe trabalhadora empregada pelo Estado, com o objetivo de subsidiar privatizações e terceirizações. Esses são determinantes do processo de reestruturação destrutiva para as políticas sociais.

A base do projeto

Entendemos a contrarreforma administrativa do Estado proposta e em parte implementada por FHC como o material guia para a implementação dos instrumentos jurídicos-políticos e dos métodos gerenciais do trabalho, instituídos por todos os governantes brasileiros posteriores, a respeitar suas particularidades.

Capitaneada por Bresser Pereira, ex-ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), pode ser analisada em documentos oficiais publicados no período, tais como o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e os Cadernos MARE. Propôs uma reorganização para o serviço público brasileiro e uma nova política para gestão do trabalho. Suas diretrizes foram assim apresentadas pelos seus idealizadores: a implementação da gestão gerencial; a melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços prestados; o controle dos processos com base no gerenciamento dos resultados e; a restrição dos gastos orçamentários (Brasil, 1997).

Com o objetivo de reduzir a destinação de recursos do fundo público, buscou imputar aos trabalhadores a responsabilidade de desempenhar suas funções com excelência em um contexto de extrema escassez. Nesse sentido, exigiu-se a construção de um novo perfil de força de trabalho, como aquela altamente qualificada, em constante capacitação, proativa, inovadora, compromissada, com capacidade de iniciativa, com facilidade de adaptação às mudanças, apta a executar atribuições mais genéricas e a executar uma gestão eficaz e eficiente de recursos (Brasil, 1998). Esta, limitada a uma parcela do serviço público. A fração da classe trabalhadora inserida nas políticas sociais, definidas por Bresser Pereira como “serviços não exclusivos⁷ do Estado”, seria submetida a privatização e terceirização.

A privatização, um dos determinantes centrais desse processo, ocorreu de forma “clássica” ou “não clássica”, tanto na gestão quanto na execução (Granemann, 2011). Identifica-se neste contexto o crescimento das Parcerias Público-Privadas e da atuação

⁴ O estudo de Márcia Moura (2019) revela que o contingenciamento orçamentário para as Instituições Federais de Ensino é realizado de forma permanente deste 2012 como uma política. Em 2019, 19,5% de toda restrição do executivo federal ocorreu em dotações orçamentárias ao Ministério da Educação.

⁵ Os discursos polêmicos, preconceituosos e ofensivos de Paulo Guedes (ex-Ministro da Economia no governo de Jair Messias Bolsonaro) a força de trabalho empregada pelo Estado - por ele designados como parasitas - e de Abraham Weintraub, ex-Ministro da Educação - que denominou os professores de zebras gordas -, são expressões de um projeto que tem como objetivo depreciar o serviço público para transformá-lo.

⁶ Como explica Ivanete Boschetti (2023, p. 88) a “[...] destruição de direitos sociais constitui avassalador processo de expropriação social que reconfigura a participação do Estado social na socialização dos custos da reprodução da força de trabalho e de não trabalhadores/as, agindo de forma mais contundente para garantir a acumulação de capital”.

⁷ O projeto da “reforma” administrativa em FHC dividiu o serviço público em quatro setores: 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.

das organizações não governamentais - dentre diversas outras nomenclaturas. Como explicou Elaine Behring, no campo das políticas sociais, significou um processo em que o: “[...] Estado 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).

Corrosão interna

Nossa hipótese é de que a parcela do serviço público brasileiro, aquela diretamente relacionada às políticas sociais, passa por um processo de reestruturação destrutiva, seja pela via de sua corrosão interna, seja pela sua exponencial precarização. Esta que, estabelecida nas medidas instituídas por Temer e Bolsonaro, leva a incapacidade de operacionalização das políticas sociais tal como conhecemos no tempo presente.

Em que pese, definimos como corrosão interna por serem adotadas transformações nas instituições estatais - em sua lógica de organização e gestão do trabalho - sem alteração da forma como são apresentadas. Dito de outro modo, privatizar as instituições públicas com a transferência da sua gestão para instituições privadas, mas com nomenclatura diferenciadas. Tais como: empresa pública de direito privado, fundações e organizações sociais. Além da instituição de métodos da gestão do trabalho diretamente vinculadas ao caráter privatista, calcado na produtividade e lucratividade. Os governos petistas (Lula de 2003 a 2011 e Dilma de 2011 a 2016) atuaram contraditoriamente com essa roupagem.

