




## Orçamento público, ultraneoliberalismo e expropriação de direitos das(os) trabalhadoras(es) nas IFES

Public budget, ultraneoliberalism and expropriation of rights of workers in IFES

**Mariana Flores Fontes Paiva\***

 <https://orcid.org/0009-0001-3349-5420>

### RESUMO

O artigo versa sobre a investigação do investimento público na política de educação superior ao articular o orçamento das Instituições Federais de Ensino Superior - tanto para a manutenção/desenvolvimento, quanto para pagamento das/os trabalhadoras/es — com as formas de expropriação de direitos dessa fração da classe trabalhadora. Tem como propósito, confirmar a hipótese apresentada na tese de doutorado de que parcela do serviço público brasileiro, aquela vinculada às políticas sociais, passa por um processo de reestruturação destrutiva desde o final da década de 1990 com a contrarreforma administrativa de Fernando Henrique Cardoso até o tempo presente. Busca demonstrar o aprofundamento deste processo em tempos ultraneoliberais, com o estudo dos impactos da Emenda Constitucional 95/2016 para o orçamento das IFES e para o pagamento das/os trabalhadoras/es que lá atuam — pelos dados extraídos da plataforma Siga Brasil —, assim como, com o destaque de medidas jurídico-políticas instituídas por Temer e Bolsonaro com o intuito de reduzir recursos para com essa força de trabalho. Contexto também determinado pelo desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicação que trazem significativas transformações no trabalho do serviço público, tais como a implantação do teletrabalho nas universidades.

### PALAVRAS-CHAVE

Orçamento público; Ultraneoliberalismo; Expropriação de direitos; Trabalhadoras/es empregadas/os–Estado.

### ABSTRACT

The article deals with the investigation of public investment in higher education policy by articulating the budget of Federal Higher Education Institutions - both for maintenance/development and for paying workers - with forms of expropriation of rights of this fraction of the working class. Its purpose is to confirm the hypothesis presented in the doctoral thesis that part of the Brazilian public service, that linked to social policies, has undergone a process of destructive restructuring since the end of the 1990s with the administrative counter-reform of Fernando Henrique Cardoso until the present time. It seeks to demonstrate the deepening of this process in ultra-neoliberal times, with the study of the impacts of Constitutional Amendment 95/2016 on the IFES budget and the payment of the workers who work there - using data extracted from the Siga Brasil platform - , as well as, with the highlight of legal-political measures instituted

---

\*Assistente social. Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil). Assistente Social na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO, Rio de Janeiro, Brasil). E-mail: [mariflorespaiva@gmail.com](mailto:mariflorespaiva@gmail.com)

DOI 10.22422/temporalis.2024v24n48p485-502



© A(s) Autora(s)/O(s) Autor(es). 2024 **Acesso Aberto** Esta obra está licenciada sob os termos da Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional ([https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt\\_BR](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR)), que permite copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato, bem como adaptar, transformar e criar a partir deste material para qualquer fim, mesmo que comercial. O licenciante não pode revogar estes direitos desde que você respeite os termos da licença.

by Temer and Bolsonaro with the aim of reducing resources for this workforce. Context also determined by the development of Information and Communication Technologies that bring significant transformations in public service work, such as the implementation of teleworking in universities.

#### KEYWORDS

Public budget; ultra-neoliberalism; expropriation of rights; workers employed-State.

### Introdução

A construção de mitos ideológicos como ferramenta para desvalorizar o trabalho desenvolvido pela fração da classe trabalhadora empregada pelo Estado não é recente. A estratégia de apresentar as/os trabalhadoras/es atuantes nas instituições públicas como onerosos e detentores de privilégios, em especial pelo direito conquistado da estabilidade — exposta ideologicamente como aquela estimuladora do comodismo e da ineficiência —, foi um dos recursos aplicados para justificar a necessidade de transformar a administração pública a partir de uma ampla contrarreforma administrativa do Estado instituída por Fernando Henrique Cardoso (FHC) em meados da década de 1990. Ademais, pela ameaça da escolha entre instituir essas contrarreformas ou “quebrar o país”, esse discurso foi utilizado no mote da argumentação do urgente ajuste fiscal — para as/os trabalhadoras/es — que fundamentou as contrarreformas nas políticas sociais.

O gerenciamento do fundo público é uma ação política – e expressão da luta de classes – pela qual a definição sobre o direcionamento dos recursos, extraídos majoritariamente pelo compósito de trabalho necessário e excedente da classe trabalhadora (Behring, 2022), revelam as prioridades de um Estado capitalista dependente. Uma das suas expressões é o orçamento público, peça complexa marcada por determinantes políticos, econômicos, jurídicos e sociais.

A análise e a discussão do orçamento público são de suma importância para garantia da materialidade de uma política social pública. Precisam envolver os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento das ações institucionais, assim como, o pagamento das/os trabalhadoras/es que planejam, constroem e executam essas políticas. Este artigo busca revelar, pelo ângulo da crítica marxista da economia política, como o perfil de gerenciamento do fundo público em tempos ultraneoliberais (Cislighi, 2020) se expressa para as/os trabalhadoras/es que atuam na política pública de educação superior.

Na primeira seção apresenta o processo de reestruturação destrutiva que demarca o serviço público brasileiro vinculado às políticas sociais nas últimas décadas. Para, à luz da análise do orçamento destinado às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) entre 2016 e 2022 — a partir dos dados extraídos da Plataforma Siga Brasil —, discutir na segunda seção as consequências da Emenda Constitucional (EC) 95/2016 para a efetivação desta política social e para o pagamento da fração da classe trabalhadora que nesses espaços atua. Além de destacar, na terceira seção, as medidas jurídicos-políticas estabelecidas nesse período que garantem a materialidade da redução do investimento nessa força de

trabalho, de modo a revelar o processo de expropriação de direitos<sup>1</sup> a que estas/es trabalhadoras/es têm sido submetidas/os.

