



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

**Eixo temático: Política Social e Serviço Social**

**Sub-eixo: Fundo Público e Orçamento das Políticas Sociais**

## **O MITO DO SERVIDOR CUSTOSO: ORÇAMENTO DE PESSOAL E DETERMINAÇÕES RACIAIS**

**GENESIS DE OLIVEIRA PEREIRA<sup>1</sup>**

**MARIANA FLORES FONTES PAIVA<sup>2</sup>**

**MARCELA RODRIGUES CAMILO DA CONCEIÇÃO<sup>3</sup>**

### **RESUMO**

Propomos investigar o orçamento de pessoal da União entre 2016 e 2023, por intermédio dos dados da plataforma Siga Brasil. Analisaremos a redução do investimento estatal com os trabalhadores em comparação a outras naturezas de despesa. Assim como as determinações raciais do trabalho na esfera federal, que indicam uma apropriação majoritária do orçamento de pessoal pelo grupo racial branco.

**Palavras-chave:** Fundo Público; Orçamento de Pessoal; Executivo; Judiciário; Trabalhadores do Estado.

### **ABSTRACT:**

We propose to investigate the Union's personnel budget between 2016 and 2023, using data from the Siga Brasil Platform. We will analyze the reduction in state investment in workers compared to other types of expenditure. As well as the racial determinations of work at the federal level, which indicates a majority appropriation of the personnel budget by the white racial group.

**Keywords:** Public Fund; Personnel Budget; Executive; Judiciary; State Workers.

### **INTRODUÇÃO**

---

<sup>1</sup> Universidade Federal do Rio de Janeiro

<sup>2</sup> Universidade Federal do Rio de Janeiro

<sup>3</sup> Universidade Federal do Rio de Janeiro



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

O presente trabalho objetiva socializar a investigação realizada durante o primeiro semestre de 2024 em um grupo de estudos e pesquisas sobre orçamento público, em uma universidade pública. Buscamos analisar os dados do Orçamento de Pessoal da União, por intermédio do acompanhamento detalhado das contas dos governos emergentes após o golpe de 2016: governo Temer (2016 - 2018), governo Bolsonaro (2019 - 2022), e as reflexões parciais do primeiro ano do Governo Lula (2023). Os dados foram extraídos da plataforma Siga Brasil (BRASIL, 2024) e problematizados em relação às determinações de classe e raça.

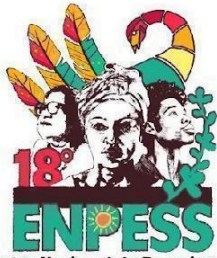
Consideramos que o estudo sobre o Orçamento de Pessoal da União traz importantes contribuições de análise sobre as funções do Estado no modo de produção capitalista, em especial em tempos ultraneoliberais. Dito de outro modo, o gerenciamento do fundo público e as destinações dos montantes orçamentários revelam finalidades de um Estado capitalista dependente marcado por um recorte determinado de classe e raça.

Com intuito de contrapor as apresentações do orçamento público como uma ferramenta exclusivamente técnica, escolhemos expor o conteúdo extraído da plataforma disponibilizada pelo Senado Federal (BRASIL, 2024), vendo-o como um instrumento político. Buscamos debater as falácias de que o Orçamento de Pessoal é oneroso ao Estado e o discurso que não reconhece as desigualdades raciais nesses espaços de trabalho.

Neste sentido, subsidiados por leituras que estabeleçam a crítica da economia política sobre o Estado e suas funções, e pelas discussões promovidas coletivamente nas reuniões do grupo de estudos e pesquisas, propomos discutir sobre: o fundo público e o seu papel para a produção e reprodução ampliada do capital, em período maduro e decadente deste modo de produção; o orçamento público como uma peça importante do fundo público; o orçamento de pessoal; os dados orçamentários; e a apropriação do investimento estatal com os trabalhadores da esfera pública a partir dos grupos raciais.

Desde a década de 1990 está em curso no Brasil um ataque permanente ao funcionalismo público, que se acirra nos momentos de crise e se abranda nos períodos de crescimento da economia. O início dos anos 2000 é marcado pelo que ficou conhecido como bolha da internet, uma crise desenvolvida pelo massivo aporte de capital em empresas de tecnologia, o que, por sua vez, levou ao esgotamento do processo de valorização nessa área. Nesse contexto, uma massa de capital que busca novas formas de valorização encontrará no setor imobiliário uma alternativa.

Esse movimento resultou no que ficou conhecido como bolha imobiliária. Remete ao aumento do crédito para financiamento de imóveis, aquecendo o mercado imobiliário a partir do



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

hiperendividamento dos trabalhadores, consumindo a massa salarial até a inadimplência, Este é o ponto detonador da crise que, de acordo com Behring, “iniciou-se pela disjunção entre compra e venda, seguida pela interferência do crédito na venda de moradias [...] automóveis e bens duráveis além do poder de compra no médio prazo” (Behring, 2012, p. 174).

