

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO**

ADRIANA APARECIDA DO VALE KITAGAWA

**A TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS NA UFMT COMO EXPRESSÃO DO
PROJETO DE DESMONTE DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO**

**CUIABÁ-MT
2018**

ADRIANA APARECIDA DO VALE KITAGAWA

A TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS NA UFMT COMO EXPRESSÃO DO PROJETO
DE DESMONTE DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social – Mestrado – do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal de Mato Grosso como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Política Social. Linha de pesquisa: Trabalho, Questão Social e Serviço Social.

Orientadora: Professora Doutora Marluce Aparecida Souza e Silva

CUIABÁ-MT
2018

Dados Internacionais de Catalogação na Fonte.

K62t Kitagawa, Adriana Aparecida do Vale.

A TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS NA UFMT COMO EXPRESSÃO DO PROJETO DE DESMONTE DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO / Adriana Aparecida do Vale Kitagawa. – 2018. 157 f. : il. color. ; 30 cm.

Orientadora: Marluce Aparecida Souza e Silva.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Mato Grosso, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Cuiabá, 2018.
Inclui bibliografia.

1. Terceirização. 2. Serviço Público. 3. Orçamento Público. 4. Universidade Pública. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Permitida a reprodução parcial ou total, desde que citada a fonte.

ADRIANA APARECIDA DO VALE KITAGAWA

A TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS NA UFMT COMO EXPRESSÃO DO
PROJETO DE DESMONTE DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal de Mato Grosso, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Política Social.

Apresentada em 26 de abril de 2018.

Situação: aguarda

Banca Examinadora:

M. Silva
Prof.^a Dr.^a Marluce Aparecida Souza e Silva – UFMT (Orientadora)

Leana Oliveira Freitas
Prof.^a Dr.^a Leana Oliveira Freitas – UFMT (Examinadora Interna)

Tereza Cristina Cardoso de Souza Higa
Prof.^a Dr.^a Tereza Cristina Cardoso de Souza Higa - UFMT (Examinador Interno)

Imar Domingos Queiróz
Prof.^a Dr.^a Imar Domingos Queiróz – UFMT (Examinadora Suplente)

Dedico esta dissertação aos trabalhadores do mundo, aqueles que encontram em sua força de trabalho o único meio de subsistirem. Eles são muitos e não sabem a força que têm.

AGRADECIMENTOS

Agradecer é pouco para expressar um sentimento tão nobre e valioso de reconhecimento, de render graças às pessoas que fazem nossa trajetória ser mais preciosa e completa.

No intuito de compensar de maneira equivalente, de retribuir toda atenção que recebi, nomearei algumas pessoas que contribuíram para minha evolução intelectual e pessoal, sem esquecer, contudo, que outras tantas participaram desta jornada.

Seja por um pensamento positivo, um sorriso, uma palavra, enfim, é impossível agradecer nominalmente a todas as pessoas que contribuíram para esta conquista, portanto, ao lerem essas palavras sintam-se, de alguma forma, agradecidas.

Primeiramente, é preciso agradecer aos meus pais, sem os quais eu não estaria aqui. Gratidão pela vida, pelos cuidados, pelos ensinamentos. Obrigada por acreditarem no meu potencial, demonstrando isso em cada palavra de apoio, fundamental para que eu tivesse a força necessária para nunca desistir. Minha eterna gratidão pelos exemplos de honestidade e perseverança que me transmitem em todos os momentos.

Agradecer e tentar retribuir todos os dias aos amores da minha vida, meu esposo Clovis, companheiro de todas as horas, e os filhos maravilhosos, Giullia e Leonardo, que mudaram de cidade e de vida para me acompanhar nesta aventura do conhecimento, sem os quais nada faria sentido.

Agradecer especialmente minha orientadora, professora Doutora Marluce Aparecida Souza e Silva, que me recebeu de braços abertos, acolheu-me, ensinou-me, orientou-me e apoiou-me. A você, professora querida, minha admiração e eterna gratidão.