O foco da investigação são as/os trabalhadoras/es empregadas/os pelo Estado que nas últimas décadas são selecionadas/os, capacitadas/os e avaliadas/os com referência a um modelo de gestão do trabalho balizado em princípios da administração gerencial [“moderna”, “eficaz” e “eficiente”] que, em essência, amplia as possibilidades de punção do fundo público pelo capital, expropria as/os trabalhadoras/es, as/os coloca em competição e precariza o trabalho e seus direitos. Determinantes que se aprofundam com o uso massivo e acrítico das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e que resultam em nova forma de organização do trabalho e acesso aos serviços sociais, problematizados na quarta seção do artigo.

### **O processo de reestruturação destrutiva da política de educação superior**

O ponto de partida da discussão proposta nesse artigo é a retomada do percurso investigativo conduzido na tese de doutorado: *Parasitas da sociedade? Uma análise sobre a reestruturação destrutiva de parcela do “serviço público” brasileiro* (Paiva, 2021). Nela cunhou-se a hipótese de que parcela do serviço público brasileiro passa por um processo de *reestruturação destrutiva*, especialmente a partir da contrarreforma administrativa implementada na década de 1990 por Fernando Henrique Cardoso.

Uma *reestruturação* que demarca um processo mais amplo de recomposição do poder burguês e de retomada da ampliação das formas de lucratividade do capital. Como ensina Ernest Mandel (1982), é no contexto de um capitalismo maduro e decadente que o Estado assume um papel essencial na garantia da produção e da apropriação do mais valor pelas diferentes formas capital, como indutor de novos espaços de acumulação. Essa reconfiguração dos Estados tem como determinantes: o gerenciamento do fundo público com a priorização, especialmente em países de capitalismo dependente, do pagamento da dívida pública e a adoção de medidas de austeridade fiscal para as/os trabalhadoras/es e; a contenção das mobilizações e conquistas da classe trabalhadora.

O fundo público assume aqui uma contribuição essencial. Esgotados os espaços de acumulação do capital, o avanço no fundo público torna o ajuste fiscal uma medida estatal permanente na contemporaneidade (Behring, 2022). Em períodos de governos ultraneoliberais aprofundam-se as estratégias e instrumentos adotados a esse ajuste de contas que atinge duramente as condições de vida e de acesso a direitos pela classe trabalhadora.

A direção da atuação estatal em relação aos recursos destinados à *parcela* do serviço público – àquela vinculada as políticas sociais – é o do seu enxugamento que se realiza em: precarização das instituições; expropriação dos direitos das/os trabalhadoras/es; gestão do trabalho associada ao método gerencial; campanha de desvalorização dos serviços. Determinações que, ao nosso ver, revelam um projeto de reestruturação destrutiva

---

<sup>1</sup> 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”.

demarcado por quatro eixos centrais: pela ampliação de processos de privatização clássica e não clássica<sup>2</sup> (Granemann, 2011); por diretrizes indicadas por organismos internacionais; por processos de precarização e diminuição de direitos e; ideologicamente, pela depreciação das/os trabalhadoras/es empregadas/os pelo Estado (Paiva, 2021).

Para as políticas sociais, os impactos dessa reformulação do Estado foram diversos, associados à descentralização, focalização e privatização (Behring, 2003), elas se tornaram também objeto de processos de financeirização e monetarização. A privatização, um dos determinantes centrais desse processo, ocorre de forma “clássica” ou “não clássica”, tanto na gestão quanto na execução (Granemann, 2011).

Na política de educação superior podemos caracterizá-lo:

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 (Paiva, 2021, p. 247)

As modificações nas funções exercidas pelo Estado capitalista brasileiro também significaram alterações na sua estrutura administrativa. Reorganizar carreiras, restringir direitos e privatizar as instituições estatais foram medidas indicadas e implementadas por FHC — e capitaneadas por Bresser Pereira -, na condução da “reforma” administrativa do Estado, com fito de diminuir o orçamento destinado ao serviço público. Destaca-se a seletividade destas. Dito de outro modo, os cifrões do Estado são diferenciados, a depender da funcionalidade de cada setor dentro desse universo complexo e heterogêneo de instituições, funções e profissionais que compõe o serviço público.

Entende-se o processo de reestruturação destrutiva como um projeto que no período recente assume maior evidência pelo perfil ultraneoliberal dos últimos dois presidentes da república. Além da investida pelo aprofundamento da campanha depreciativa das(os) trabalhadoras/es empregados pelo Estado adotada por Bolsonaro e seus ministros, com a utilização de adjetivos como “parasitas” e “zebras gordas”, o desinvestimento e o desmantelamento proposto às políticas sociais por Michel Temer e Jair Messias Bolsonaro direcionam para a sua incapacidade de operacionalização, tal como se conhece e foi conquistado como direito na Constituição Federal de 1998. Um determinante que justifica a apresentação da reestruturação como *destrutiva*.

A Emenda Constitucional (EC) 95/2016, aprovada no governo de Michel Temer, é um elemento 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

---

<sup>2</sup> Explica Sara Granemann (2011, p. 54, grifo da autora): “[...] ‘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!”.

ao Consumidor Amplo (IPCA). O próximo item busca demonstrar o seu impacto para o orçamento da política de educação superior.

### O orçamento da política de educação superior após a EC 95/2016

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, pelos quais centralizaremos nossas análises.

Como informado no Manual Técnico do Orçamento (Brasil, 2020, p. 46), estão no GND Outras Despesas Correntes as despesas com: “[...] aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte [...]”. Ou seja, representam as ações de manutenção e desenvolvimento das IFES, ao se destinarem a compra de materiais de consumo e ao pagamento: de serviços como água, luz, telefonia; de empresas contratadas para as ações de limpeza, segurança e manutenção, nas quais atuam os trabalhadores terceirizados — e; das bolsas e auxílios aos estudantes. As de investimento, dizem respeito à compra de equipamentos e aos gastos com os bens patrimoniais. Nas de Pessoal e Encargos Sociais estão as

Despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o caput do art. 18 da Lei Complementar 101, de 2000 (Brasil, 2020, p. 46).

Os dados aqui trabalhados foram extraídos da plataforma Siga Brasil, Painel Especialista, disponibilizada pelo Senado Federal que permite acesso às informações do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). Com o objetivo de abarcar todas as IFES, o que inclui os Hospitais Universitários — para aquelas que o possuem em sua estrutura —, optou-se por selecionar, dos dados referentes ao Ministério da Educação (MEC), as seguintes subfunções: Educação Superior e Assistência Hospitalar e Ambulatorial. Todos os valores foram deflacionados pelo IPCA referente a 31 de maio de 2024.