Há, no respectivo período, uma profunda queda na economia mundial na esfera do comércio, na produção industrial e no setor de serviços. Na tentativa de reduzir esses efeitos, o governo dos EUA agiu rapidamente liberando altas quantias de aportes para frear a quebra de Wall Street, empresas e bancos. O desenvolvimento da crise foi marcado pelo acirramento dos planos de austeridade que vão confiscar, cada vez mais, a parcela do fundo público revertida para a operacionalização dos direitos sociais. Portanto, trata-se de um período de profundo ataque aos direitos dos trabalhadores, numa escalada crescente face às contrarreformas neoliberais. É no ano de 2012 que a crise se espalha pelos países emergentes aplacando a redução das suas taxas de crescimento. Em paralelo, a eleição norte-americana de Donald Trump em 2016 marca, efetivamente, a ascensão da extrema direita e as novas políticas econômicas do capital imperialista voltadas para o aprofundamento do ataque aos trabalhadores, com impactos e influência em todo o mundo.

Na ausência de outro padrão de acumulação capaz de superar o neoliberalismo, as alternativas passam por um aprofundamento dessa perspectiva na direção do que foi denominado ultraneoliberalismo (Cislighi, 2020). O capital, para se desenvolver, depende cada vez mais do fundo público promovendo uma nova onda de expropriações ainda mais violenta, com profundos impactos também ao funcionalismo público.

## **FUNDO PÚBLICO E ORÇAMENTO PÚBLICO.**

Evilásio Salvador (2023) explica que o fundo público representa o conjunto de recursos que o Estado mobiliza para o desempenho de suas funções, seja pela via de impostos, taxas, contribuições. Entretanto ele não se constituiu de modo igualitário entre as classes e as raças.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

O sistema tributário brasileiro – que forma a base do financiamento do Estado - é regressivo<sup>4</sup>, ou seja, “[...] onera pesadamente a classe trabalhadora, seja por meio de impostos que incidem diretamente sobre a renda ou de forma mais agravante com a pesada tributação indireta sobre o consumo dos mais pobres” (Salvador, 2023, p. 117). Ademais, as políticas de redução de tributos aos mais ricos, as renúncias tributárias e as ações de desvinculações orçamentárias das fontes tributárias exclusivas à seguridade social estabelecidas na Constituição Federal de 1988 são exemplos da desigualdade em que se fundamenta a constituição do fundo público.

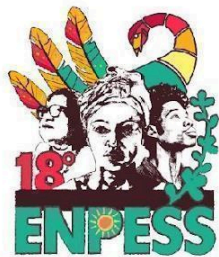
Pelo ângulo da crítica marxista da economia política, como nos ensina Elaine Behring (2022), o fundo público é um compósito de trabalho necessário e trabalho excedente. Categorias marxianas que explicam o processo de exploração da classe trabalhadora e de criação de um mais valor, pelo qual trabalhadores vendem a sua força de trabalho para garantia da sua subsistência e ao fazê-lo, tornam-se também mercadoria. A sua jornada de trabalho é dividida entre: o tempo de trabalho necessário<sup>2</sup>, “aquele requerido para produzir um valor de uso qualquer, nas condições dadas de produção socialmente normais, e com o grau social médio de habilidade e de intensidade de trabalho” (Marx, 1983, p. 48) e; o trabalho excedente, tempo de trabalho em que se dá a extração da mais-valia, ou o processo de valorização do capital por meio de trabalho não pago.

Dito de outro modo, o fundo público é um composto de parte de mais-valia socialmente produzida pela classe trabalhadora e extraída por diferentes personas capital – transferidas ao Estado nas formas de taxas, impostos e contribuições - e também parte do fundo de vida dos trabalhadores - pelos impostos ou pelo consumo de mercadorias. Expressão de uma combinação, à classe trabalhadora, de exploração da força de trabalho e exploração tributária (Behring, 2022, p. 39).

No contexto do modo de produção capitalista maduro e decadente, é uma ferramenta cada vez mais estrutural no processo de reprodução ampliada; passa a ser um pressuposto geral para realização do ciclo do capital (Behring, 2022). O fundo público é, portanto, a capacidade que o Estado tem de movimentar todos os seus recursos para alterar ou manter

---

<sup>4</sup> Regressividade por ter “[...] uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte, ou seja, a regressão ocorre porque prejudica mais os contribuintes de menor poder aquisitivo” (Salvador, 2023, p. 118). <sup>2</sup> Está no tempo de trabalho necessário a definição do valor da força de trabalho que se expressará na forma salário. Como esclarece Manuella Pinheiro (2022, p. 338): “O valor da força de trabalho, assim como o de qualquer outra mercadoria, é calculado pelos valores das mercadorias indispensáveis à sua subsistência. Por intermédio do salário, o homem deve sustentar-se, procriar e criar filhos (para assegurar a continuidade da força de trabalho) e, de acordo com as exigências do mercado, deve desenvolver e aperfeiçoar suas habilidades”. Vale ressaltar que, nos países de capitalismo dependente como o Brasil, conforme defendido pela teoria marxista da dependência, esse valor está abaixo do valor das condições gerais para garantia de sua subsistência.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

determinadas intervenções econômicas e sociais em prol da garantia da lucratividade capitalista. O que envolve emitir moedas, empréstimos, lucros e dividendos de empresas estatais, extrair royalties, assim como, o orçamento público.