Agradecimentos à professora Doutora Leana Oliveira Freitas por todo conhecimento transmitido, pelo acolhimento proporcionado a todo instante pela coordenação do programa, pela oportunidade de qualificação disponibilizada aos técnicos administrativos em educação desta universidade, por participar da minha banca e contribuir de forma singular para meu crescimento intelectual, muito obrigada por tudo.

Agradecimentos especiais à professora Doutora Tereza Cristina Cardoso de Souza Higa, por participar da minha banca, por sua competência e experiência, por suas sábias colocações e por todos os ensinamentos compartilhados, muito obrigada.

Agradecimentos também às professoras Doutoras Erivã Garcia Velasco, Imar Domingos Queiróz, Izabel Cristina Dias Lira, Ivone Maria Ferreira da Silva, Liliane Capilé Charbel Novais, Maria de Souza Rodrigues (*in memorian*), Tânia Maria

Santana dos Santos, Gláucia Lelis Alves e também aos professores Doutores Jaime Hillesheim e Caio Antunes, seus ensinamentos foram divisores de águas em minha vida, não sou mais a pessoa que iniciou este processo, sou, com certeza, uma pessoa melhor, graças a vocês.

Agradecimentos à secretária Maria Rosa e às estagiárias do programa de pós-graduação em Política Social, pela presteza e atenção com que sempre me atenderam.

Agradecer meu ex-chefe Marco Antonio Araujo Pinto, que sempre acreditou no meu potencial e me liberou para este mestrado. Espero retribuir, através do meu trabalho, agradecendo por esta oportunidade.

Agradecer meu chefe Roberto Beber, pelos anos de parceria no trabalho, pela amizade e pelo apoio e confiança, que se consolidam a cada dia.

Agradecer a Cíntia Branco, amiga de todas as horas, que me incentivou, me ajudou, me ensinou, me apoiou. Obrigada pelas discussões, pelas risadas, pelos conselhos, por tudo. Sem você amiga, eu não teria chegado até aqui. Muito, muito obrigada!

Agradecimento especial a minha comadre Francielli Francio Vicentini, pelo apoio, pelas vezes que viajamos juntas durante meus compromissos na capital, pelas vezes que cuidou dos meus filhos para que eu pudesse participar dos congressos. Você tornou meus compromissos mais leves e encheu meus dias de alegria, estando sempre ao meu lado, por isso te agradeço muito.

Agradecer a amiga Vânia Romancini, pela amizade, pelas conversas, pelas risadas. Obrigada por estar sempre disponível e por demonstrar sua amizade de várias formas. Sou muito grata.

Agradecer meu amigo de todas as horas, Joelson Zatti, que me acolheu em Cuiabá, foi meu fiador, meu amigo e muitas vezes meu irmão. Gratidão.

Agradecer a amiga Andreia Zattoni, pela alegria com que sempre me recebe, pelas risadas, pelas conversas, pelos ensinamentos, você faz meus dias mais ricos, obrigada por isso.

Agradecer a amiga Mariana Curado, pelas viagens juntas, pelas conversas, pelo companheirismo e pela amizade.

Agradecimentos aos demais colegas servidores (as), pelas palavras de apoio, pelas conversas de corredor, pelos sorrisos discretos e pelo trabalho resistente e incansável prestado à comunidade acadêmica, interna e externa.

Agradecimentos especiais aos amigos e amigas que fiz nesta jornada, Patrícia Rosalina, Keyla Leoncio, Elaine Allegro, Márcia Verdego, Monize Rodrigues, Delaine Bertoldi, Soraide Izabel, Franklin Epiphanyo, Tatiana França, Tatiane Fuyama, Luara Caiana, Karolline Rodrigues, Edgardo Fabricio, Mariangel, Isabel Cristina, vocês

foram maravilhosos (as), me ensinaram o que é companheirismo, trabalho em grupo, me receberam com sorrisos, me ensinaram muito, vou sentir muita falta dos nossos encontros. Levarei vocês em meu coração por toda minha vida.