A tabela abaixo demonstra o orçamento total das IFES entre 2016 e 2022, assim como os recursos destinados para cada GND.

**Tabela 1:** Orçamento (Pago IPCA) do Ministério da Educação/Ensino Superior por GND (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

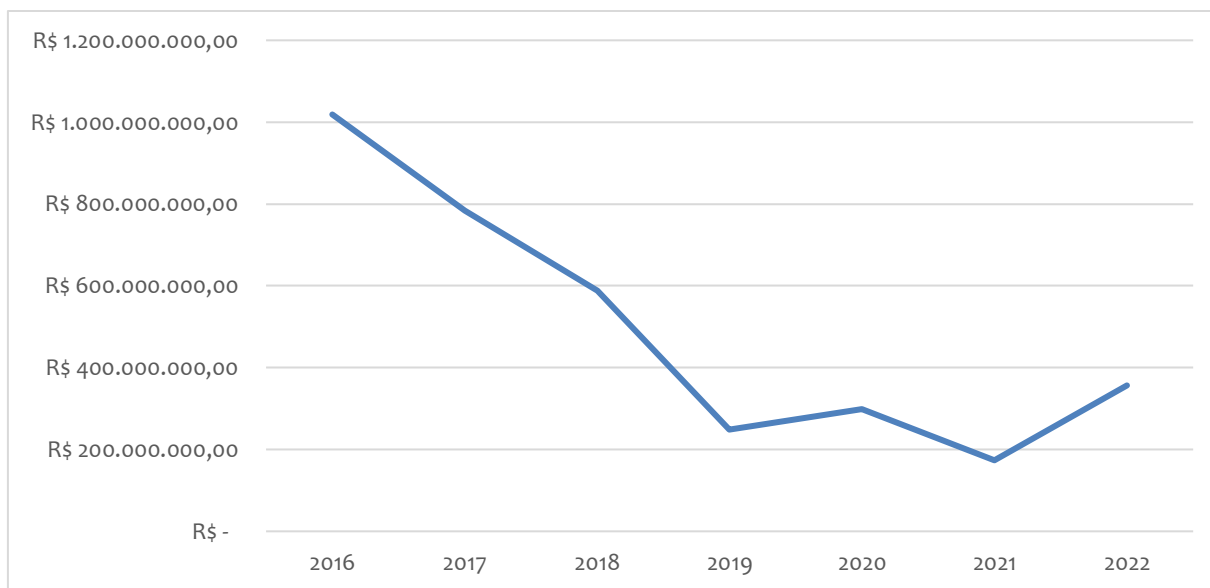
2019	R\$ 50.958.262.705,42	R\$ 249.141.415,99	R\$ 11.662.878.115,89	R\$ 39.046.243.173,55
2020	R\$ 48.733.907.271,62	R\$ 299.301.778,88	R\$ 9.432.123.300,74	R\$ 39.002.482.192,01
2021	R\$ 45.558.381.855,68	R\$ 173.577.879,51	R\$ 8.297.110.119,08	R\$ 37.087.693.857,09
2022	R\$ 43.323.134.293,93	R\$ 356.091.792,36	R\$ 8.776.408.497,23	R\$ 34.190.634.004,34
2023	R\$ 46.325.810.416,98	R\$ 410.327.586,35	R\$ 11.145.951.432,36	R\$ 34.769.531.398,28

Fonte: Elaborada a partir de Siga Brasil (Brasil, 2024b).

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.

Em relação aos orçamentos por GND, os recursos destinados em 2022 foram menores do que os de 2016 em todos eles. Contudo, as diferenças nos GND de Investimentos e de Outras Despesas Correntes foram mais significativas, como demonstrado nos Gráficos 1 e 2.

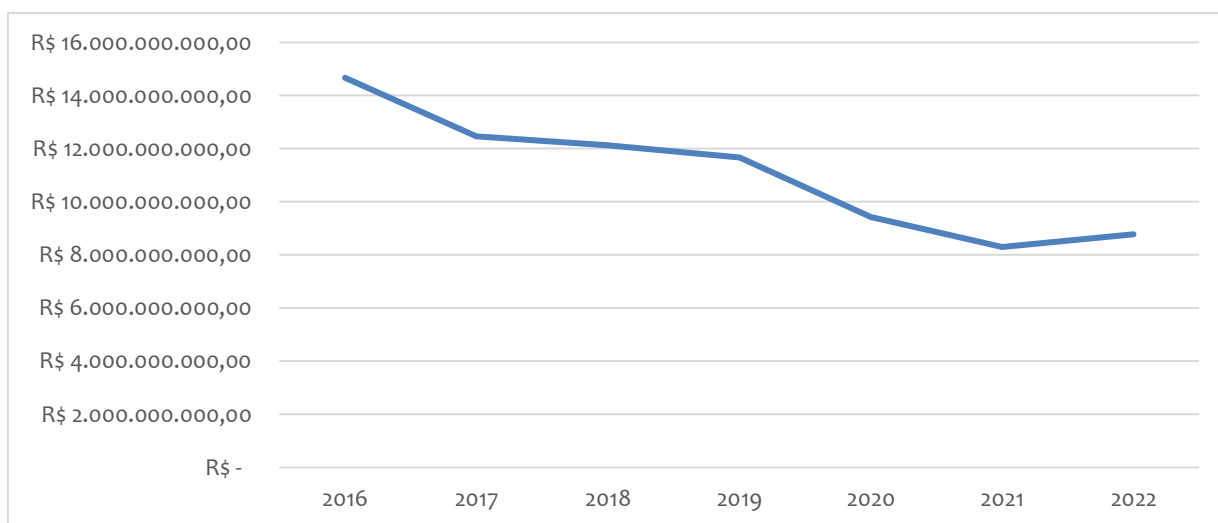
**Gráfico 1:** Orçamento (Pago IPCA) do GND de Investimentos do MEC/Ensino Superior (2016–2022).