O orçamento público não é o único, mas o principal mecanismo de alocação do fundo público. Pode realizar uma segunda repartição da riqueza socialmente produzida ao materializar uma série de políticas. No entanto, o processo de precarização das instituições e dos direitos das políticas sociais desde a década de 1990 no Brasil<sup>5</sup>, revela que uma parte pequena retorna aos trabalhadores do que lhes foi extraído, com a distribuição da riqueza social via políticas sociais.

Destaca-se o montante que é destinado pelo Estado ao pagamento da dívida pública, seja na forma de juros ou amortização, o que expressa a prioridade do investimento estatal no gerenciamento do seu orçamento. Determinação característica de um processo de reconfiguração dos Estados de modo a responder a crise do capital no último quartel do século XX marcado: pela contenção das mobilizações e conquistas da classe trabalhadora e pelo gerenciamento do fundo público com a finalidade de ampliar as formas de lucratividade do capital - com a adoção de medidas de ajuste fiscal para os trabalhadores e a priorização, especialmente em países de capitalismo dependente, do pagamento da dívida pública.

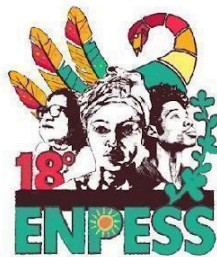
O orçamento público é dividido em seis Grupos de Natureza de Despesa (GND), são eles: 1 - Pessoal e Encargos Sociais; 2 – Juros e Encargos da Dívida; 3 – Outras Despesas Correntes; 4 – Investimentos; 5 – Inversões Financeiras e; 6 – Amortização da Dívida.

Como informado no Manual Técnico do Orçamento (Brasil, 2020, p. 46), estão no Grupo de Natureza de Despesa de Juros Encargos da Dívida (GND 2) e Amortização da Dívida (GND 6), aquelas destinadas diretamente ao pagamento da dívida pública, seja na forma de juros, encargos e/ou amortização. Somadas as Inversões Financeiras (GND 5), representam um conjunto de aportes do Estado no beneficiamento e lucratividade do capital financeiro. Ao analisarmos os dados das tabelas 1 e 2, verificaremos a significativa punção do fundo público para essa finalidade.

O Outras Despesas Correntes (GND 3) envolve despesas com: “[...] aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica ‘Despesas Correntes’ não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa” (Brasil, 2020). Dito de outro modo,

---

<sup>5</sup> Para um 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). Neste estudo o autor desvela a inter-relação entre as contrarreformas administrativas e previdenciárias que precarizam o trabalho e operacionalizam uma punção no orçamento de pessoal.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

representam as ações de manutenção e desenvolvimento em geral de todas as instituições públicas, ao se destinar da compra de insumos/materiais de consumo, até ao pagamento de empresas contratadas para as ações de limpeza, segurança e manutenção, nas quais atuam majoritariamente os trabalhadores terceirizados. As de investimento (GND 4), dizem respeito à compra de equipamentos e aos gastos com os bens patrimoniais. Nas de Pessoal e Encargos Sociais (GND 1), foco de análise desse estudo, 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).

Ao analisarmos os recursos orçamentários destinados aos Grupos de Natureza de Despesa da União (GND) no período entre 2016 e 2023 é possível identificar as prioridades dos investimentos estatais, como buscamos demonstrar na Tabela 01.

Tabela 1: Orçamento da União por GND (2016-2023)<sup>4</sup>.

ANO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	INVESTIMENTOS	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	INVERSÕES FINANCEIRAS	TOTAL
2016	RS 407.515.507.203	RS 24.507.795.617	RS 1.593.329.891.443	RS 1.369.635.281.406	RS 305.129.545.789	RS 101.105.254.491	RS 3.801.223.075.950
2017	RS 432.443.228.275	RS 25.115.701.850	RS 1.584.719.651.368	RS 1.122.318.126.579	RS 289.885.250.943	RS 89.937.727.319	RS 3.545.419.686.322
2018	RS 413.509.020.911	RS 25.572.519.752	RS 1.612.162.852.701	RS 1.084.636.531.077	RS 385.361.217.013	RS 85.901.932.644	RS 3.608.144.074.099
2019	RS 417.797.596.387	RS 21.594.244.596	RS 1.689.507.213.439	RS 1.002.262.254.310	RS 380.079.983.687	RS 88.224.039.843	RS 3.599.465.332.231
2020	RS 418.049.084.059	RS 25.775.459.277	RS 2.171.516.351.005	RS 1.334.550.974.128	RS 447.516.108.996	RS 153.589.881.850	RS 4.551.996.859.315
2021	RS 396.678.466.575	RS 19.688.284.298	RS 1.764.232.791.351	RS 2.043.211.914.640	RS 306.691.745.774	RS 79.172.725.754	RS 4.609.675.928.391
2022	RS 369.807.306.610	RS 21.150.175.997	RS 1.903.079.372.135	RS 1.778.101.150.585	RS 270.312.898.187	RS 71.186.091.727	RS 4.413.636.995.241
2023	RS 379.918.109.552	RS 31.647.451.576	RS 2.067.195.668.721	RS 1.719.579.016.018	RS 250.055.509.614	RS 89.507.285.708	RS 4.537.903.041.189