É preciso destacar uma inflexão no investimento do Estado na força de trabalho atuante no serviço público nestes períodos, por intermédio da retomada dos concursos e dos ajustes remuneratórios. Todavia, se analisarmos o movimento das contratações via concurso público (Regime Jurídico Único) no poder executivo federal, veremos que durante os governos do Partido dos Trabalhadores, apesar do crescimento dos concursos, o quantitativo de trabalhadores em 2014 não se aproximava ao número em exercício de 1998 (Escola Nacional de Administração Pública, 2015).

Nas universidades é inquestionável o avanço das políticas inclusivas — pela defesa da diversidade e da democratização do acesso à educação — e da expansão e interiorização das IFES. De modo paralelo, esses governos financiaram e estimularam a mercantilização do ensino superior. Lula e Dilma não romperam com os pilares do neoliberalismo e continuaram a privatizar instituições públicas de forma “não clássica” (Granemann, 2011), em sua gestão e na lógica do trabalho. Nas universidades, exemplifica-se pelo crescimento das fundações estatais e pelo repasse da gestão de seus hospitais à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH).

A transferência da gestão gerou consequências também na composição da força de trabalho nas IFES. Com a “privatização não clássica” de seus hospitais, os trabalhadores estatutários foram aos poucos substituídos pelos contratados via EBSERH. O estudo de Stella Senes (2018) revelou que, em 2013, 96,5% da força de trabalho nesses espaços era composta por trabalhadoras(es) 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. Como afirmou Gênesis Pereira (2019, p. 159): “[...] o PT avançou nos vínculos estatutários, mas não combateu efetivamente a terceirização, ao contrário, a ampliou no interior do Estado”.

No que diz respeito à gestão do trabalho, Lula e Dilma promoveram a continuidade do método que prioriza as diretrizes de uma ótica de trabalho que traz centralidade ao desempenho das(os) trabalhadoras(es), independente das condições ofertadas a elas(es). Nos moldes da proposta de Bresser Pereira, de flexibilização, precarização e intensificação do trabalho.

Lula instituiu uma nova Política de Desenvolvimento de Pessoal (PDP) para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional pelo Decreto 5.707/2006. O conteúdo do seu artigo primeiro já demarcava a permanência do método gerencial por estabelecer: o modelo de gestão por competências como método da gestão do trabalho; a capacitação como instrumento central da política e; a racionalização dos gastos como diretriz.

Preconiza-se a lógica da eficácia e eficiência no serviço público, por intermédio da gestão por resultados. Dito de outro modo, pelo quantitativo numérico de pessoas atendidas, independente das condições de trabalho para o pleno exercício das funções das(os) trabalhadoras(es) empregadas(os) pelo Estado. Ademais, ressignificam-se a expropriação dos direitos e a desresponsabilização do Estado, a partir da responsabilização do trabalhador, que deve promover maiores resultados com aridez de recursos. A individualização da responsabilização sobre o desempenho gera adoecimento, sobrecarga e desvalorização. Essas são as consequências imediatas às(aos) trabalhadoras(es) empregadas(os) pelo Estado.

Ultraneoliberalismo e as intervenções destrutivas

O contexto vivenciado na política pública de educação superior entre 2016 e 2022 indica a sua incapacidade de operacionalização⁸, tal como é atualmente executada e foi conquistadas pela luta de classes. Reúne uma série de medidas que aprofundam o subfinanciamento crônico das IFES - expressão do processo de ajuste fiscal permanente sinalizado por Elaine Behring (2022) - e precarizam os direitos conquistados pela classe trabalhadora. Dentre elas destacamos a Emenda Constitucional (EC) 95/2016 instituída por Michel Temer e a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 32/2020 apresentada por Jair Messias Bolsonaro.

Um projeto à sua desconstrução, implementado há décadas que, no ensino superior, pode ser caracterizado:

- a) pela concepção da educação como uma atividade não exclusiva do Estado; b) pelo ampliado processo de mercantilização e financeirização desta política pública; c) pelo crescimento de instituições não universitárias, ou seja, desobrigadas a articular ensino, pesquisa e extensão; d) pelo aligeiramento da formação profissional; e) pelas restrições orçamentárias às IFES; f) pela expansão da transferência (de forma direta e indireta) do fundo público às instituições privadas de ensino; g) pela privatização da gestão das políticas sociais e; h) pelo aprofundamento da precarização do trabalho e dos direitos dos trabalhadores (Flores, 2021, p.247).