Agradecimentos à Coordenação de Desenvolvimento Humano na pessoa da coordenadora Kênia Lara Bastos, à Coordenação de Aquisições e Contratos de Serviços nas pessoas dos servidores Lisaiane Bortolini e Breno Rocha, à Pró-reitoria Administrativa, na pessoa do Pró-Reitor Bruno Moraes, à Pró-reitoria de Planejamento, na pessoa da servidora Aline Beatriz, enfim, a todos (as) os (as) servidores (as), colegas de trabalho, que contribuíram direta ou indiretamente para o enriquecimento desta pesquisa.

Agradecimentos especiais aos terceirizados que trabalham de forma continuada na UFMT e zelam para que as atividades de ensino, pesquisa e extensão da instituição possam ser realizadas.

RESUMO

Neste trabalho, elegemos o fenômeno da terceirização de serviços na UFMT como objeto de investigação, com o objetivo de analisar os impactos socioeconômicos da terceirização na UFMT, no período de 2008 a 2016. Identificamos que no final do ano de 2016, existiam 23 contratos vigentes entre a UFMT e prestadoras de serviços terceirizados, sendo executados por 13 empresas distintas, com um total de 915 trabalhadores prestando serviços diariamente nos cinco campi da instituição. Além dos serviços continuados, que não podem ser interrompidos sem prejuízo para a instituição, a UFMT licitou grande variedade de outros serviços de natureza eventual e transitória durante o período estudado. Verificamos que o custo financeiro desses contratos teve evolução constante, impactando no orçamento da instituição. As despesas com terceirizações de serviços continuados tiveram, inclusive, aumento proporcionalmente acima das despesas com pessoal efetivo no mesmo período. Em que pese a justificativa do governo de terceirizar serviços para diminuir gastos, o aumento significativo nos custos desses contratos merece atenção especial. Durante o período estudado, vários cargos técnicos foram extintos e substituídos por prestadores de serviços terceirizados. A extinção de cargos públicos ainda em uso na administração pública favorece a ampliação da terceirização ao mesmo tempo em que enfraquece o serviço público. O número de técnicos administrativos em educação não acompanhou a evolução constante no número de alunos matriculados, além disso, o impacto da terceirização sobre os concursos públicos também foi verificado. O estudo demonstrou que os concursos públicos para cargos técnicos realizados pela universidade não representaram ampliação de vagas, pelo contrário, trataram apenas de preenchimento de vagas oriundas de vacâncias. As instituições de ensino superior públicas têm sofrido com a restrição orçamentária, com severa diminuição de investimentos e custeio, contribuindo para o sucateamento dessas instituições, com isso, difunde-se o discurso de que as IFES são dispendiosas, com pouco retorno, ainda mais quando comparadas às instituições de ensino superior privadas. Este é o panorama que se apresenta para a universidade pública: extinção de cargos públicos, ampliação da terceirização e sucateamento. Esta parece ser a receita de um projeto deliberado de atendimento às exigências do capital, sem preocupação com as consequências sociais futuras advindas dessas medidas.

Palavras-chave: Terceirização. Serviço Público. Orçamento Público. Universidade Pública.