Fonte: Elaborado a partir de Siga Brasil (Brasil, 2024b).

No orçamento de investimento das IFES, evidencia-se um decréscimo de 65,05% em 2022 em relação ao que foi investido em 2016. Para ações de manutenção/execução da política de educação superior, a diminuição em 2022 foi de 40,17 % tendo como referência do ano de 2016; movimento demonstrado no Gráfico 22.

**Gráfico 2:** Orçamento (Pago IPCA) do GND de Outras Despesas Correntes do MEC/Ensino Superior (2016–2022).

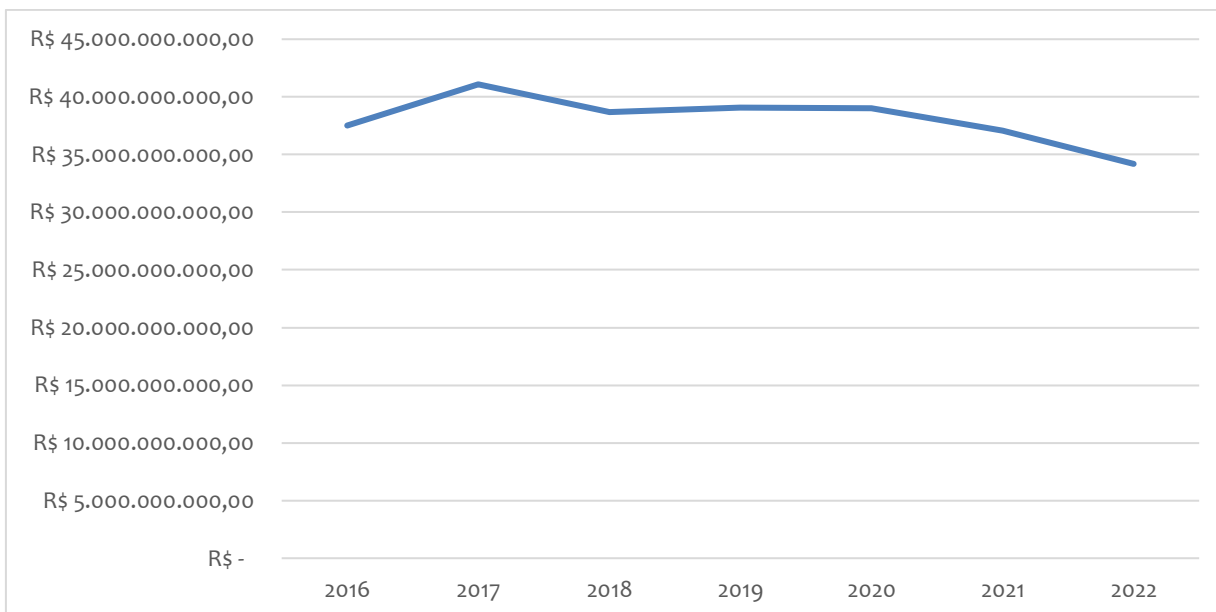


Fonte: Elaborado a partir de Siga Brasil (Brasil, 2024b).

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. Abarcam as/os trabalhadoras/es que ingressam em concursos públicos com determinados direitos previstos que precisam ser garantidos, assim como as/os aposentadas/os. Envolvem normas da administração pública que concedem à estas instituições uma *autonomia relativa*, por intermédio da autonormatividade, autogestão e autorregulação.

Por exemplo, em parte do processo de seleção/contratação de força de trabalho e na gestão de parcela do seu orçamento: para ações voltadas a manutenção das IFES; desenvolvimento das ações administrativas, de ensino, pesquisa e extensão; assistência aos discentes; de capacitação/qualificação e promoção/prevenção da saúde das/os trabalhadoras/es. Medidas que reverberam no GND de Pessoal e Outros Encargos Sociais por intermédio da concretização da ampliação da força de trabalho e da concessão de auxílios e benefícios — como consequência das ações que estimularam a formação e a promoção/prevenção à saúde. O gráfico abaixo demonstra o movimento do volume orçamentário destinado ao pagamento de parcela das/os trabalhadoras/es atuante nas IFES.

**Gráfico 3:** Orçamento (Pago IPCA) do GND de Pessoal do MEC/Ensino Superior (2016–2022).



Fonte: Elaborado a partir de Siga Brasil (Brasil, 2024b).

Essa rigidez nas regras dos recursos que envolvem o GND de Pessoal representam um desafio a implementação das medidas de ajuste fiscal permanente. A investida na campanha depreciativa das/os trabalhadoras/es empregadas/os pelo Estado ganha sentido ao identificarmos a importância proporcional deste GND em relação aos outros que envolvem o orçamento das IFES, como evidenciado na Tabela 2.

**Tabela 2:** Proporção do orçamento (Pago IPCA) do MEC/Ensino Superior por GND (2016–2022).

ANO	% PESSOAL	% INVESTIMENTOS	% OUTRAS DESPESAS CORRENTES
2016	70,52	1,91	27,56
2017	75,61	1,44	22,95
2018	75,26	1,15	23,57
2019	76,62	0,49	22,89
2020	80,03	0,61	19,35
2021	81,41	0,38	18,21
2022	78,92	0,82	20,26

Fonte: Elaborada a partir de Siga Brasil (Brasil, 2024b).

Cumpra ainda destacar que o orçamento do GND de Pessoal não representa a totalidade da força de trabalho empregada pelo Estado de modo direto e indireto. Como revelado na primeira seção deste artigo, o processo de reestruturação destrutiva desta política social se expressa pelo desinvestimento estatal — que resulta em sucateamento das condições de trabalho e em precarização dos direitos — e pela privatização não clássica (Granemann, 2011) das instituições e terceirização das/os trabalhadoras/es. Desde a contrarreforma administrativa instituída por FHC, as terceirizações foram objeto de todos os governantes brasileiros.