⁸ A reportagem publicada recentemente na Folha de São Paulo em 27 de maio de 2024 revela as condições de precariedade da maior universidade pública do país e internacionalmente reconhecida como uma das melhores do Brasil. Em reunião realizada no dia 24 de maio de 2024 os membros do Conselho Universitário da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UFRJ), declararam a condição da instituição como “insustentável”. Denunciaram a falta de investimento do governo federal que, desde 2013, reduziu drasticamente o seu orçamento, o que faz com que a universidade acumule déficits milionários. A reunião resultou em um documento oficial, uma Carta Aberta, em que os conselheiros questionam o Ministério da Educação sobre qual o projeto que o governo tinha para a UFRJ (Lucca, 2024).

A Emenda Constitucional 95/2016, aprovada no governo de Michel Temer, é um determinante crucial. Com ela ficaram congelados por vinte anos os recursos orçamentários às políticas sociais e à força de trabalho empregada pelo Estado brasileiro, ou seja, ao limitar o orçamento ao valor investido no ano anterior e reajustá-lo pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Suas consequências são sentidas por todas as universidades públicas, como, por exemplo, pelos cortes nos orçamentos anuais e pela permanente política de contingenciamento. Impactam no orçamento institucional, assim como no recurso destinado ao pagamento da força de trabalho.

Na tabela abaixo, dos dados extraídos da Plataforma Siga Brasil, disponibilizada pelo Senado Federal, evidenciamos esse movimento do orçamento total das IFES⁹, do vinculado ao investimento, à manutenção e desenvolvimento institucionais e ao pagamento da força de trabalho.

Tabela 1: Orçamento (Pago IPCA¹⁰) do Ministério da Educação/Ensino Superior por GND¹¹ (2016-2022)

ANO	TOTAL MEC ANUAL/FUNÇÕES SELECIONADAS	GND INVESTIMENTOS	GND OUTRAS DESPESAS CORRENTES	GND PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS
2016	R\$ 53.224.744.450,24	R\$ 1.018.802.487,89	R\$ 14.667.726.638,56	R\$ 37.533.280.453,54
2017	R\$ 54.343.720.336,61	R\$ 784.079.423,26	R\$ 12.470.364.305,84	R\$ 41.089.276.607,50
2018	R\$ 51.418.678.019,69	R\$ 588.822.547,15	R\$ 12.121.302.531,34	R\$ 38.695.691.137,58
2019	R\$ 50.958.262.705,42	R\$ 249.141.415,99	R\$ 11.662.878.115,89	R\$ 39.046.243.173,55
2020	R\$ 48.733.907.271,62	R\$ 299.301.778,88	R\$ 9.432.123.300,74	R\$ 39.002.482.192,01
2021	R\$ 45.558.381.855,68	R\$ 173.577.879,51	R\$ 8.297.110.119,08	R\$ 37.087.693.857,09
2022	R\$ 43.323.134.293,93	R\$ 356.091.792,36	R\$ 8.776.408.497,23	R\$ 34.190.634.004,34

Fonte: Brasil, [2024b]. Siga Brasil. Elaboração própria.

Tendo em vista que as regras estabelecidas na EC 95/2016 só passaram a valer para a política de educação no ano de 2017, os dados referentes a 2016 foram aqui expostos com fito comparativo. O que justifica o único ano de crescimento na série histórica do orçamento total do MEC/Ensino Superior ter sido o de 2017. Em todos os outros o recurso diminuiu.

⁹ Com o objetivo de abarcar todas as IFES, o que inclui os Hospitais Universitários - para aquelas que o possuem em sua estrutura -, optamos por selecionar dos dados referentes ao Ministério da Educação as seguintes subfunções: Educação Superior e Assistência Hospitalar e Ambulatorial.

¹⁰ Todos os valores foram deflacionados pelo IPCA referente a 31 de maio de 2024.

¹¹ O orçamento público é dividido em 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. O orçamento das IFES engloba essencialmente os GND 1, 3 e 4. Estão no GND de investimento as despesas com a compra de equipamentos e os gastos com os bens patrimoniais. As de Outras Despesas Correntes dizem respeito: a compra de materiais de consumo; ao pagamento de serviços como água, luz, telefonia e de empresas contratadas para as ações de limpeza, segurança e manutenção nas quais atuam as(os) trabalhadoras(es) terceirizadas(os) - e; a bolsas e auxílios aos estudantes. Nas de Pessoal e Encargos Sociais estão os recursos com “[...] 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, 2020, p. 46).

