



ISSN: 2230-9926

Available online at <http://www.journalijdr.com>

# IJDR

*International Journal of Development Research*

Vol. 11, Issue, 07, pp. 49048-49051, July, 2021

<https://doi.org/10.37118/ijdr.22475.07.2021>



REVIEW ARTICLE

OPEN ACCESS

## TRABALHO, FUNDO PÚBLICO E PRECARIZAÇÃO ESTATAL

**\*Rogério Teixeira de Oliveira**

Doutorando no Programa de Políticas Públicas e Formação Humana (PPFH), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro-RJ, Brasil

### ARTICLE INFO

#### Article History:

Received 14<sup>th</sup> April, 2021  
Received in revised form  
08<sup>th</sup> May, 2021  
Accepted 11<sup>th</sup> June, 2021  
Published online 30<sup>th</sup> July, 2021

#### Key Words:

Fundo público, Neoliberalismo,  
Precarização, Trabalho.

#### \*Corresponding author:

Rogério Teixeira de Oliveira

### ABSTRACT

O trabalho na constituição do ser social é uma questão que precisa de atenção; tendo em vista seu movimento inscrito nos modos de produção. A análise de suas correlações com o fundo público e a precariedade no Estado subsidiam a luta por direitos. Este estudo utilizou abordagem qualitativa e realizou pesquisa bibliográfica exploratória, baseada nos temas trabalho, fundo público e configurações do trabalho no âmbito estatal brasileiro. A pesquisa ressaltou que não há um inchaço de servidores no Estado; que há uma grande disputa pelo fundo público e que o trabalho no Estado tem sido pautado pela direção neoliberal.

Copyright © 2021, Rogério Teixeira de Oliveira. This is an open access article distributed under the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

**Citation:** Rogério Teixeira de Oliveira, 2021. "Trabalho, fundo público e precarização estatal", *International Journal of Development Research*, 11, (07), 49048-49051.

## INTRODUCTION

Dada a centralidade do trabalho, o atual artigo debate sobre o acesso ao fundo público e a precarização do trabalho estatal, no sentido de contribuir para uma discussão que caminhe na defesa do Estado como forma de combater desigualdades e ampliar direitos. A pesquisa resgatou os seguintes autores para subsidiar seu direcionamento: Antunes (2018), Behring (2012), Braverman (1987), Cotrim (2009), Dardot e Laval (2016), Gediel (2017), Gomes, Barbosa e Silva & Sória (2012), Granemann (2007), Lassance (2017), Lukács (2013), Mandel (1985), Marx (2006), Max e Engels (1992), Mota, Amaral e Peruzzo (2012), Netto (2006), Oliveira (2009) e Salvador (2012) por trazerem fortes contribuições para a análise proposta. O artigo realiza considerações iniciais sobre a categoria trabalho e suas imbricações na atualidade; levando em consideração a fase monopólica do capital, ou seja, a lógica mercantil em tempos de financeirização. Em seguida apresenta uma discussão sobre a importância do fundo público como forma de agir do Estado e dos sujeitos na consolidação das políticas públicas e da garantia de direitos. Ainda, traz uma análise sobre a precarização do trabalho no âmbito do Estado e relativiza suas características como direcionamento neoliberal observado nos governos brasileiros desde os anos 1990. O estudo utilizou a pesquisa qualitativa, tipo de estudo que "consiste em um conjunto de práticas materiais interpretativas que tornam o mundo visível [...]" (Denzin & Lincoln, 2011, p. 3). Ainda, contribui para o "[...] desenvolvimento e a compreensão das relações entre os atores sociais e sua situação [...]" (Gaskell, 2002, p. 65). A pesquisa qualitativa

[...] é conhecida também como "estudo de campo", "estudo qualitativo", "interacionismo simbólico", "perspectiva interna", "interpretativa", "etnometodologia", "ecológica", "descritiva", "observação participante", "entrevista qualitativa", "abordagem de estudo de caso", "pesquisa participante", "pesquisa fenomenológica", "pesquisa-ação", "pesquisa naturalista", "entrevista em profundidade", "pesquisa qualitativa e fenomenológica", e outras [...]. (Trivinões, 1987, p. 124).