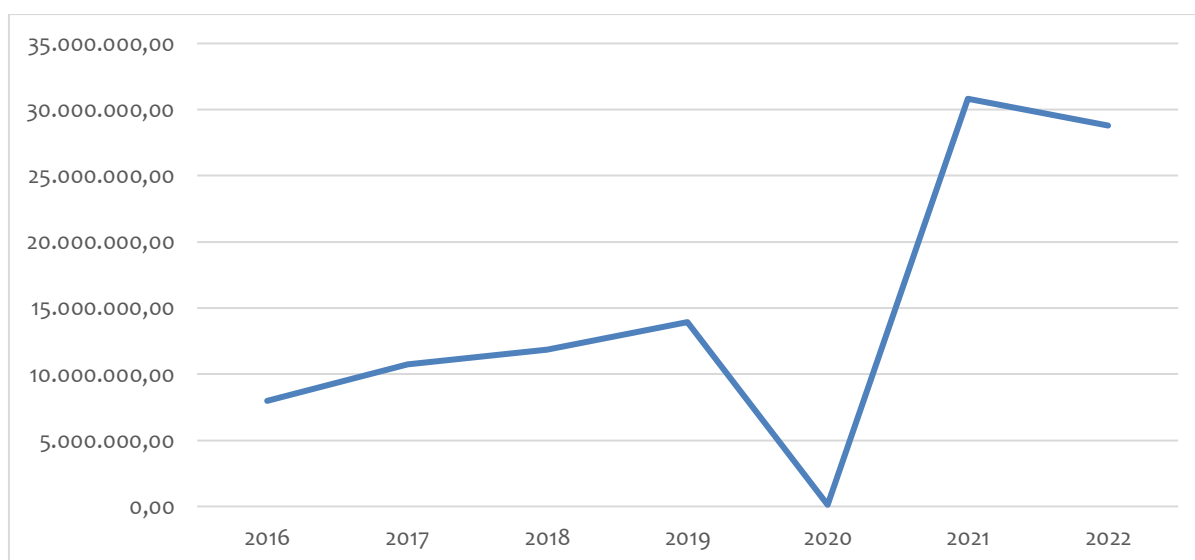
Para expor o movimento da contratação das/os trabalhadoras/es terceirizadas/os que atuam nessa política social é possível identificar no Orçamento da União alguns elementos



de despesa que podem expressar esse recurso, são eles: 34 – outras despesas de pessoal decorrentes de contrato de terceirização; 37 – locação de mão-de-obra e; 39 – outros serviços de terceiros – pessoa jurídica. É necessário ressaltar que essa investigação não é uma tarefa fácil. Os dados disponibilizados pelo governo não garantem transparência sobre o processo de terceirização, tanto no que diz respeito ao orçamento destinado a este fim como em relação a quantidade de contratações, cargos e salários dessas/es trabalhadoras/es.

Optou-se por evidenciar nesse artigo o que em sua nomenclatura apresenta diretamente o vínculo com a terceirização, o Elemento 34. Está vinculado ao GND Outras Despesas Correntes e associado nas IFES a terceirização para o pagamento da força de trabalho atuante nos serviços de limpeza e de segurança, por exemplo. O gráfico abaixo demonstra o seu movimento orçamentário, com destaque ao ano de 2021, em que o montante é três vezes maior do que o de 2016.

**Gráfico 4:** Orçamento MEC do Elemento de Despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Terceirização (2016–2022).



Fonte: Elaborado a partir de Siga Brasil (Brasil, 2024b).

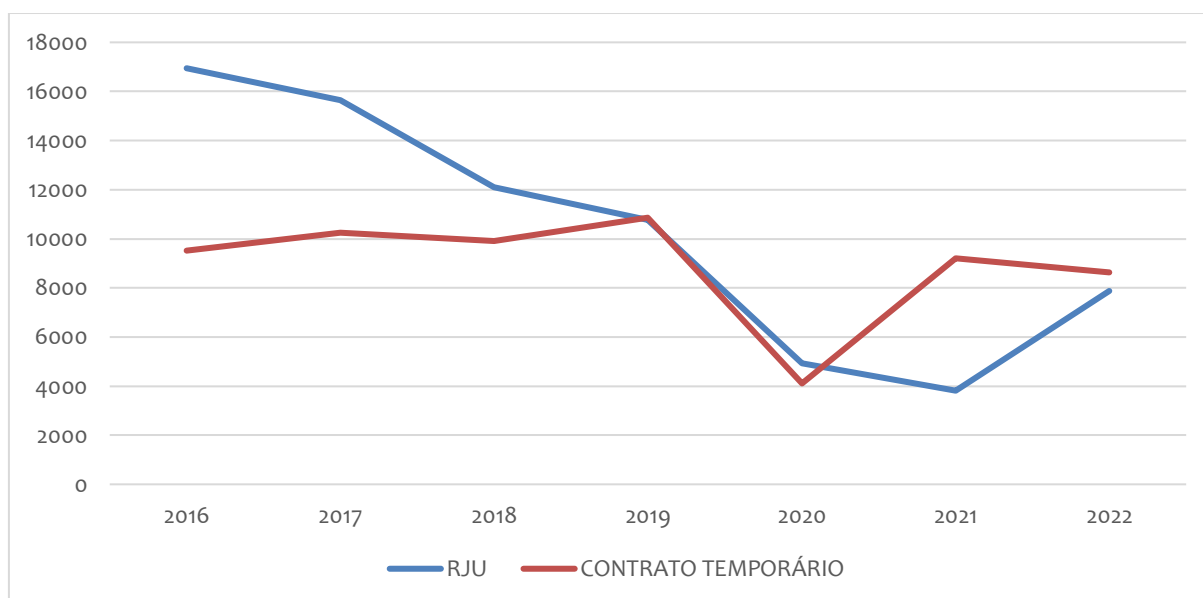
De modo diverso, os Elementos de Despesa 37 e 39 tiveram o decréscimo no investimento realizado, o que significou uma redução orçamentária em 2022 de 15% e 16%, respectivamente, em relação a 2016. Estes, estão vinculados aos serviços que dependem de compras de material para execução, seja para manutenção ou construção de novos espaços nas IFES. Ademais, parcela desse recurso está associado ao GND de Investimento que, como demonstrado, teve uma queda significativa em seu volume orçamentário.