Das diferenças mais significativas, no orçamento de investimento das IFES evidencia-se um decréscimo de 65,05% em 2022 em relação ao que foi investido em 2016. Para as ações de manutenção/execução da política de educação superior a diminuição em 2022 foi de 40,17 % tendo como referência o ano de 2016.

A redução de recursos no GND de orçamento de pessoal é mais difícil de ser concretizada pois suas regras são mais rígidas, tendo em vista as legislações específicas das carreiras das(os) trabalhadoras(es) que compõem essa força de trabalho. Assim como pela incidência da luta da força de trabalho organizada atuante nesses espaços. No entanto, o montante destinado ao pagamento das(os) trabalhadoras(es) nas IFES em 2022 é inferior ao recurso do fundo público direcionado em 2016. O que nos permite questionar a argumentação proferida por Lula e seus ministros na greve nacional da educação de que o orçamento de pessoal só tem crescido. Afirmar esta que foi utilizada para justificar o reajuste zero em 2024 apresentado no momento de negociação com as categorias.

Buscamos demonstrar na tese que os impactos orçamentários nas políticas sociais são acompanhados por medidas jurídico-políticas estatais que para classe trabalhadora resultam em processos de expropriação de direitos. Não faltam exemplos de intervenções adotadas desde 2016 nos governos brasileiros ultraneoliberais (Cislghi, 2020).

A consolidação de uma força de trabalho adequada ao desempenho das funções institucionais é fundamental para a materialização de uma política social. Na direção oposta a essa necessidade, tanto Temer, como Bolsonaro, realizaram uma significativa restrição dos concursos e dos ajustes remuneratórios no período.

Michel Temer, por exemplo, no Decreto 9.262/2018, impediu a realização de concursos em um total de 47.775 (quarenta e sete mil e setecentos e setenta e cinco) vagas – das referentes ao nível fundamental completo, 84,49% compunham a força de trabalho das IFES. No governo Bolsonaro, com o Decreto 9.739/2019, ampliou as regras para o pedido de autorização dos concursos públicos. Passou a exigir das instituições justificativa para o preenchimento de uma vaga de trabalhador(a) por Regime Jurídico Único (RJU) e demonstrativo de que essas necessidades não poderiam ser respondidas pela contratação de trabalhadoras(es) terceirizadas(os). No 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. Ademais, pela 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.

Bolsonaro também instituiu uma nova Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas – PNPD (Decreto 9.991/2019), pelas mesmas diretrizes implementadas em Fernando Henrique Cardoso 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/restricção 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 jurídico-políticos utilizados por Bolsonaro, conservam a lógica do enquadramento dos trabalhadores empregados pelo Estado aos valores competitivos e meritocráticos/individualistas (Flores, 2021, p. 276).

Nessa mesma lógica e embalados pelos avanços da modalidade de trabalho remoto no contexto da pandemia, Bolsonaro e Paulo Guedes investiram na regulamentação do teletrabalho no serviço público pelo Decreto 11.072/2022. A justificativa foi amplamente divulgada pelo ex-ministro da Economia: a redução de custos. O Plano de Gestão e Desempenho, no entanto, vai muito além da possibilidade do trabalho remoto. Altera a forma de organização e avaliação do trabalho, com foco na gestão por resultados.

Outra contrarreforma conduzida por Michel Temer e aprovada/implementada por Bolsonaro foi a da previdência. A restrição dos direitos ocorreu aqui também pela expropriação dos salários, aposentadorias e pensões. Com a Emenda Constitucional (EC) 103/2019 toda a classe trabalhadora foi duramente atingida. Para a fração da classe trabalhadora empregada pelo Estado, as novas regras da previdência incidiram

[...] duramente os servidores civis federais do Regime Próprio (RPPS). Primeiro com a 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).

Além dessas medidas, Jair Messias Bolsonaro propôs mudanças ao serviço público que, ao nosso ver, visa concretizar determinantes presentes no projeto de Fernando Henrique Cardoso, capitaneado por Bresser Pereira, mas que não foram alcançados. Os elementos que configuram o processo de reestruturação destrutiva da educação superior pública podem ser demasiadamente aprofundados caso parte, ou a totalidade, do projeto de “transformação” do serviço público apresentado por Bolsonaro alcance aprovação. A Proposta de Emenda Constitucional 32/2020, entrega o que Bolsonaro já prometia na sua campanha de governo: acabar com a estabilidade - em suas palavras regalias - e restringir/privatizar os serviços públicos. Discurso nada inovador, mas que em tempos conservadores e neofascistas assumem novas roupagens.