O estudo utilizou revisão bibliográfica, a partir do "levantamento de referências teóricas já analisadas e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de *web sites* [...]" (Fonseca, 2002, p. 32). A revisão buscou, portanto, na categoria trabalho e em suas correlações com o fundo público e precarização no âmbito do Estado referencial teórico a orientação para o desenvolvimento da pesquisa.

O trabalho se efetiva a partir de suas múltiplas expressões. Inicialmente é importante resgatar um conceito de trabalho apresentado no livro I d' "O capital": "o trabalho é um processo em que participam o homem e a natureza, processo em que o ser humano, com sua própria ação, impulsiona, controla e regula seu intercâmbio material com a natureza [...]" No fim do processo de trabalho, aparece um resultado que já existia antes idealmente na imaginação do trabalhador." (Marx, 2006, p. 211-2). Nesse sentido, para ser trabalho é preciso que este seja previamente idealizado na imaginação do trabalhador. O trabalho humano conta com a "força do pensamento conceitual" (Braverman, 1987, p. 63). A formação do ser social se dá

a partir desse processo. Lukács (2013) elenca o trabalho como ponte essencial, como salto ôntico, como transição do homem biológico para o ser social. Desse modo, o trabalho deixa de ser apenas meio para sobrevivência e vai se conformando como instrumento de dominação de uma classe sobre a outra, ou seja, uma classe passa a dominar e viver do trabalho de outra. Essa dominação acontece num primeiro momento pelo uso da força e depois se efetiva a partir do uso do conhecimento. O trabalho vai se expressar nas instâncias da vida social, nunca de forma dicotômica, mas nas suas variadas interconexões temporais (Lukács, 2013). Pensar trabalho é pensar em processo de trabalho coletivo, ou seja, trabalho total revelado nos modos de produção da sociedade (Cotrin, 2009). O capitalismo tenta conformar o trabalhador para uma direção individualizada e atomizada desse trabalho (Marx & Engels, 1992). Essa perspectiva ganhou relevo com o modelo fordista, que considera o homem como simples apêndice para a reprodução do capital. Assim, as relações dos sujeitos com o trabalho, com as políticas públicas, com o acesso ao fundo público tomam forma na realidade que vai se apresentando.

O fundo público “é um elemento fundamental, constituindo-se em causa contrariante da queda tendencial da taxa de lucros, tendência intermitente do capitalismo[...]” (Behring, 2012, p. 155). A autora afirma que o mesmo está no centro da crise do capital; que é provido de recursos dos trabalhadores, das empresas e que realiza essa incorporação através de compras do Estado, dos salários dos trabalhadores e também da garantia de crédito do Estado (Behring, 2012). Conforme Salvador (2012) o fundo público é responsável pelo financiamento das políticas sociais, garantia de direitos e efetiva participação nas políticas macroeconômicas contribuindo para a reprodução capitalista “na esfera econômica e na garantia do contrato social” (Ibid., p. 5). O fundo público é constituído a partir da “extração de recursos da sociedade na forma de impostos, contribuições e taxas, da mais-valia socialmente produzida [...] é parte do trabalho excedente que se transformou em lucro, juro ou renda da terra” (Ibid., p. 7). A disposição dos recursos do fundo público traz que “[...] o orçamento é financiado pelos pobres via impostos sobre o salário e por meio de tributos indiretos, sendo apropriado pelos mais ricos [...]” (Ibid., p.10).

De acordo com Oliveira (2009) a destinação dos recursos do fundo público demonstra o direcionamento político do Estado e reflete seu espectro político. Em relação a essa destinação, a educação está ao lado da saúde, da assistência social e da previdência social nas disputas que se constituem. É importante destacar que no cenário atual a crise da dívida pública, gerada pelo próprio capital é frequentemente entendida como de responsabilidade específica dos trabalhadores, de servidores público ativos, inativos e pensionistas, apesar do fundo público ser constituído por várias fontes e acessado pelos mais variados sujeitos. Granemann (2007) aponta que com o fundo público, direitos passam a ser monetarizados. Essa monetarização se consolida pelas parcerias público-privada “eufemismo para ocultar a socialização dos recursos públicos produzidos pelos trabalhadores e expropriados pelo capital[...]” (Ibid., p. 64). Dessa forma, é possível direcionar o debate também para a precarização do trabalho estatal; tendo em vista que essa socialização de recursos com a iniciativa privada retira recursos que deveriam ser aplicados no âmbito público. As ações de uso do fundo público para pagamento da dívida interna, externa do Estado e para fortalecimento do agronegócio são questões que contribuem para a precarização do serviço público, para a falácia do inchaço da administração pública e apontam como “solução” uma nova reforma administrativa (Lassance, 2017).

