



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

FUNDO PÚBLICO E TRABALHO IMPRODUTIVO NO ESTADO: QUEM FINANCIAM O ORÇAMENTO DE PESSOAL?

MARIANA FLORES FONTES PAIVA¹

RESUMO

O artigo busca compartilhar as principais reflexões construídas em um grupo de estudo. Problematizamos neste texto a categoria fundo público para analisar o orçamento destinado ao pagamento dos trabalhadores empregados pelo Estado, quem o financia e o que está por trás da disputa deste montante do orçamento público. Além de discutir o trabalho (improdutivo e produtivo) na esfera pública.

Palavras-chave: fundo público; orçamento de pessoal; trabalho improdutivo.

ABSTRACT

The article seeks to share the main reflections constructed in a study group. In this text, we problematize the public fund category to analyze the budget allocated to paying workers employed by the State, who finances it and what is behind the dispute over this amount of the public budget. In addition to discussing work (unproductive and productive) in the public sphere.

Keywords: public fund; personnel budget; unproductive work.

INTRODUÇÃO

Este artigo pretende apresentar as principais discussões e reflexões promovidas no decorrer do segundo semestre de 2023 e primeiro de 2024 nas reuniões de um grupo de estudo promovido em uma universidade pública federal. Este, propõe estabelecer uma análise acerca do

¹ Universidade Federal do Estado 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

orçamento público de pessoal, das alterações do trabalho na esfera pública e dos seus impactos para a direção crítica construída no âmbito da atuação profissional dos assistentes sociais. Para tal, analisamos um conjunto de contrarreformas no serviço público que geram precarização do trabalho e expropriação de direitos. Determinantes que possuem direta relação com a redução do valor investido do orçamento federal ao pagamento da força de trabalho atuante nas instituições públicas. O movimento orçamentário destinado ao pagamento da fração da classe trabalhadora empregada pelo Estado impacta de formas diversas negros e brancos, determinação central ao nosso debate no grupo. Assim, parte importante de nossos estudos é identificar as dinâmicas do racismo estrutural e institucional nesses espaços.

O percurso analítico que produzimos no grupo de estudos entre 2023 e 2024 se deu pela investigação do Estado, suas funções, estruturação e desenvolvimento no modo de produção capitalista brasileiro, a partir de algumas formulações presentes no campo da teoria social crítica², bem como de elementos do debate sobre a Administração Pública do Estado moderno, manifesto no patrimonialismo, burocracia e gerencialismo. O objetivo foi apreender as principais formas de organização do trabalho na esfera pública, ao reconhecermos esse universo como diverso, em sua organização e gestão do trabalho, na funcionalidade institucional, nas formas de contratação e remuneração dos trabalhadores.

Após o entendimento da dinâmica do Estado capitalista e a configuração de uma estrutura administrativa que exerça as funções assumidas por ele para garantir as condições de produção e reprodução do capital, ampliadas no contexto de um capitalismo maduro e decadente (Mandel, 1982), nos debruçamos a investigar o trabalho no serviço público por intermédio das categorias marxianas. Realizamos um aprofundamento do estudo nas categorias da economia política no âmbito da teoria valor trabalho³, com o objetivo de compreender o trabalho produtivo e improdutivo nesse campo e a sua relação com o fundo público, categoria central para entender a mobilização interventiva do Estado na contemporaneidade.

² Os principais autores/textos debatidos neste período foram: Almeida, S. "Racismo estrutural"; Amorim, A.G.C. "Para uma crítica marxista do Estado e da administração pública"; Cunha, E. "Marxismo e burocracia de Estado"; Gurgel, C. Filho, R. "Gestão democrática e serviço social"; Martins, A.L.P.; Silva, H.M. "A construção da identidade nacional brasileira: cordialidade e patrimonialismo versus elitismo e escravidão"; Pereira, L.C.B. "Da administração pública burocrática à gerencial"; Poulantzas, N. "O Estado, o poder e o socialismo" e; Schwartz, L. "Sobre o autoritarismo brasileiro".

³ Os principais autores/textos debatidos neste período foram: Behring, E. "Fundo público, valor e política social"; Bizarra, F.A. *et al.* "O trabalho improdutivo e suas configurações no século XX"; Gois, J.C.S. "A ampliação do trabalho intelectual e o setor de serviços na conjuntura da reestruturação produtiva"; Hirano, S. "Política e economia como formas de dominação: o trabalho intelectual em Marx"; Marx, K. "O Capital, Livro I, Capítulo VI - Capítulo Inédito"; Pereira, G. "Fundo Público e crise do capital: expropriação e flexibilização dos direitos dos servidores".