Dos elementos centrais da proposta original encaminhada por Bolsonaro, no dia 03 (três) de setembro de 2020, é possível destacar similitudes e discontinuidades em relação à contrarreforma administrativa de FHC. As alterações constitucionais indicadas na PEC 32/2020 alcançam importantes direitos conquistados pela fração da classe trabalhadora inserida nesses espaços e fortalecem a gestão do trabalho a partir da aplicação dos métodos de gestão por competência e por resultado. O que chamam de “reforma” é uma contrarreforma que caminha para a transformação/destruição das carreiras relacionadas ao Regime Jurídico Único.

Em primeiro lugar porque propõe extinguir o próprio Regime Jurídico Único e estabelecer 5 (cinco) tipos de vínculos à força de trabalho empregada pelo Estado, exposto na criação do artigo 39-A da Constituição Federal de 1988. São eles: vínculo de experiência; vínculo por prazo determinado; vínculo por prazo indeterminado; cargos típicos de Estado; cargos de liderança e assessoramento.

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 trabalhadores (por direitos, contratos e gestão do trabalho diferentes). Busca-se estabelecer uma cisão entre aqueles imprescindíveis ao Estado — a eles são

garantidos ampliados direitos (nesse caso os “cargos típicos do Estado”) — e os outros. Incide sobre a capacidade de organização e mobilização dos trabalhadores. Iniciativa também promovida na contrarreforma administrativa de Fernando Henrique Cardoso que objetivava a todos os trabalhadores que não compusessem as carreiras exclusivas do Estado, serem “[...] administrados com base em regras vigentes para o setor privado, não se constituindo em funcionários públicos” (Brasil, 1997, p. 12).

Pelo conteúdo apresentado na PEC 32/2020, com a criação do artigo 37-A da Constituição Federal, projeta-se que a terceirização da força de trabalho alcance outro patamar. Alicerçada pela contrarreforma trabalhista e a lei da terceirização, aprovadas no governo de Michel Temer, que permitiram a universalização da possibilidade de terceirização dos cargos no serviço público. Em sua proposta, a PEC 32/2020 estabelece as organizações sociais como o principal instrumento da gestão pública.

Além da terceirização, a aplicabilidade dos métodos gerenciais do trabalho prevista na PEC 32/2020 expressa outro determinante de continuidade com o projeto de contrarreforma administrativa de FHC. As políticas de racionalização de cargos, de reorganização das carreiras, de enxugamento dos custos com a força de trabalho estatutária foram todas defendidas por Bolsonaro. O intuito é a construção de carreiras mais enxutas, para melhor transitar os trabalhadores e impactar diretamente na sua capacidade de mobilização.

Do ponto de vista da força de trabalho atuante nas IFES, com a proposta de acabar com o Regime Jurídico Único, esta fração da classe trabalhadora se transformará em um conjunto de cargos extintos. A extinção pode gerar restrições na intervenção e na autonomia profissional, além de trazer dificuldades a negociações futuras em relação ao aumento salarial ou ao reconhecimento de direitos.

A atuação em uma equipe diversa, composta por diferentes vínculos, contratos de trabalho, com diferentes salários e direitos, tende a promover (além do que já estabelece com os atualmente existentes) impactos na organização e condução do trabalho. Ademais, a proposta abre a possibilidade de nomeação de chefias fruto de escolhas individuais e relações políticas, e não pelo conhecimento técnico e pela composição do quadro de pessoal estatutário. O que pode acrescentar danos às relações de trabalho e à sua execução.

A PEC apresentada por Bolsonaro expõe também diferenças ao projeto de contrarreforma administrativa de FHC. O governo autocrático e neofascista de Jair Messias Bolsonaro propõe alterações que ultrapassam o universo dos direitos das(os) trabalhadoras(es) 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 a universidade isso significaria alterações em suas atribuições, em sua estrutura, em sua força de trabalho e, até mesmo, a possibilidade de extinção institucional.