O Consenso de Washington em 1989 trouxe para os países em desenvolvimento o direcionamento neoliberal, tendo como um de seus objetivos a diminuição do Estado e colocando o servidor público como bode expiatório das contradições criadas pelo próprio capitalismo. O neoliberalismo pode ser definido como “um sistema normativo que ampliou sua influência ao mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações e a todas as esferas da vida” (Dardot & Laval, 2016, p. 7). Nesse contexto, as políticas públicas são afetadas e o Estado é chamado a agir como “Estado-empresa”, a

dar relevo à “governança pública”, à “avaliação e validação das políticas públicas”, aos “empréstimos à gestão privada de modos de gestão, vigilâncias do Estado no âmbito fiscal e regulatório” (Ibid., p. 274). O neoliberalismo também traz relevo à luta de classes. Essa nova fase monopolista se efetivou pelo

acréscimo dos lucros capitalistas através do controle dos mercados[...] Na prossecução da sua finalidade central, a organização monopólica introduz na dinâmica da economia capitalista um leque de fenômenos que deve ser sumariado: a) preços das mercadorias (e serviços) produzidas pelos monopólios tendem a crescer progressivamente; b) as taxas de lucro tendem a ser mais altas nos setores monopolizados; c) a taxa de acumulação se eleva, acentuando a tendência descendente da taxa média de lucro e a tendência ao subconsumo; d) o investimento se concentra nos setores de maior concorrência, uma vez que a inversão nos monopolizados torna-se progressivamente mais difícil (logo a taxa de lucro que determina opção do investimento se reduz); e ) cresce a tendência a economizar trabalho “vivo”, com a introdução de novas tecnologias; f) os custos de venda sobem, com um sistema de distribuição e apoio hipertrofiado – o que, por outra parte diminui os lucros adicionais dos monopólios e aumenta o contingente de consumidores improdutivos (contarrestando, pois a tendência ao subconsumo)” (Netto, 2006, p. 20-1).

O Estado realiza a mudança da perspectiva técnica para uma função ideológica, ou seja, o sujeito técnico se expressa pelo ideológico, passando a atuar numa perspectiva ideológica e a fazer uma classe agir de uma forma que ela não quer inicialmente. Esse agir se materializa, dentre outros meios, pelo acesso, uso, entrega, destinação do fundo público como forma de manifestação do modo de ser do Estado e do modo de querer dos agentes integrantes desse Estado.

Entre 1992 e 2014, em dois momentos houve aumento no número de servidores: em 1995 com redesenho de carreiras, a partir do Plano Diretor da Reforma do Estado e em 2003 quando o Tribunal de Contas da União observou irregularidades nos quadros de terceirizados e contratações através de organismos internacionais (Lassance, 2017). É preciso levar em conta que

Aspectos que vão além daqueles sobre o número de servidores do Estado permanecem obscurecidos do escrutínio público. Os Estados nacionais não se distinguem fundamentalmente por serem grandes ou pequenos, mas por questões de maior envergadura. Os tipos de Estado variam, por exemplo, de acordo com os objetivos sociais e econômicos propugnados pela nação; pelo grau de intervenção econômica e social tidos como necessários; pela amplitude de direitos legalmente garantidos, segundo determinado escopo (universalizante ou focalista) e de acordo com um modelo de financiamento (solidário ou individual, voluntário ou compulsório, de base contributiva ou fiscal); e ainda, conforme a maneira como se combinam a atuação do Estado, a presença do mercado e o papel das famílias (Ibid., p. 9)

Ainda, dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE de 2010 trazem que “O total de servidores públicos (governos federal, estadual e municipal) no Brasil é bastante limitado em termos de tamanho (11-12%, incluindo empresas estatais) em comparação com os países-membros da OCDE (22% em média)” (Op. cit., p. 13).

O gerencialismo difundido no setor público brasileiro a partir do Consenso de Washington coloca o funcionalismo público em destaque “como ponto fundamental na agenda das reformas necessárias à retomada do crescimento econômico” (Gomes, Silva & Sória, 2012, p.167). Ações pontuais governamentais em relação ao servidor público podem ser observadas nos governos de Fernando Collor (1990-1992), Fernando Henrique (1995-1998 e 1999-2003), Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro, iniciado em 2019.