É importante também destacar que mesmo as categorias que são incorporadas no GND de Pessoal não englobam um conjunto homogêneo de trabalhadoras/es. Elas abarcam as/os estatutárias/os — técnico-administrativas/os em educação e docentes —, assim como as/os trabalhadoras/es por contrato temporário, as/os comissionadas/os e as/os empregadas/os públicas/os para atuação nos hospitais universitários privatizados de forma não clássica (Granemann, 2011) — quando sua gestão foi assumida pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH).

Uma das determinações centrais da transformação do serviço público, por intermédio da contrarreforma administrativa do Estado, é a terceirização. Para alcançar maior amplitude e, tendo em vista a limitação gerada pelas legislações que vinculam trabalhadoras/es em determinadas funções a carreiras específicas, o primeiro passo à terceirização é a extinção de cargos estatutários. Estratégia também adotada por Temer e Bolsonaro para as/os técnico-administrativas/os em educação. Já para as/os docentes, o recurso utilizado é o aumento das contratações temporárias.

O gráfico abaixo apresenta o movimento diverso de contratação do MEC entre os anos de 2016 e 2022 em relação a duas categorias de trabalhadoras/es: estatutárias/os e temporárias/os. Enquanto o número de ingressantes via concurso público RJU diminuiu expressivamente no período, o número de trabalhadoras/es temporárias/os se manteve até 2019, quando também é reduzido drasticamente. Em 2021 há uma retomada de ingressos, sem recuperar o volume médio do período anterior a 2019.

**Gráfico 5:** Número de ingressantes no Ministério da Educação (2016-2022).



Fonte: Elaborado a partir de Painel Estatístico de Pessoal (Brasil, 2024a).

A redução significativa entre 2019 e 2020 também se expressa em dados orçamentários, só que em dois anos depois, tendo em vista que os contratos temporários possuem esse prazo de validade. O orçamento destinado ao pagamento desta parcela da força de trabalho nas IFES foi 44% menor em 2022 do que o montante em 2021.

Investigar como o conjunto da força de trabalho atuante na política de educação superior pode ser reconhecida no orçamento público é de suma importância para entendermos as consequências imediatas das medidas jurídico-políticas e das contrarreformas administrativas adotadas e sugeridas pelos governantes brasileiros.

## Formas de expropriação de direitos de parcela das/os trabalhadoras/es empregadas/os pelo Estado

A desvalorização pelo Estado dessa fração da classe trabalhadora não ocorre somente pela via do orçamento. As/os trabalhadoras/es estatutárias/os, que no universo das IFES abarcam as/os técnico-administrativas/os e as/os docentes, têm sido expropriadas/os em seus direitos de diferentes modos. Esta seção apresenta as particularidades desse processo ao destacar algumas das medidas jurídico-políticas que exemplificam tentativas de Temer e Bolsonaro para reduzir os recursos destinados ao GND de Pessoal e Encargos Sociais.

Michel Temer, em sua atuação como presidente, defendeu o encaminhamento: da PEC 139/2015, que propunha a extinção do abono permanência, um benefício que estimula a continuidade das/os trabalhadoras/es em exercício, mesmo após completar o tempo para a aposentadoria (Brasil, 2015); da Medida Provisória 805/2017, que ampliava a contribuição previdenciária das/os trabalhadoras/es estatutárias/os de 11% para 14% (Brasil, 2017h); do Projeto de Lei do Senado nº 116/2017, que trazia novas regras para avaliação de desempenho e com possibilidades de perda do cargo mais rigorosas (Brasil, 2017q); e da Medida Provisória 792/2017, que estabelecia a política de demissão voluntária (Brasil, 2017g).

A restrição dos concursos e dos ajustes remuneratórios foram estratégias implementadas tanto por Temer, por meio do Decreto nº 9.262/2018<sup>3</sup> (Brasil, 2018) quanto por Bolsonaro. No governo de Bolsonaro, destaca-se o Decreto 9.739/2019 (Brasil, 2019), que ampliou as regras para o pedido de autorização dos concursos públicos, isto é, passou a exigir das instituições justificativa para o preenchimento de vagas de trabalhadoras/es RJU e demonstrativo de que essas necessidades não poderiam ser respondidas pela contratação de trabalhadoras/es terceirizadas/os. No Decreto 10.185/2019 (Brasil, 2019), Bolsonaro vedou a abertura de concursos para vinte mil cargos do MEC, 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 nº 173/2020 (Brasil, 2020) restringiu os concursos, as contratações, as alterações nas carreiras e os reajustes salariais até 2021.

Bolsonaro também instituiu uma nova Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP), Decreto nº 9.991/2019 (Brasil, 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/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

---

<sup>3</sup> O total de vagas em relação aos cargos atingidos por este Decreto foi de 47.775 (quarenta e sete mil e setecentos e setenta e cinco), e dos referentes ao nível fundamental completo 84,49% compunham a força de trabalho das IFES.

enquadramento dos trabalhadores empregados pelo Estado aos valores competitivos e meritocráticos/individualistas (Paiva, 2021, p. 276).

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).

O governo autocrático e neofascista de Bolsonaro propôs ainda uma nova contrarreforma administrativa para o serviço público, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 32/2020. Balizada nos princípios gerenciais da implementada por FHC, Bolsonaro avança no projeto de destruição do serviço público tal como é conhecido, ao apontar o fim do Regime Jurídico Único e criar novos tipos de vínculo.

A despeito da diversidade de vínculos já existente, essa proposta remonta a um recurso recorrentemente adotado pelo capital e seu Estado para dividir as/os trabalhadoras/es — por direitos, contratos e gestão do trabalho diferentes. Busca estabelecer uma cisão entre aqueles imprescindíveis ao Estado — a elas/es são garantidos ampliados direitos (nesse caso os “cargos típicos do Estado”) — e as/os outras/os. O que incide sobre a capacidade de organização e mobilização das/os trabalhadoras/es.

Essa proposta projeta 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. Estas permitiram a universalização da possibilidade de terceirização dos cargos no serviço público. As organizações sociais foram apresentadas na PEC 32/2020 como o principal instrumento da gestão pública.

Ademais, as medidas trazidas na PEC ultrapassam o universo dos direitos dos trabalhadores e conduzem a uma centralização do poder presidencial. Nela, o presidente ficaria autorizado: 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. Uma proposta que revela ser para além de uma contrarreforma administrativa/trabalhista: ser uma “reforma” do Estado.