A contrarreforma administrativa apresentada por Bolsonaro em 2020¹², além de nos auxiliar na comprovação de nossa hipótese, demonstra desrespeitar as conquistas instituídas na Constituição Federal para materialização das políticas sociais via serviço público, os direitos das(os) trabalhadoras(es) empregadas(os) pelo Estado e a própria democracia, ao ampliar a centralização de poder ao presidente. Por atingir os direitos das(os)

¹² É importante ressaltar: a proposta apresentada só não logrou aprovação devido a intensa luta das(os) trabalhadoras(es).

trabalhadoras(es) empregadas(os) pelo Estado, englobar transformações organizacionais e redefinir os poderes do Estado, destacamos que essa “reforma” proposta por Bolsonaro demonstra ser para além de uma “reforma” administrativa, mas uma “reforma” do Estado.

Considerações finais

O movimento grevista organizado no primeiro semestre de 2024 fez ecoar, no contexto de aprofundamento do processo de reestruturação destrutiva das políticas sociais, a afirmação “É preciso estar atento e forte, não temos tempo de temer a morte”. Palavras que Caetano Veloso brilhantemente escolheu traduzir o momento tão cruel da história da classe trabalhadora brasileira, o da ditadura empresarial militar.

Após a vitória nas urnas em 2022 de uma condução autocrática e neofascista entre os anos 2019 e 2022, o perfil ultraneoliberal da atuação do Estado não demonstra ter sido ultrapassado com as intervenções conduzidas por Lula. A medida de ajuste fiscal para as(os) trabalhadoras(es) com regulamentação prevista para duas décadas não foi derrotada, mas substituída. O arcabouço fiscal recentemente aprovado representa uma continuidade da política de austeridade que mantém implicações negativas ao financiamento das políticas sociais. O projeto de contrarreforma administrativa proposto por Bolsonaro não foi subjugado. No primeiro ano do mandato, Lula já atendia a demandas sobre a retomada das discussões do projeto no Senado Federal. Recentemente confirmou essa intenção (Cruz, 2024).

Ademais, na greve das(os) trabalhadoras(os) da política pública de educação superior, Lula proferiu diversas manifestações de que aquele movimento não seria legítimo e necessário. À despeito das reivindicações que revelam décadas de desvalorização e precarização da política e das(os) trabalhadoras(es).

O estudo aqui resumidamente apresentado tratou das determinações centrais trabalhadas nos quatro eixos de fundamentação do processo de reestruturação destrutiva durante o período de 1998 a 2020. Os três anos posteriores trazem à tona novos elementos para serem investigados, mas que para nós atualizam a hipótese construída. A luta pelas políticas sociais representa hoje não somente a disputa pelo fundo público, a defesa dos direitos sociais e do trabalho, mas a busca pela garantia da sua não destruição. Um movimento urgente e necessário.

Referências

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.

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

BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo público, valor e política social**. São Paulo: Cortez, 2022.

BOSCHETTI, Ivanete. Expropriação de direitos, superexploração e desigualdade de classe, gênero e raça no Brasil recente. In: SOUSA, A.A.S; OLIVEIRA, A.C.O; SOUZA, G.

Duras vidas Severinas: realidade brasileira e Serviço Social. Uberlândia: Navegando Publicações, 2023.

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

BRASIL. 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.

BRASIL. Ministério da Economia. **Manual Técnico do Orçamento**. Brasília (DF), 2020. 14 versão. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2020>. Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. **Painel Estatístico de Pessoal**. Brasília, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/acao-a-informacao/servidores/servidores-publicos/painel-estatistico-de-pessoal>. Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Siga Brasil**, Painel Especialista. Brasília, 2024b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 30 maio 2024.

CISLAGHI, Juliana. Parte III: O ultraneoliberalismo e a política dos ressentidos. **Esquerda Online**, 25 jul. 2020. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2020/06/25/parte-iii-o-ultraneoliberalismo-e-a-politica-dos-ressentidos/>. Acesso em: 20 out. 2020.

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.

LUCCA, Bruno. UFRJ diz estar 'respirando por aparelhos' e pede socorro ao governo; alunos anunciam greve. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 mai. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2024/05/ufrj-diz-estar-respirando-por-aparelhos-e-pede-socorro-ao-governo-alunos-anunciam-greve.shtml#:~:text=Em%20raz%C3%A3o%20da%20situa%C3%A7%C3%A3o%20cr%C3%ADtica,da%20pol%C3%ADtica%20de%20austeridade%20fiscal>. Acesso em: 28 maio 2024.

MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MOURA, Márcia. Análise de Gastos e Contingenciamento. **Estudo Técnico**, Brasília, v. 2, n. 26, maio, 2019. Câmara de Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamentodauniao/estudos/2019/EstudoTcnicon26.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2020.

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 EBSEH 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.