A efetividade dessas incursões tem se dado através da “ausência de reajuste salarial para boa parte do funcionalismo público; o crescimento de formas variáveis de remuneração; ampliação do quadro de temporários e terceirizados; postura autoritária em relação às organizações sindicais.” (Op. cit., p. 168). O governo Collor demitiu funcionários, extinguiu órgãos e suspendeu concursos. A gestão de Fernando Henrique Cardoso, com o Plano Diretor de Reforma do Estado elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado - MARE apontou que “cerca de 50% do pessoal civil estatutário estaria fora de carreiras específicas, sendo poucas as “verdadeiras” carreiras existentes (assim consideradas entre os civis apenas a Diplomacia e o Magistério [...])” (Op. cit., p.169). Alterações significativas foram realizadas a partir da EC 19/98, com acréscimo para três anos o tempo de estágio probatório e com as ECs 19 e 20 levando a questão do funcionalismo para termos fiscais e contábeis, sem avanços contundentes para suas relações de trabalho. (Op. cit., p.171). Conforme os autores o governo Lula teve perfil ambíguo; visto que por um lado aprovou a Reforma da Previdência e por outro constituiu uma Mesa Nacional de Negociação Permanente que teve avanços e recuos, com algumas carreiras logrando êxito em relação a outras.

O governo Bolsonaro tem também como pauta uma nova reforma administrativa. Em sua gestão, a ideia da utilização de *vouchers* na saúde e na educação contribuem para acesso ao fundo público por particulares. A reforma administrativa pretendida também pela referida gestão tem como possíveis resultados o enfraquecimento do serviço público, fim da estabilidade e, portanto, a facilitação de acesso de sujeitos sem concurso ao serviço público o que pode conduzir a uma aparelhagem governamental. Essas ações estão em consonância com as do governo de Michel Temer (2016-2018), no que diz respeito ao direcionamento neoliberal. Durante o mandato de Temer houve a efetivação da PEC 95/2016; que é um desastre orquestrado desde 2016 e que atingiu a educação básica e superior, a saúde, a seguridade social. É possível falar em precarização, a partir das várias carreiras dentro do serviço público, desde a erosão salarial passando por precariedade nas condições de trabalho e no assédio organizacional (Antunes, 2018). Nesse novo cenário, vendido equivocadamente como de “renovação” é possível observar que a lógica do mercado privado é levada para a administração pública e nos convoca a refletir sobre as consequências dessas alterações

O homem é um animal social. Os sentidos humanos da percepção do outro são aviltados pelo capital com a lógica da competição, provocada ideologicamente pela sociedade neoliberal, ideologia que impede a pessoa-que-trabalha de ver o outro, não como próximo (ou no jargão político, companheiro), mas como sim, como concorrente (ou rival individualizado pelos procedimentos de avaliação de desempenho e premiação por produtividade). Na medida em que incorporamos a ideologia da competição, que leva as pessoas-que-trabalham a considerar o outro-como-concorrente e não como próximo (próximo-de-classe), reproduzimos a ideologia do capital como modo estranhado de controle sociometabólico. (Gediel, 2017, p. 102)

Desse modo, a partir dos fatores trazidos por Lassance (2017) e realizando uma correlação com a atual emergência da pandemia de Covid-19; que trouxe ainda mais relevo à falência do capitalismo dizimando milhões de pessoas, acirrando desigualdades, aumentando a fome e o desemprego concordamos com Dardot e Laval (2016) em uma “nova razão de mundo” quando os autores propõem como saídas pra o cenário atual a configuração de novas relações para além da concorrencial, formas novas de comunicação, de assistência mútua e de trabalho cooperativo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa pode observar que não é verdade que há um inchaço do setor público, pelo contrário: há uma redução de concursos públicos, de estagnação de plano de cargos, salários e o aumento do número de aposentadorias. As questões apresentadas pelo Estado, no âmbito do