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

Como sinaliza Evilásio Salvador (2024, p. 7): “O Brasil entrou em um ciclo de política econômica caracterizado por um ajuste fiscal permanente que impõe limites ao crescimento dos gastos sociais (custeio e investimento) e canaliza recursos do fundo público para o pagamento de juros e encargos da dívida pública”. Os dados primários trabalhados na primeira fase de nosso projeto sinalizam que o governo gastou em 2023 aproximadamente de R\$2 (dois) trilhões com pagamento de juros e amortização da dívida. O recurso destinado ao

<sup>4</sup> O cálculo da porcentagem foi feito com base nos valores anuais pagos e corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de 22 de maio de 2024.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

pagamento dos servidores públicos federais no mesmo ano foi de R\$379,918 bilhões. Dito de outro modo, do orçamento total da União pago em 2023 (R\$4.538,00 trilhões), 43,4% deste foi consumido pelo pagamento da dívida pública (juros e amortizações). Enquanto o investimento com servidores no mesmo ano representa cerca de 8,37% do orçamento.

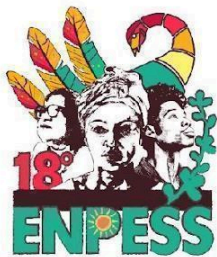
A Tabela 2 demonstra a porcentagem correspondente de cada GND do orçamento total da União. Ao contrário do que é propagandeado, o montante destinado ao orçamento de pessoal decresceu durante o período estudado.

Tabela 2: Orçamento da União por GND em percentuais (2016-2023).

ANO	% PESSOAL	% INVESTIMENTOS	% OUTRAS DESPESAS CORRENTES	% AMORTIZAÇ ÃO DA DÍVIDA	% JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	% INVERSÔ ES FINANCEIR AS
2016	10,72	0,64	41,92	36,03	8,03	2,66
2017	12,20	0,74	44,70	31,66	8,18	2,54
2018	11,46	0,74	44,68	30,06	10,68	2,38
2019	11,61	0,60	46,94	27,84	10,56	2,45
2020	9,18	0,59	47,70	29,32	9,83	3,37
2021	8,61	0,43	38,27	44,32	6,65	1,72
2022	8,38	0,48	43,12	40,29	6,12	1,61
2023	8,37	0,70	45,55	37,89	5,51	1,97

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

O orçamento de pessoal destina-se ao pagamento de profissionais que materializam as ações do Estado, entre elas os direitos conquistados pela classe trabalhadora via políticas sociais. É preciso aqui reforçar o que parece óbvio: para que as conquistas alcançadas na Constituição Federal de 1988 se efetivem, é necessário a atuação de trabalhadores que planejem, executem e avaliem essas políticas. Esse conjunto de força de trabalho empregada pelo Estado e atuante nas políticas sociais, com o processo de precarização do serviço público brasileiro nas últimas



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

três décadas<sup>6</sup>, é composto por diferentes contratos, organização e relações de trabalho, no entanto, todos possuem a função, do ponto de vista da classe trabalhadora, de garantir a materialização dos direitos sociais. Para o capital, participam do processo global de reprodução do valor, de várias formas, como por exemplo: ao executar políticas que incidem sobre a reprodução da força de trabalho disponível e a gestão do exército industrial de reserva; ao realizar, por intermédio das instituições públicas, compras estatais de mercadorias ofertadas pelo capital; ao estimular o consumo de determinadas mercadorias pela via da execução de projetos, programas e ações dos governantes.

É necessário ressaltar que o universo dos profissionais que envolvem o orçamento de pessoal é muito diverso: em situação (ativos e aposentados); vínculos e contratos; cargos e carreiras e; funcionalidade<sup>7</sup> em que assumem, a depender da instituição em que exerçam suas atividades. Para o propósito do nosso objeto de pesquisa, interessa-nos a fração da classe trabalhadora que atua nas políticas sociais que estão no conjunto de profissionais inseridos no poder executivo civil. Nesta primeira fase da análise do Orçamento de Pessoal da União, recorte escolhido para este trabalho, nos debruçamos nos dados gerais sobre o orçamento em relação aos GND e separados por poder (executivo e judiciário). Vale ainda destacar que, no poder executivo há uma diversidade de instituições, divididos em dois grandes segmentos, civis e militares que, e nesse momento, optamos por não os separar.