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

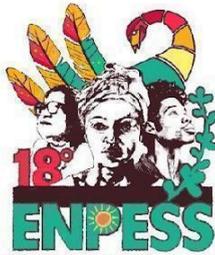
Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Neste artigo socializaremos especialmente os debates promovidos nas reuniões quinzenais realizadas no primeiro semestre de 2024 que foram instigadas por alguns questionamentos a serem aqui problematizados. O serviço público, ao representar o trabalho no campo dos serviços limita-se a realização do trabalho improdutivo ou é possível encontrar trabalho produtivo nas instituições estatais? O processo de precarização do trabalho e dos direitos, de intensificação do trabalho na esfera pública, em especial no campo das políticas sociais que tem sido objeto de ampla terceirização dos trabalhadores, podem expressar uma diminuição do trabalho improdutivo e o aumento do trabalho produtivo? Considerando o estudo sobre as funções ampliadas do Estado, o papel estrutural do fundo público e a disputa pelos recursos orçamentários, o que está por trás da campanha pela redução do orçamento de pessoal promovida pelos defensores do ajuste fiscal? Qual a relação entre a precarização do trabalho e diminuição do investimento destinado ao pagamento dos trabalhadores empregados pelo Estado via orçamento público?

Com intuito de tecer considerações inicialmente acumuladas pelo grupo, propomos debater as categorias: fundo público, orçamento público e orçamento de pessoal e; o trabalho no serviço público. De modo a contribuir com a discussão do que está por trás dessa disputa de parcela do fundo público e de quem financia o orçamento de pessoal.

2. Fundo público: compósito do trabalho necessário e excedente.

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 do mais valor no processo produtivo capitalista. Processo pelo qual trabalhadores vendem a sua força de trabalho para garantia da sua subsistência e ao fazê-lo, tornam-se também mercadoria e criam um mais valor ao fim de sua jornada de trabalho. O tempo de trabalho de sua atuação é dividido entre: trabalho necessário, “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; 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. Está no tempo de trabalho necessário a definição do valor da força de trabalho, pois como sinaliza Marx (1983, p. 110, grifos do público”; Rosso, S. “Teoria do valor e trabalho produtivo no setor de serviços”; Silva, J. “O assalariamento dos trabalhadores improdutivos nos serviços: fundamentos para compreender a condição de assalariamento”.



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

autor) “[...] o trabalho não produz apenas mercadorias; produz também a si mesmo e ao trabalhador como uma *mercadoria*, e justamente na mesma proporção que produz bens”.

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 que se expressará na forma salário, está abaixo do valor das condições gerais para garantia de sua subsistência.

O fundo público é, portanto, 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).

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. O sistema tributário brasileiro – que forma a base do financiamento do Estado - é regressivo⁴, 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.

No contexto do modo de produção capitalista maduro e decadente (Mandel, 1982), é uma ferramenta cada vez mais estrutural no processo de reprodução ampliada do capital; passa a ser um pressuposto geral para realização do ciclo do capital (Behring, 2022). O fundo público expressa a capacidade que o Estado tem de movimentar todos os seus recursos para alterar ou manter 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

⁴ 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).



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

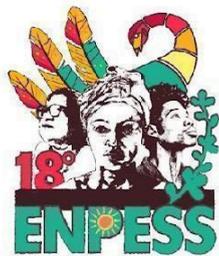
10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

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

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, revelam que uma parte pequena do que lhes foi extraído com a distribuição da riqueza social via políticas sociais retorna aos trabalhadores. Destaca-se, ao analisarmos o orçamento público, 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.

A intervenção do Estado via fundo público - como centralidade - para a garantia das condições de reprodução e produção do capital é uma determinação característica de um processo de reconfiguração dos Estados de modo a responder à crise do capital no último quartel do século XX. Marcado pela busca de 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), 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. 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, p. 46). Dito de outro modo, representam as ações de manutenção e desenvolvimento em geral de todas as instituições públicas, ao se destinar: da compra de insumos/materiais de consumo; pagamento de serviços como água, luz, telefonia; até do pagamento de empresas contratadas para as ações de limpeza, segurança e manutenção nas quais majoritariamente atuam 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



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

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).