### **A modernização do serviço público: o que está por trás da modalidade do teletrabalho?**

O período do governo Bolsonaro foi também demarcado por uma das maiores calamidades mundiais nos últimos anos com a Covid-19. Como ressaltou Ivanete Boschetti (2023)

a pandemia foi mundialmente avassaladora, mas não atingiu a todos os países e nem a todas as pessoas igualmente. O Brasil, com acentuada e histórica desigualdade social, sofreu mais intensamente seus efeitos, em decorrência da postura negacionista, ultraneoliberal (CISLAGHI, 2020) e de extrema direita do governo federal, que não adotou uma política contundente de combate à Pandemia (Boschetti, 2023, p. 83).

Enquanto o enfrentamento à propagação e às consequências da contaminação à saúde de todas/os era realizado por serviços públicos de saúde, educação, ciência e tecnologia, Bolsonaro operava no desinvestimento e na desvalorização à estas instituições e trabalhadoras/es.

A instauração do trabalho remoto como uma medida para salvar vidas nos espaços institucionais que não atuavam na linha de frente ao combate a pandemia foram utilizados como recurso para “redução dos custos estatais como os serviços públicos”. A partir da ampla adesão, Paulo Guedes, ex-ministro da economia, divulgou o montante economizado pelo Estado enquanto as/os trabalhadoras/es em suas casas custeavam as condições mínimas de trabalho necessárias para continuar a desempenhar as suas funções.

Após a implantação precária e expressiva do trabalho remoto, Bolsonaro conduziu, sem propagandear como uma “reforma administrativa”, uma nova organização do trabalho no serviço público. Com a Instrução Normativa (IN) nº 65, de 30 de julho de 2020 e o Decreto nº 11.072, de 17 de maio de 2022, estabeleceu as ferramentas necessárias para a instituição do Programa de Gestão e Desempenho (PGD). O destaque à normatização da modalidade do teletrabalho no serviço público ludibria a força de trabalho, que passa a estar submetida a uma nova forma de gestão do trabalho que tem como foco a avaliação por resultado. Nesse modelo, o controle de frequência é substituído por planos de trabalho com definição de metas, descrição das atividades realizadas e entregas por períodos determinados.

Uma organização que promova melhoria aos serviços prestados não está sendo posta questão neste artigo. Ao contrário, ela deve ser consolidada no serviço público. No entanto, precisa ter como prioridade a

garantia de qualidade ao atendimento à população que o demanda. No caso das universidades, em especial às(aos) discentes que nelas ingressam. Assim, a racionalidade dos gastos, a eficiência no provimento dos recursos e a eficácia no desenvolvimento das ações deverão estar vinculadas a este objetivo. Qualificar o serviço resulta na ampliação: do conjunto de atividades a serem ofertadas, da rede a ser consolidada, da constituição de uma equipe qualificada e com condições de trabalho adequadas e, da autonomia profissional no exercício das suas atribuições (Flores, 2020, p. 3).

O que o presente artigo busca sinalizar é que esta medida, inserida em um contexto de expressivo desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicação, incita ingênuas expectativas sobre a redução do absenteísmo, a melhoria do atendimento, do engajamento das equipes, dos recursos providos às/aos trabalhadoras/es e de melhor

qualidade de vida<sup>4</sup>. Entretanto, o que se apresenta é mais uma medida que direciona ao sucateamento interessado do serviço públicos vinculados às políticas sociais.

De acordo com o Governo Federal, a adesão ao PGD em abril de 2024 era de 77,62% dos órgãos da Administração Pública Federal<sup>5</sup>. No campo das universidades essa normativa tem como foco a categoria dos técnico-administrativos em educação (TAE), contudo não se restringe a ela. A IN 65/2020 engloba as/os servidoras/es públicas/os ocupantes de cargo efetivo e comissionado, empregadas/os públicas/os e por contrato temporário.

Em médio prazo, suas consequências, serão traduzidas em aumento do desinvestimento do Estado, em especial na parcela do serviço público vinculada às políticas sociais, pela redução do aporte orçamentário para a manutenção e desenvolvimento das ações, assim como pela diminuição da força de trabalho. Somadas ao aprofundamento da responsabilização das/os trabalhadoras/es em realizar um excelente desempenho à despeito da escassez de recursos e condições de trabalho. Ademais, por outro lado, resultam na ampliação de novos espaços de valorização do capital por intermédio da punção do fundo público de montantes de recursos que outrora eram utilizados para financiar as políticas sociais.

Proposta estatal que retoma os princípios defendidos na “reforma” gerencial do Estado em FHC. E a aprofunda, tendo em vista as transformações do mundo do trabalho na atualidade. A possibilidade de retirada do registro de ponto com a implementação de uma gestão do trabalho que tivesse como central a mensuração dos resultados foi prevista no Decreto nº 1.590 em 1995. Alinhada ao método gerencial do trabalho no Estado que buscou construir um perfil de trabalhador/a no serviço público, 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 promover uma gestão eficaz e eficiente de recursos (Brasil, 1998). Estabelecidos nos pilares de redução dos custos e aumento da produtividade.

Nesse sentido, o que se vê é uma atualização desse projeto estatal de transformação do serviço público no âmbito das políticas sociais que resulta em diferentes formas de expropriação de direitos de toda a classe trabalhadora.

### Considerações finais

O desafio assumido neste artigo foi o de articular a análise do orçamento que expressa o investimento público na política de educação superior — tanto para a manutenção/desenvolvimento das IFES quanto para pagamento das/os trabalhadoras/es que nessas instituições atuam — com as formas de expropriação de direitos à fração da classe trabalhadora empregada pelo Estado brasileiro na contemporaneidade. Esta que vivencia o processo de precarização da vida social, do acesso aos direitos e o aumento das desigualdades. E, em sua particularidade, são impactadas pela: degradação das condições, organização e relações de trabalho; desvalorização profissional e remuneratória e; pela

---

<sup>4</sup> Projeções apresentadas nas normativas e em diversos materiais de divulgação do PGD pelo governo federal. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/>. Acesso em: 11 abr. 2024.