ABSTRACT

In this work, we chose the phenomenon of outsourcing services in UFMT as an object of research, with the objective of analyzing the socioeconomic impacts of outsourcing in the UFMT, from 2008 to 2016. We identified that at the end of 2016, there were 23 contracts in force between UFMT and outsourced service providers, being executed by 13 different companies. A total of 915 workers provided daily services on the five subsidiaries of the institution. In addition to the continuous services, which can not be interrupted without prejudice to the institution, the UFMT bid a wide variety of other services of a temporary and transitional nature during the period studied. We verified that the financial cost of these contracts had a constant evolution, impacting on the budget of the institution. Expenses with outsourcing of continued services also increased proportionately above the expenses with actual personnel in the same period. Despite the government's justification for outsourcing services to reduce spending, the significant increase in costs of these contracts deserves special attention. During the period studied, technical positions were abolished and replaced by outsourced service providers. The extinction of public positions still in use favors the extension of the outsourcing and weakens the public service. The number of administrative technicians in education did not follow the constant evolution in the number of students enrolled, in addition, the impact of outsourcing on public tenders was also verified. The study showed that the public examinations for technical positions carried out by the university did not represent an increase of vacancies, on the contrary, they only dealt with fill vacancies. Public higher education institutions have also suffered from the budget constraint, with severe reduction of investments and costing, contributing to the scrapping of these institutions. The discourse is spread that the IFES are expensive, with little return, even more when compared to the private institutions. This is the panorama that presents itself for the public university: extinction of public positions, extension of the outsourcing and scrapping of the public universities. This seems to be the recipe for a deliberate project to meet the demands of capital, without concern for the future social consequences of these measures.

Keywords: Outsourcing. Public Service. Public Budget. Public University.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CACS	Coordenação de Compras e Contratos de Serviços
CGU	Controladoria Geral da União
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CUA	Campus Universitário do Araguaia
CUR	Campus Universitário de Rondonópolis
CUS	Campus Universitário de Sinop
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CUVG	Campus Universitário de Várzea Grande
DIEESE	Depto. Intersindical de Estudos Estatísticos e Socioeconômicos
DRU	Desvinculação das Receitas da União
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FIES	Financiamento Estudantil
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUFMT	Fundação Universidade Federal de Mato Grosso
HOVET	Hospital Veterinário
HUJM	Hospital Universitário Julio Müller
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IN	Instrução Normativa
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesq. Educacionais Anísio Teixeira
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MPT	Ministério Público do Trabalho
MT	Mato Grosso
PCCTAE	Plano de Carreira e Cargos Técnicos Administrativos em Educação
PDV	Plano de Demissão Voluntária
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PJ	Pessoa Jurídica
PL	Projeto de Lei

PROAD	Pró-Reitoria Administrativa
PROEG	Pró-Reitoria de Ensino de Graduação
PROPeq	Pró-Reitoria de Pesquisa
PROPLAN	Pró-reitoria de Planejamento
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PUC	Pontifícia Universidade Católica
REUNI	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RJU	Regime Jurídico Único
SGP	Secretaria de Gestão de Pessoas
SINOP	Sociedade Imobiliária Noroeste do Paraná
SISU	Sistema de Seleção Unificada
STI	Secretaria de Tecnologia da Informação
TCU	Tribunal de Contas da União
TAE	Técnicos Administrativos em Educação
TST	Tribunal Superior do Trabalho

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -Número de servidores efetivos e alunos da UFMT	97
Tabela 2 - Cargos extintos ou declarados desnecessários no período de 2000 a 2016	100
Tabela 3 - Distribuição de técnicos ativos por nível de classificação na carreira. ...	102
Tabela 4 - Concursos para provimento de cargos técnicos na UFMT.....	104
Tabela 5 - Vacâncias em cargos técnicos na UFMT.....	105
Tabela 6 - Composição de trabalhadores terceirizados na UFMT	106
Tabela 7 - Comparativo de despesas.....	110
Tabela 8 - Despesas serviços de natureza continuada na UFMT	111
Tabela 9 - Alguns serviços de natureza não continuada licitados pela UFMT	113
Tabela 10 - Despesas com todos os serviços terceirizados x orçamento executado	115
Tabela 11 - Composição das despesas com todos os serviços terceirizados*	116

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Evolução no número de IES no Brasil (1995-2015).	72
Figura 2 - Número de matrículas em IES no Brasil.	72
Figura 3 - Número de matrículas em IES em Mato Grosso.....	73
Figura 4 - Número de servidores e alunos da UFMT	98
Figura 5 - Evolução no número de servidores e alunos	99
Figura 6 - Evolução das despesas com serviços terceirizados de natureza continuada.....	116