Quando analisamos o movimento do orçamento da União, identificamos a predileção dos investimentos do Estado. Em 2023 o governo gastou aproximadamente de R\$ 2 (dois) trilhões com pagamento de juros e amortização da dívida (GND 2 e 6). O recurso destinado ao pagamento dos servidores públicos federais (GND 1) no mesmo ano foi de R\$ 379.918.109.552,09 (trezentos e setenta e nove bilhões, novecentos e dezoito milhões, cento e nove mil, quinhentos e cinquenta dois vírgula nove). O que significa que 43,4% do orçamento neste ano foi consumido para o pagamento da dívida pública (juros e amortizações), enquanto o investimento com servidores⁵ no mesmo ano representou cerca de 8,37% do orçamento (Brasil, [2024], 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”.

3. A categoria trabalho no serviço público: trabalho produtivo ou improdutivo?

Por intermédio do fundo público o Estado gerencia o seu orçamento buscando novos espaços de valorização ao capital, assegura as condições gerais da acumulação e atua no gerenciamento da crise capitalista (Behring, 2022). Assim o faz, por exemplo: na encomenda e compras de mercadorias ao capitalista produtivo de modo a contribuir com a realização do ciclo do capital; na venda de títulos da dívida pública, assim como no pagamento de juros para garantia de lucratividade ao capital portador de juros; nas ações e projetos que incentivam o consumo; no estabelecimento de políticas que promovam a reprodução da força de trabalho (Netto, 2005) e; no gerenciamento direto do fundo público, reduzindo o investimento em algumas ações – como no pagamento aos trabalhadores empregados pelo Estado (GND 1) - e ampliando em outras – como demonstrado acima, na dívida pública (GND 2 e 6).

As funções estatais, portanto, à despeito da falaciosa defesa de um Estado mínimo, ampliaram-se na contemporaneidade. O que também exige um aumento da sua estrutura

⁵ O que envolve uma diversidade de atuações profissionais, como por exemplo os servidores dos poderes legislativo, judiciário e executivo (civil e militar).



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

administrativa, instituições e carreiras, de modo a planejar e executar as funções assumidas.

É necessário ressaltar que o universo dos profissionais que envolvem serviço público é múltiplo: em situação (ativos e aposentados); vínculos e contratos; cargos e carreiras e; funcionalidade em que assumem a depender da instituição em que exerçam suas atividades. Ao propósito do nosso objeto de pesquisa, interessa-nos a fração da classe trabalhadora que atua nas políticas sociais, no entanto, o destaque à diversidade nos auxilia responder um dos questionamentos que motivaram o nosso debate.

A estrutura administrativa do Estado é marcada por instituições públicas que executam políticas gerenciadas diretamente pelo Estado ou por outras instituições. Processo designado por Sara Granemann por privatização não clássica, em que

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

Envolvem também empresas estatais que, independente de serem partilhadas em ações na bolsa de valores, produzem mercadorias e realizam o ciclo do capital. Há nesses espaços a geração de mais-valor no processo de trabalho (que é produtivo). Desta forma, é possível reconhecer no Estado e no conjunto da força de trabalho que materializa suas funções trabalhadores tanto improdutivos como produtivos.

Karl Marx (1983), ao discorrer sobre o trabalho no modo capitalista de produção, explica que os trabalhadores exercem diferentes papéis no ciclo do capital no que diz respeito à produção e realização do mais-valor. Podem ser designados como trabalhadores produtivos e improdutivos. O que é universal, do ponto de vista dos trabalhadores, é a sua condição de assalariamento e de venda da força de trabalho para a sua subsistência.

Em resumo, produtivo é o trabalho “consumido diretamente no processo de produção com vista à valorização do capital” (Marx, 1969, p. 108), o que produz diretamente a mais valia. E improdutivo quando possui a finalidade específica de ser consumido como serviço, pelo seu valor-de-uso, em um processo de trabalho em que não se configura a produção de capital. Estes últimos, atuam de modo a garantir a realização do mais-valor, considerando o ciclo do capital. Ambos, trabalhadores produtivos e improdutivos, são imprescindíveis ao capital, pois as distintas capacidades de trabalho cooperam entre si – seja pela via da produção ou reprodução do mais-valor – de modo a garantir a efetivação do ciclo capitalista.

O desenvolvimento do modo de produção capitalista e a ampliação do setor de serviços,



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

diverso do que se apresentava no contexto analisado por Karl Marx, trouxeram desafios para o entendimento e a diferenciação dos trabalhadores em relação à produção ou à reprodução do mais-valor. No campo da teoria social crítica há um amplo debate, com diferentes definições⁶sobre o trabalho produtivo e improdutivo.