<sup>5</sup> Dados extraídos pelo Painel de Implementação do PGD. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/painelimplementacaopgd>. Acesso em: 11 abr. 2024.

perda de direitos. A ferramenta de análise escolhida foram os impactos causados pela EC 95/2016 no orçamento público da educação superior entre os anos de 2016 e 2022 e as consequências imediatas às/aos trabalhadoras/es.

Entender a disputa do fundo público como expressão da luta de classes é fundamental para aproximar o debate das formas de expropriação de direitos da classe trabalhadora e suas expressões contemporâneas. Neste sentido, é preciso destacar: existe uma relação direta entre a discussão sobre o investimento do Estado nas políticas sociais e o acesso a direitos pela classe trabalhadora.

A argumentação de que as contas públicas estão “quebradas”, de que o Estado, por estar “inchado”, precisa reduzir o “gasto” com as políticas sociais, ou ainda, que as/os trabalhadoras/es empregadas/os pelo Estado são onerosas/os, exerce uma função alienante para as lutas e consciência de classe das/dos trabalhadoras/es. Desse modo, como nos ensina Mauro Iasi (2009, p. 10), para que não se perca “[...] na selva de palavras que desorientam a percepção e impedem que se veja o horizonte [...]”, é preciso se debruçar sobre o estudo do orçamento público de modo a compreender as manifestações das prioridades dos investimentos do Estado capitalista dependente.

Tarefa primordial à categoria dos/as assistentes sociais que têm como campo majoritário de atuação as políticas sociais públicas e que, como integrante da classe trabalhadora, vivencia os efeitos desastrosos<sup>6</sup> de um projeto de desvalorização, precarização e sucateamento interessado do serviço público que possui um caráter *destrutivo*.

Debate que ganha novos contornos e relevância após Luiz Inácio Lula da Silva assumir a Presidência da República. A análise do orçamento revela que em 2023 já é possível identificar diferenças no investimento estatal na educação superior que divergem com o de governos anteriores, com um aumento do investimento tanto no pagamento de pessoal, quanto na terceirização.

Enquanto o montante destinado ao GND de Pessoal e Encargos Sociais, não recupera o movimento decrescente provocado pela EC 95/2016, o investimento no Elemento de Despesa 34 (Outras Despesas de Pessoal – Terceirização) em 2023 é seis vezes maior do que o de 2016. Ademais, em substituição a EC 95/2016, Lula institui o novo arcabouço fiscal, uma medida de continuidade à política de austeridade que mantém implicações negativas ao financiamento das políticas sociais. Atuações que carecem novas investigações para continuidade do estudo, no entanto é importante destacar: 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 com a EC 95/2016 não foi derrotada, mas substituída.

O futuro é incerto e preocupante para a política social pública e para as/os trabalhadoras/es atuantes nas IFES que estiveram em greve no primeiro semestre de 2024 para denunciar os efeitos das recentes intervenções do Estado e de todo o processo de reestruturação destrutiva vivenciado há décadas. Lula, além de proferir diversas manifestações de que movimento grevista não seria legítimo e necessário, estabeleceu continuidade a

---

<sup>6</sup> Para maior aprofundamento da discussão da relação entre precarização do trabalho, fundo público e as determinações raciais do trabalho na esfera pública, ver a tese de Gênesis Pereira (2019).

transformação da gestão do trabalho com a implementação do Plano de Gestão e Desempenho (PGD). Programa que traz mudanças significativas para os processos de execução e avaliação do trabalho, assim como de relação entre as/os trabalhadoras/es. Ademais, Lula recentemente indicou a retomada da discussão da PEC 32/2020, apresentada por Bolsonaro.

Neste sentido, não resta dúvidas de que “Na barbárie contemporânea, ela [a classe trabalhadora] é cada vez mais compelida a lutar e resistir” (Paiva, 2021, p. 23), de modo coletivo, ativo e propositivo.

## Referências

PAIVA, Mariana Flores Fontes. **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. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 03 de setembro de 2020.** Autor: Poder Executivo. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083> Acesso em: 01 set. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 139, de 22 de setembro de 2015.** Autor: Poder Executivo. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1738617&fiChaAmigavel=nao>. Acesso em: 01 set. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, Seção 1, p. 2, 16 dez. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 13 nov.2019.

BRASIL. Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, Seção 1, p. 12114, 11 ago. 1995.



BRASIL. Decreto nº 9.262, de 9 de janeiro de 2018. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, Seção 1, p. 5, 10 jan. 2018.

BRASIL. Decreto n. 9.991, de 28 de agosto de 2019. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 29 ago. 2019.

BRASIL. Decreto nº 10.185, de 20 de dezembro de 2019. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, Seção 1, p. 5, 20 dez. 2019.

BRASIL. Decreto 11.072, de 17 de maio de 2022. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, Seção 1, edição extra – B, p. 1, 18 maio 2022.

BRASIL. **Lei complementar nº 173, de 27 de maio de 2020**. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp173.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm). Acesso em: 18 dez. 2024.

BRASIL. Medida Provisória nº 792, de 26 de julho de 2017g. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, Seção 1, p. 4, 27 jul. 2017.

BRASIL. Medida Provisória nº 805, de 30 de outubro de 2017h. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, Seção 1, edição extra, p. 1. 30 out. 2017.

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

BRASIL. Ministério da Economia. Instrução Normativa nº 65, de 30 de julho de 2020. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, MPOG, Brasília, DF, Seção 1, p. 21, 31 jul. 2020.

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

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 116**, de 19 de abril de 2017q. Autoria: Senadora Maria do Carmo Alves (DEM/SE). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128876> Acesso em: 01 set. 2024.

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

FLORES, Mariana. A carta fúnebre que recebi. **Esquerda Online**, 07 set. 2020. <https://esquerdaonline.com.br/2020/09/07/a-carta-funebre-que-recebi/>. Acesso em: 20 ago. 2024.

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. Nosso guia na floresta de papel: o artífice da palavra clara. In: KONDER, Leandro. **Introdução ao fascismo**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

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.

*Submetido em: 20/9/2024*

*Revisto em: 31/10/2024*

*Aceito em: 2/11/2024*