## **ANÁLISE DOS DADOS DO ORÇAMENTO DE PESSOAL E SUA DETERMINAÇÃO RACIAL.**

### **Recursos metodológicos**

Os dados presentes neste estudo são de caráter primário, extraídos através da plataforma Siga Brasil. As tabulações foram realizadas no primeiro período do ano de 2024 com a correção monetária da inflação do ano corrente, apresentando, portanto, os valores por IPCA. Além disso, os dados correspondem ao período da série histórica de 8 (oito) anos, de 2016 a 2023.

Nessa direção, as análises acerca do orçamento bruto de pessoal têm como base os

<sup>6</sup> Mariana Flores (2021) defende que da década de 1990 até os dias atuais, o serviço público brasileiro vinculado às políticas sociais passa por um processo de *reestruturação destrutiva* marcada por quatro eixos centrais: 1) ampliação das privatizações clássicas e não clássicas (Granemann, 2011); 2) implementação de diretrizes indicadas por organismos internacionais; 3) precarização dos direitos da classe trabalhadora e, 4) propagação de ideologias para depreciar trabalhadoras(es) empregadas(os) pelo Estado (Flores, 2021).

<sup>7</sup> Ao envolverem tanto o campo jurídico formal, o campo científico, a divisão social e técnica do trabalho, o campo político, o ideológico e o cultural, quanto o campo repressivo e de defesa militar/armamentícia da propriedade privada.





Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

dados dos poderes executivo e judiciário<sup>8</sup>. O poder judiciário conta com 8 (oito) órgãos de despesa no seu montante, enquanto o executivo federal com 61 (sessenta e um).

As cifras orçamentárias totais advêm da extração da plataforma SIGA Brasil utilizando as seguintes métricas: GND Pessoal e encargos sociais; Poder; Unidade Orçamentária (UO); Função; Subfunção; Pago deflacionado pelo IPCA. Para o alcance dos dados quanto à composição racial, houve cruzamento de dados de bases distintas. A partir das informações das UO pelo Siga Brasil, realizamos o levantamento do número de servidores de 2016 a 2023.

No poder judiciário foi levado em consideração: a justiça do trabalho, eleitoral, federal, militar e os tribunais superiores<sup>9</sup> por intermédio das informações ofertadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Os dados do judiciário são mais fragmentados e com séries históricas curtas. Há somente dois estudos sobre raça (2023/2021) e um que contempla o marcador raça (2018)<sup>10</sup>. É importante destacar que cada relatório utiliza metodologias distintas e dificulta o acompanhamento dos dados.

O cruzamento do total de servidores, com a divisão racial do funcionalismo, utilizou dois bancos de dados distintos, o que demandou criar o percentual de trabalhadores negros, amarelos e indígenas para efetuar a divisão racial pelo total dos servidores.

Os dados de pessoal do executivo foram extraídos do Painel de Servidores disponibilizado pelo Ministério da Economia, que dispõe de uma série histórica mais ampla e concentrando composição racial e número de servidores no mesmo banco de dados. Os valores do orçamento dos servidores, extraídos da plataforma Siga Brasil, contemplam os civis e os militares.

Em ambos os poderes a média de disparidade salarial por raça foi realizada a partir da métrica atribuída pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Assim, os resultados apresentados partem do número total de servidores, sua separação em grupos raciais e, para chegar à proporção apropriada por negros e brancos, o orçamento total de vencimentos e vantagens foi ajustado de acordo com a diferença salarial entre os grupos.

## **O funcionalismo público brasileiro a partir dos dados extraídos.**

---

<sup>8</sup> Quanto ao poder legislativo, cabe destacar que sua ausência se justifica por conta de um impasse na tabulação dos dados na plataforma Siga Brasil. Os dados que foram possíveis acessar, por meio da plataforma ACCESS, são insuficientes para compor nossa análise à medida que não correspondem de forma integral aos períodos propostos. Desafio metodológico que será ponderado posteriormente em futuros estudos.

<sup>9</sup> Foram levantados servidores do TSE, TJT, STJ, STF, STM, de 24 TRT; 6 TRF; 27 TRE.

<sup>10</sup> Ver nas referências bibliográficas deste artigo as pesquisas utilizadas do CNJ.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

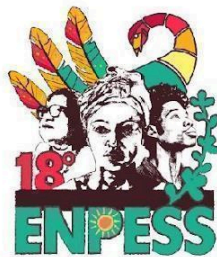
O funcionalismo público brasileiro é cercado por falácias midiáticas que atuam na justificativa da precarização do emprego público. Não à toa, a ideologia neoliberal aprofunda-se na racionalidade e supervalorização do individualismo, sendo uma das suas formas de expressão a visão privatista que se materializa no ataque ao funcionalismo público. Tal dinâmica incide sobre o emprego público com a propagação de uma ineficiência dos serviços públicos, assim como da atuação dos seus trabalhadores. Por meio das palavras de Druck (2021, p.825), “Difunde-se uma visão privatista da sociedade, em que se busca a desmoralização de tudo que é público em nome de uma defesa fervorosa do que é privado e se prega a inexorabilidade e inevitabilidade dessa ordem social, política e econômica”. Nessa direção um dos elementos que formam tal discurso é a concepção de Estado inchado, um suposto contingente exorbitante de servidores públicos que seriam altamente onerosos para o mesmo. As tabelas a seguir exibem o número anual de servidores e sua relação percentual por ano, dos poderes federais (executivo e judiciário).