No serviço público brasileiro, objeto do nosso estudo, entendemos que mesmo com a expansão da precarização e intensificação do trabalho, especialmente com o avanço da inserção das tecnologias de informação, o trabalho - em sua maioria - permanece sendo improdutivo. Como acrescenta Manuella Pinheiro (2022, p. 341): “O trabalho improdutivo se expressa por meio dos funcionários públicos, cuja força de trabalho é paga com renda, mediante os impostos, sejam provenientes das deduções de renda individual, sejam dos rendimentos do capital”. No entanto, relembramos: quando inseridos em alguns espaços, como por exemplo em empresas estatais, estes trabalhadores são produtivos.

Nossas discussões nas reuniões do grupo de estudo nos levaram a elencar os seguintes determinantes para definir se o trabalho no serviço público é produtivo ou improdutivo nos dias atuais: a) a origem do dinheiro (fundo público ou capital direto); b) a condição e organização do trabalho como gerador de mais-valor e; c) a forma de contrato de trabalho. Precisam ser analisadas conjuntamente e na particularidade de cada trabalho⁷. Neste sentido destacamos: para discutir a condição de assalariamento desta força de trabalho atuante no serviço público, o debate da categoria fundo público é essencial.

4. Orçamento de pessoal: a quem se destina e quem o financia?

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

⁶ Durante o primeiro semestre de 2024, nos debruçamos no grupo de estudos na leitura de alguns atores para conhecer a polêmica sobre essas categorias marxianas na contemporaneidade. Ver nota de rodapé número 2.

⁷ Entendemos que, como as discussões promovidas até o momento, mesmo com o processo de terceirização ampliado na contemporaneidade, os trabalhadores inseridos nas organizações sociais e em instituições públicas de direito privado são também improdutivos, ao considerarmos os determinantes elencados.



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

brasileiro nas últimas três décadas⁸, é composto por diferentes contratos⁹, 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. Incidem, portanto, no processo de realização do mais-valor, em diferentes campos de atuação.

É importante ressaltar que o universo do serviço público brasileiro é heterogêneo. Engloba os poderes legislativo, executivo, judiciário e as forças policiais e militares, assim como os níveis federal, estadual e municipal. Envolvem 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. Como destaca Mariana Flores (2021):

São numerosos os serviços com divergentes finalidades e, conseqüentemente, cifras com mais ou menos zeros que lhes chegam sob a "respeitável" rubrica de investimentos. Ao mesmo tempo em que há a degradação intencional pelo Estado de alguns setores, outros são valorizados por diferentes expressões (Flores, 2021, p. 23).

No entanto, apesar dessa diversidade, a origem do dinheiro que remunera grande parte da força de trabalho atuante no serviço público é a mesma: fundo público. Este, como sinalizamos, é um compósito de trabalho excedente e trabalho necessário. Tendo em vista o sistema de tributação regressiva brasileiro, recai sobre o fundo de vida dos trabalhadores – renda e consumo - a maior parte da constituição do orçamento público.

Tendo como objeto de investigação o orçamento de pessoal concluímos: os trabalhadores atuantes no serviço público são pagos pela própria classe trabalhadora. Ademais, sendo o Estado o empregador, parte do montante retirado do trabalhador no serviço público no momento do pagamento dos seus vencimentos, como a contribuição para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e para o Imposto de Renda, retorna ao fundo público antes mesmo do trabalhador

⁸ 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).

⁹ É importante ressaltar que o orçamento de pessoal se destina ao pagamento dos estatutários, assim como dos temporários e de parte dos empregados públicos - ou seja, trabalhadores geridos por empresas públicas de direito privado. Contudo, apesar de ser a principal fonte de investimento na força de trabalho atuante no serviço público, o GND 1 não engloba todas as remunerações dos trabalhadores. A depender do vínculo e também do auxílio, eles podem ter origem em um outro GND. Grande parte do pagamento dos trabalhadores terceirizados no serviço público é oriundo do GND 3, o de Outras Despesas Correntes, por exemplo.