serviço público tem sido frequentes e, portanto, compreender as potências, os limites desse Estado e atuar para fortalecimento dos servidores e dos serviços prestados é fundamental para a manutenção e acesso a direitos, principalmente dos mais vulneráveis. Para tanto, não existem fórmulas mágicas a partir de reformas administrativas, tributárias e previdenciárias que lograrão êxito sobre a crise instalada; visto que estas são gestadas pelo contraditório modo de produção vigente sendo sua superação o horizonte a ser alcançado. É possível também afirmar que desigualdades e disputas se acirram em relação ao fundo público; tendo em vista seu rebatimento direto nas políticas públicas e direitos sociais. Uma repartição igualitária que consolide e garanta direitos sociais dos trabalhadores, o não acesso do fundo público pela iniciativa privada, a sua não utilização como instrumento de aumento de desigualdades e sobejos de garantias são objetivos que devem ser perseguidos. Assim, a mobilização social em defesa do uso sustentável do fundo público é indispensável. Como sugestões para pesquisas futuras, inicialmente é preciso pensar o trabalho sem desvinculá-lo das contradições inerentes à fase atual do capitalismo. Ainda, é incipiente direcionar as dificuldades encontradas e buscar solucioná-las com mais austeridade, competição, precarização, demissões e incrementos de assédios diversos. As investigações futuras precisam mirar o horizonte da ampliação de direitos, o fortalecimento do serviço público e do protagonismo social no acesso, uso e destinação do fundo público.

## REFERÊNCIAS

- Antunes, Ricardo. 2011. O privilégio da servidão. São Paulo: Boitempo.
- Behring, Elaine. 2012. Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. In: BEHRING, Elaine et alii. (orgs). Financeirização, fundo público e política social. São Paulo: Cortez.
- Braverman, Harry. 1987. Trabalho e capital monopolista. A degradação do trabalho no século XX. 3. Ed. Rio de Janeiro: LTC.
- Cotrim, Vera. 2009. Trabalho produtivo em Karl Mar: velhas e novas questões. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de História Econômica da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP.
- Dardot, Pierre & Laval, Christian. 2016. A nova razão do mundo. São Paulo: Boitempo.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. 2011. Introduction: The discipline and practice of qualitative research. The Sage Handbook of qualitative research (4th Ed.,pp-1-19). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Fonseca, João José Saraiva da. 2002. Metodologia da pesquisa científica. Fortaleza: UEC.
- Gaskell, G. Entrevistas individuais e grupais. 2002. In: M. W. Bauer, & G. Gaskell (Orgs.), Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. Petrópolis: Vozes.
- Gediel, A. P. 2017. Estratégias autoritárias do Estado empregador: assédio e resistências. Curitiba: Kaygange Ltda.
- Gomes, D. C; Barmosa e Silva. & Sória, S. 2012. Condições e relações de trabalho no serviço público: o caso do Governo Lula. Revista de Sociologia Política, v. 20, n. 42, Curitiba: UFPR.
- Granemann, Sara. 2007. Políticas sociais e financeirização dos direitos do trabalho. Revista em Pauta. n. 20. Rio de Janeiro: FSS/UERJ.
- Lassance, A. 2017. O serviço público federal brasileiro e a fábula do ataque das formigas gigantes. Rio de Janeiro: IPEA.
- Lukács, György. 2013. Para uma ontologia do ser social II. São Paulo: Boitempo.
- Mandel, Ernest. 1985. O Capitalismo Tardio. 2. Ed. São Paulo: Nova Cultural. Marx, Karl e Engels, Friedrich. 1992. Textos sobre educação e ensino. São Paulo, Editora Moraes.
- Marx, Karl. 2006. O Capital: Crítica da economia política. Livro I. V. 1. 23 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Mota, Ana E., Amaral, Angela e Peruzzo, Juliana. 2012. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. In: MOTA, Ana E. (Org.). Desenvolvimentismo e construção de

- hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez.
- Netto, José Paulo. 2006. Capitalismo monopolista e Serviço Social. 5 ed. São Paulo: Cortez.
- Oliveira, F. 2009. Economia e política das finanças públicas: uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira. São Paulo: Hucitec.
- Salvador, Evilásio. 2012. Fundo público e o financiamento de políticas sociais no Brasil. Serviço Social Revista. V. 14 n. 2. Londrina: UEL, jan-jun.
- Trivinões, Augusto Nivaldo Silva. 1987. Três enfoques na pesquisa em ciências sociais: o positivismo, a fenomenologia e o marxismo. In: \_\_\_\_\_. Introdução à pesquisa em ciências sociais. São Paulo: Atlas.

\*\*\*\*\*