Tabela 3: Porcentagem de variação do número de servidores por ano do poder executivo (2016-2023).

Ano	Nº de servidores	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	VARIAÇÃO MÉDIA
2016	632.485	0,26%	-0,55%	-3,76%	-1,33%	-2,77%	-3,31%	1,20%	-1,46%
2017	634.157								
2018	630.689								
2019	607.833								
2020	599.852								
2021	583.674								
2022	564.999								
2023	571.873								

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

Considerando a série histórica de 2016 a 2023, destaca-se tanto no número absoluto de servidores públicos, quanto no percentual correspondente na relação anual, uma diminuição geral no contingente de servidores do executivo federal desde o ano de 2016. Os dados apontam uma tendência de decréscimo no número de servidores públicos, com uma variação média de - 1,46%. No ano de 2023 há um aumento, mas de caráter irrisório.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

No que tange ao poder judiciário federal, pode-se perceber na tabela abaixo que há uma tendência geral de decréscimo do número de servidores públicos. Esse fato se ratifica nos quatro anos após 2016, que apresenta uma queda crescente. Somente a partir do ano de 2022 há um tímido aumento, inferior ao quantitativo de 2016. A variação do período foi de -0,22%.

Tabela 4: Porcentagem de variação do número de servidores por ano do poder judiciário federal (2016-2023).

Ano	Nº de servidores ATIVOS	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	VARIAÇÃO MÉDIA
2016	157.473	5,05%	- 4,41%	-0,19%	-4,52%	-3,89%	3,25%	3,17%	<b>-0,22%</b>
2017	165.856								
2018	158.856								
2019	158.550								
2020	151.687								
2021	146.003								
2022	150.912								
2023	155.847								

Fonte: Brasil, [2024b]. Conselho Nacional de Justiça. Elaboração própria

A análise tanto do poder executivo quanto do poder judiciário nos mostra que ambas as variações médias não configuram excesso de servidores públicos contratados. Portanto, podemos observar que não há solidez nos argumentos que apontam o Estado como "inchado". Ademais, nos casos particulares de aumento, ele não é expressivo.

Ainda nessa constante, destacamos os dados que iluminam o debate acerca dos servidores públicos serem altamente onerosos para o Estado. Para isso, as tabelas a seguir demonstram por meio de porcentagem a relação do valor destinado ao orçamento de pessoal por ano dos poderes federal executivo e judiciário.

Tabela 5: Porcentagem de variação do orçamento de pessoal do executivo federal (2016- 2023).

Ano	Orçamento de Pessoal	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	VARIAÇÃO MÉDIA
-----	----------------------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	----------------



Encontro Nacional de Pesquisadoras e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

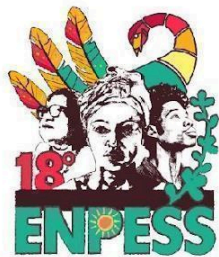
2016	109.719.829.400	7,12%	-9,49%	-3,29%	-4,01%	-6,93%	-8,61%	0,98%	<b>-3,46%</b>
2017	118.128.076.937								
2018	107.889.610.605								
2019	104.449.433.846								
2020	100.422.512.221								
2021	93.911.128.138								
2022	86.469.664.578								
2023	87.321.941.851								

Fonte: Brasil, [2024b]. Ministério Da Gestão e Inovação em Serviços públicos. Elaboração própria.

A tabela acima sistematiza a evolução do montante destinado ao pagamento de servidores públicos do executivo federal. Ele nos mostra que o gasto com orçamento de pessoal com este poder não está seguindo uma tendência crescente. Pelo contrário, a variação média dos anos é de -3,46%. Constata-se, assim, que apesar do aumento no ano de 2017, em 2018 retoma-se a tendência gradual de baixa no orçamento destinado para OP do executivo federal por meio de um decréscimo expressivo.

Tabela 6: Porcentagem de variação do orçamento de pessoal do judiciário federal (2016- 2023).

Ano	Orçamento de Pessoal	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	VARIAÇÃO MÉDIA
2016	29.548.015.811,08	<b>3,74%</b>	<b>0,52%</b>	<b>5,40%</b>	<b>-4,27%</b>	<b>-5,69%</b>	<b>-9,39%</b>	<b>1,25%</b>	<b>-1,21%</b>
2017	30.697.593.764,60								
2018	30.856.942.012,48								
2019	32.618.432.770,29								
2020	31.282.216.883,59								
2021	29.598.765.629,53								
2022	27.056.906.390,07								



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

2023	27.398.810.249,7 3								
------	-----------------------	--	--	--	--	--	--	--	--

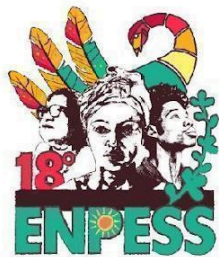
Fonte: Brasil, [2024b]. Siga Brasil. Elaboração própria.