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

ser remunerado. Como destacou Vívian Mattos (2018) de 2006 a 2015, uma média de 20% de toda a arrecadação dos tributos sobre a renda de acordo com a Receita Federal

[...] provém do Imposto de Renda Retido na Fonte da força de trabalho empregada pela União. Se formos considerar o IRRF de todas as esferas, ou seja, incluindo estados e municípios, a média sobe para 31%. Ao observar no detalhe, o total arrecado com Pessoas Físicas, constata-se, no período, que 79% da arrecadação é de descontos nos salários da força de trabalho empregada pelo Estado nas 3 esferas – destes, 53%, diz respeito ao descontado diretamente dos trabalhadores da União (Mattos, 2018, p. 213).

Sobre este ponto de vista de análise, o orçamento de pessoal não é só “gasto”, é também receita. Vívian Mattos, em sua tese defendida em 2018, estudou o orçamento das universidades federais do Rio de Janeiro e, no orçamento de pessoal, quanto é recolhido pelo Estado do salário dos trabalhadores na forma de impostos. Demonstrou que, durante o período entre 2013 e 2017, esse montante orçamentário punçado seria o suficiente para pagar todos os recursos das universidades com a sua manutenção e desenvolvimento (GND 3 e 4). Em suas palavras:

Os dados apresentados comprovam que além de constituírem a força viva da universidade ao exercerem suas atividades, os trabalhadores também contribuem diretamente para o seu financiamento. Ano a ano a proporção de sua contribuição direta é mais significativa. Não são custosos, nem pródigos. São financiadores e sustentam os pilares da instituição e sua conhecida qualidade, também com seus salários (Mattos, 2018, p. 219).

Para o capital, à despeito de quem financia fundo público, interessa o montante de recurso que hoje é utilizado para o pagamento dessa força de trabalho. Isto porque a ele se apresenta como novos espaços/possibilidades de valorização a serem utilizados. Para isso, é necessário reduzir as receitas para o GND 1 de modo a transferi-las para outras destinações. Como ressalta Sara Granemann,

[...] possibilitar aos grandes capitais fundo público em quantidades absolutamente gigantescas para que enfrentem as suas crises tem sido uma das formas de potencializar a exploração do trabalho na medida em que também parte do salário da classe trabalhadora tem sido capturada pelos grandes capitais. Evidentemente, sem a mediação do Estado não seria possível transformar os impostos sobre o consumo e as contribuições sociais em lucro e mesmo em capital (Granemann, 2018, p. 360).

É nesse mote que o debate sobre o orçamento de pessoal tem ganhado destaque nas últimas décadas, com fraseologias falaciosas de que os servidores são detentores de privilégios, onerosos, ineficientes e em número excessivo. Entendemos que desde a década de 1990 até os dias atuais, está em curso no Brasil um projeto de sucateamento interessado de parcela do serviço público brasileiro, aquela vinculada às políticas sociais. Materializado em restrições orçamentárias, precarização das condições de trabalho e expropriação de direitos, desvalorização e depreciação da fração da classe trabalhadora atuante nesse campo. Processo designado por Mariana Flores (2021) como reestruturação destrutiva, marcado por quatro eixos



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

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 trabalhadores empregados pelo Estado (Flores, 2021).

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.

Do ponto de vista da fração da classe trabalhadora empregada pelo Estado brasileiro, essa expropriação de direitos ocorre diretamente, pela via das alterações das carreiras que restringem direitos do trabalho e da redução de ajustes remuneratórios. E indiretamente, por transformações instituídas na organização e nas relações de trabalho no serviço público por intermédio da aplicação do método gerencial. O projeto-guia deste propósito pode ser encontrado na contrarreforma administrativa implementada por Fernando Henrique Cardoso e capitaneada por Bresser Pereira. Contudo é preciso ressaltar: respeitadas as particularidades de cada período, suas diretrizes foram implementadas por todos os governantes brasileiros até o tempo presente¹⁰.

Reorganizar carreiras para restringir direitos e terceirizar a força de trabalho foram os pilares propostos pela contrarreforma administrativa, ou trabalhista, para o serviço público. O modelo de gestão por competências como método da gestão do trabalho, centraliza a capacitação como principal instrumento transformador dos trabalhadores e traz como diretriz a racionalização dos gastos para as ações a serem instituídas. Somada ao método de gestão por resultados que prioriza o quantitativo numérico de pessoas atendidas, independente das condições de trabalho ali existentes.