Em consideração ao judiciário federal, nos primeiros anos, de 2016 a 2019, há um tímido acréscimo. Contudo, destaca-se que há uma tendência geral de decréscimo no valor destinado ao pagamento do contingente desses trabalhadores públicos identificada a partir de 2020 até o ano corrente. Sendo assim, a variação média apresentada é de -1,21% dentre toda a série histórica.

Dito isso, os dados presentes nas tabelas supracitadas desvelam o binômio falacioso que impulsiona a destituição de direitos do funcionalismo brasileiro. As variações médias, no número de servidores e no montante orçamentário destinado para OP, nos mostram que o discurso de que os servidores públicos representam parasitas para o fundo público brasileiro está intrinsecamente balizado pela disputa de classe. Isto porque, por meio dos dados obtidos não há indícios que possam fundamentar e comprovar o inchaço e a onerosidade advinda das “despesas” com pessoal. Tal discurso, a despeito da veracidade, tem como funcionalidade “pavimentar” a legitimidade da contrarreforma trabalhista no Estado, retirando cada vez mais o fundo público da esfera da reprodução da classe trabalhadora.

O orçamento de pessoal é um espaço de disputa não somente entre as classes, mas, também, entre os grupos raciais, indígenas, pessoas com deficiência, travestis e transsexuais. As lutas pela hegemonia racial branca na apropriação do orçamento se manifestam na resistência à reserva de vagas para pessoas negras, na reivindicação da meritocracia da burocracia, num conjunto de leis que inseriram a terceirização massiva na esfera pública retirando os trabalhadores negros do trabalho estável. Para avaliar a proporção de recursos alocados a cada grupo, calculamos o percentual do orçamento total dividido pelo número de servidores racializados de cada poder.

Gráfico 1: Destinação orçamentária em 2023 por grupo racial nos poderes judiciário e executivo.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social



Fontes: Siga Brasil (Brasil, [2024b]); Datajud (Conselho Nacional de Justiça, 2023) e Brasil (2024a). Elaboração própria.

Como pode-se perceber há uma maior participação de trabalhadores negros no executivo federal o que, em última instância, significa uma maior apropriação do orçamento por grupos socialmente discriminados que no judiciário. Entretanto, é importante ressaltar que, no âmbito do poder executivo, de acordo com dados do Ipea (2014) há discrepância entre as médias salariais entre grupos raciais e de gêneros, que se expressam da seguinte forma: R\$ 8.774,20 (homens brancos) e 6.272,20 (homens negros); R\$ 7.753,80 (mulheres brancas) e R\$ 5.815,50 (mulheres negras). A média salarial entre os grupos raciais indica que brancos e brancas ganham 26,45% a mais que negras e negros. Já no judiciário, de acordo com dados do Ipea (2024) a média salarial de brancos é R\$ 16.432,95 e negros R\$ 14.777,81. A diferença absoluta é de R\$ 1.655,14 e, em termos percentuais podemos dizer que o grupo racial branco ganha 11,2% a mais que os negros. A partir da diferenciação salarial podemos olhar de forma mais precisa a apropriação do orçamento:

Gráfico 2: Distribuição do orçamento em 2023 por determinação de raça nos poderes judiciário e executivo.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social



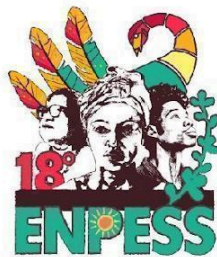
Fontes: Siga Brasil (Brasil, [2024b]); Datajud (Conselho Nacional de Justiça, 2023) e Brasil (2024a). Elaboração própria.

Observa-se, nos gráficos acima, que a maior parte do orçamento destinado ao funcionalismo público no poder judiciário e no executivo remunera servidores brancos. Há uma diferença pequena entre os dois poderes, porém, é possível identificar que ao adicionarmos a métrica diferença salarial entre os dois grupos raciais em ambos os poderes, percebemos que a proporção da captura orçamentária pelo grupo racial branco aumenta.

Da mesma forma identificamos em 2023 que 43.980 (28,22%) dos servidores do judiciário são negros, enquanto em 2021 tínhamos 40.130 (27,49%) negros, apresentando um crescimento de 1,33%. No executivo em 2023, temos 229.008 (40,01%) dos servidores negros, enquanto em 2021 tínhamos 228.813 (39,24%) o que representa um crescimento de 0,98%. O grupo racial branco se divide da seguinte forma: no judiciário de 105.268 (67,55%) e no executivo 327.419 (57,25%).

Embora haja um crescimento pequeno no número de servidores negros há, por outro lado, um decréscimo da despesa orçamentária com esse grupo racial. No judiciário a média orçamentária destinada a servidores negros da ativa era de R\$ 8.135.192,48 em 2021 foi para R\$ 7.635.454.920,76 em 2023. Em termos percentuais o grupo racial negro perdeu 3,07% do orçamento. O único grupo racial que acumulou crescimento orçamentário foi o classificado como outros (amarelos e indígenas), passando de R\$543,51 milhões em 2021 para R\$1.145,49 bilhão em 2023, ou seja, um crescimento de 4,4% na apropriação do orçamento.