Juntos, colocam os trabalhadores - em diferentes vínculos, remunerações e direitos reconhecidos - em disputa. Fortalecem o individualismo e a competitividade, com consequências imediatas a conscientização de classe. Ademais, desresponsabilizam o Estado e responsabilizam trabalhadores por mais e melhores resultados, com aridez de recursos. Destacamos: a individualização da responsabilidade do desempenho gera adoecimento, desvalorização e sobrecarga de trabalho; significativos impactos da implementação desses métodos de trabalho.

Expressões de um projeto do Estado para o serviço público que, em resumo, representam instrumentos para realização de um ajuste de contas no orçamento de modo a expandir a

¹⁰ Sobre essas particularidades ver Flores (2021).

apropriação do fundo público pelo capital.

5. Considerações finais.

A disputa pelo orçamento de pessoal é uma disputa de classe, apesar de, muitas vezes, a própria classe trabalhadora não identificar essa relação. Ademais, é uma disputa de raça e de gênero; fora e dentro da própria classe trabalhadora, entre grupos racializados diferentes. Está também nesse campo, assim como todo o conjunto de determinantes que conformam o fundo público, a luta pela efetivação dos direitos.

O ponto de partida da discussão proposta neste trabalho se deu na problematização da categoria fundo público, teorizada por Elaine Behring (2022), com foco na disputa dos recursos destinados ao pagamento dos trabalhadores empregados pelo Estado. Discutimos também as categorias marxianas e marxistas que envolvem o debate do trabalho na esfera pública, como o trabalho produtivo e improdutivo. Nosso objetivo foi compartilhar as reflexões preliminares construídas coletivamente nas reuniões do grupo de estudo promovidas em uma universidade pública federal que, ao investigar o orçamento de pessoal da União, buscou embasamento na crítica da economia política para questionar de modo teórico, empírico e político os discursos dos alcoses do ajuste fiscal. Para que não nos percamos “[...] na selva de palavras que desorientam a percepção e impedem que se veja o horizonte [...]” (Iasi, 2009, p. 10), buscamos refletir sobre os processos de venda da força de trabalho pelos trabalhadores no serviço público e de sua remuneração. Com intuito de descortinar os discursos ideológicos que depreciam essa força de trabalho e condenam o investimento do orçamento público a ela destinado.

Para isso, foi preciso destacar a sua diversidade e funcionalidades, a depender do espaço que ocupam na garantia da realização da lucratividade do capital. De modo a trazer luz a importância da atuação da fração da classe trabalhadora empregada pelo Estado que atua no serviço público e que contribuem para a materialização das políticas sociais - nosso foco de análise, por ser o principal campo de atuação dos assistentes sociais, tendo o Estado como seu empregador.

Almejamos dar continuidade no grupo de estudos a esse debate ao aprofundar as análises da redução do orçamento de pessoal e suas expressões: na diversidade do serviço público - seja em nível institucional, seja em seu recorte de raça - e na precarização das políticas e dos direitos dos trabalhadores no próximo semestre de 2024. Nossas considerações preliminares são que os trabalhadores no serviço público brasileiro permanecem majoritariamente



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

como trabalhadores improdutivos e que para o capital a centralidade das transformações do trabalho no serviço público intencionam a ampliação das possibilidades de punção da parcela do fundo público que atualmente é destinada ao pagamento de pessoal.

Referências Bibliográficas

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

BOSCHETTI, Ivanete. Expropriação de direitos, superexploração e desigualdades de classe, gênero e raça no Brasil recente. *In*: SOUSA, A. A. S.; OLIVEIRA, A. C. O.; SOUZA, G. (Org.). **Duras vidas Severinas: realidade brasileira e Serviço Social**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2023.

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.

_____. Senado Federal. **Siga Brasil**, Painel Especialista, [2024]. Disponível em: <https://www9.senado.leg.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Senado%2FSigaBrasilPainelEspecialista>. Acesso em: 28 mai. 2024. Brasil, [2024] – painel estatístico de pessoal.

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

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

GRANEMANN, Sara. Fundações Estatais: projeto de estado do capital. *In*: BRAVO, M. I.; MENEZES, J. (Org.). **Saúde na atualidade: por um sistema único de saúde estatal, universal, gratuito e de qualidade**. Rio de Janeiro: UERJ, set. 2011.

_____. Conciliação de classe: mediação ao aumento da exploração do trabalho? *In*: BOSCHETTI, I. (Org.). **Expropriação e direitos no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2018.

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

MARX, Karl. **Capítulo VI Inédito de O Capital**. São Paulo: Moraes, 1969.

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



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

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

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

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

PINHEIRO, Manuella. 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.