Esse fato nos leva a crer que o aumento do número de negros não necessariamente provoca mudanças na alocação orçamentária por grupos raciais. O que pode estar ligado a diversos fatores: aumento de negros em posições mais baixas e com remuneração menores; desestruturação das carreiras acompanhada de perdas salariais; expressões do racismo



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

institucional - reflexões a serem aprofundadas em estudos futuros. No poder judiciário, por exemplo, no ano de 2023, o cargo de estagiário é o que concentrava mais negros (41,2%) enquanto o de magistratura concentra o menor número de negros 12,8%.

A composição racial do funcionalismo público brasileiro reflete a dinâmica própria do mercado de trabalho que não superou os traços da escravização: os negros nos postos de trabalho mais desvalorizados. Neste sentido, percebe-se, com base nos dados, um aumento mais significativo da presença de negros no executivo federal, que também é o poder que concentra a menor média salarial. No âmbito do judiciário, que concentra a maior média salarial entre os poderes, a presença de negros é pequena.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como procuramos demonstrar neste trabalho, os discursos ideológicos proferidos à fração da classe trabalhadora empregada pelo Estado, de que são onerosos, ineficientes e um número excessivo de profissionais, representam mera fraseologia dos defensores do ajuste fiscal.

Os dados orçamentários apresentados nos permitem estabelecer algumas afirmações: o parasitismo do orçamento público é oriundo dos gastos com títulos da dívida e não com servidores; não há um crescimento do número de servidores de 2016 até 2023; nem aumento orçamentário nesse período.

Trata-se, portanto, de um campo permeado pela luta de classes que expressa a tensão entre o capital financeiro e a reprodução dos trabalhadores, mas não só. O orçamento de pessoal é um campo de disputa entre classes e entre suas frações representadas em grupos sociais que possuem raça, cor e identidade de gênero.

Esses grupos lutam também entre si, buscam a ampliação de sua participação na relação de assalariamento na esfera pública, ou, em outros termos, maiores investimentos do Estado pela vida do orçamento. O trabalho no Estado é historicamente atravessado pela meritocracia, que, num país de bases escravistas, representa um dos *modus operandi* do racismo institucional que visa manter o trabalho estável concentrado nas mãos do grupo racial branco. Sobre o orçamento de pessoal podemos afirmar: há um saque racial que representa a manutenção dos privilégios da branquitude.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS





Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

BEHRING, E.R. **Fundo público, valor e política social**. São Paulo: Cortez, 2022.

\_\_\_\_\_. Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. In: *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012.

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

\_\_\_\_\_. Ministério Da Gestão e Inovação em Serviços públicos. **Distribuição de Servidores do Poder Executivo Federal Civil por Cor/Raça e Etnia**. Brasília, 2024a. Acesso em: 10 de jul.2024

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Siga Brasil**, Painel Especialista, [2024b]. Disponível em: <https://www9.senado.leg.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Senado%2FSigaBrasilPainelEspecialista>. Acesso em: 28 mai. 2024.

CISLAGHI, J. 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 jun. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números: Despesas, Receitas e Pessoal**. Brasília, [2024]. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/>. Acesso em: 10 jul. 2024.

14

\_\_\_\_\_. **Diagnóstico Étnico-Racial no Poder Judiciário**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 10 jul. 2024.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa sobre negros e negras no Poder Judiciário**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 10 jul. 2024.

\_\_\_\_\_. **Perfil Sociodemográfico dos Magistrados Brasileiros**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 10 jul. 2024.

DRUCK, G. O Estado neoliberal no Brasil: a ideologia do empreendedorismo e o fim dos servidores públicos. **Contemporânea**, v. 11, n. 3, p. 821-844, set.-dez. 2021. ISSN 2316- 1329. Disponível em: <https://doi.org/10.4322/2316-1329.2021021>. Acesso em: 10 jul. 2024.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Atlas do Estado Brasileiro**. Brasília, [2024]. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/229>. Acesso em: 20 jul. 2024.

FLORES, M. **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.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

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

MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política. Livro primeiro. São Paulo: Abril Cultural, 1983. t. 1. (Os Economistas).

PEREIRA, G. **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.

PINHEIRO, M. Trabalho produtivo, trabalho improdutivo e a expansão dos serviços no capitalismo contemporâneo. **Temporalis**, Brasília, jul./dez. 2022.

SALVADOR, E. Fundo público e questão tributária no Brasil. In: BEHRING, E. et al. (org.). **Fundo público, orçamento e política social: 20 anos do GOPSS/UERJ**. Curitiba: CRV, 2023.

\_\_\_\_\_. O arcabouço fiscal e as implicações no financiamento das políticas sociais. **Argumentum**, Vitória, v. 16, n. 1, jan./abr. 2024.