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 ORIGEM E FUNÇÃO DO ESTADO LIBERAL	25
1.2 NEOLIBERALISMO: TERRENO FÉRTIL DA TERCEIRIZAÇÃO	38
1.3 A FLEXIBILIZAÇÃO COMO REGRA	47
2 O PROJETO DE DESMONTE DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO	59
2.1 AS UNIVERSIDADES PÚBLICAS NO CONTEXTO NEOLIBERAL	76
2.2 A CONTRA REFORMA DO ESTADO E O DESMONTE DO SERVIÇO PÚBLICO	80
2.2.2 O desmonte dos direitos dos trabalhadores	92
3 A EXTINÇÃO DE CARGOS E A TERCEIRIZAÇÃO NA UFMT	96
3.1 O CUSTO FINANCEIRO DA TERCEIRIZAÇÃO NA UFMT	108
3.2 O FUNDO PÚBLICO A SERVIÇO DA TERCEIRIZAÇÃO	119
CONCLUSÃO	128
REFERÊNCIAS	136
APÊNDICES	147
APÊNDICE A – SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LICITADOS PELA UFMT DE 2008 A 2016	148
APÊNDICE B– EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS CONTINUADOS NA UFMT ATÉ DEZ/2016	151
APÊNDICE C – NÚMERO DE TERCEIRIZADOS PRESTANDO SERVIÇOS NOS CINCO CAMPI DA UFMT EM 2016	152
APÊNDICE D - LICITAÇÕES DE SERVIÇOS CONTINUADOS REALIZADA PELA UFMT DE 2008 A 2016	153
APÊNDICE E - DISTRATOS REALIZADOS PELA UFMT ENTRE 2013 E 2016	154
APÊNDICE F– LEGISLAÇÃO CONSULTADA	155

INTRODUÇÃO

Os debates sobre a terceirização de serviços e a precarização das condições de trabalho estão entre os grandes temas pesquisados na atualidade. A terceirização de serviços apresenta-se atualmente como um fenômeno supostamente irreversível, desencadeado pela reestruturação da produção, após mais uma crise do capital, sendo amplamente utilizado e difundido nos países capitalistas.

Este modelo de organização e gestão do trabalho encontrou amplo respaldo no capitalismo, um modo de produção altamente individualista e excludente que visa a superexploração do trabalhador para formação de riqueza monopolista.

A contratação de empresas terceirizadas para prestação de serviços na administração pública brasileira tem sido largamente utilizada em todos os níveis: federal, estadual e municipal. O pontapé inicial para a terceirização de serviços na administração pública no Brasil se deu com o decreto da reforma administrativa - Decreto-Lei 200 de 1967 – porém, se consolidou a partir de 1995, com a reforma do Estado idealizada pelo então Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, implantada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE.

Posteriormente, decretos, leis, súmulas e instruções normativas seriam editadas (e flexibilizadas) em atendimento aos interesses do capital, até culminar na controversa Lei da Terceirização – Lei 13.429 de 2017 - desengavetada e aprovada recentemente pelo Congresso Nacional, representando uma ameaça de terceirização de todas as atividades, tanto na iniciativa privada quanto na administração pública.

Até a edição da referida lei, na administração pública, só era permitida a contratação de empresas terceirizadas para realização de serviços de atividades-meio, isto é, aquelas atividades acessórias, de caráter instrumental, que não fazem parte das atividades finalísticas das instituições. Com o tempo, essas contratações cresceram significativamente e alguns cargos de apoio, anteriormente ocupados por servidores efetivos, foram sendo extintos e substituídos por empresas contratadas para prestar os serviços até então realizados pelos concursados.

Recentemente, o Decreto 9.262 de 9 de janeiro de 2018, extinguiu mais de 68 mil vagas em cargos públicos, em todos os níveis de escolaridade, em vários órgãos do poder executivo federal, justificado com o discurso de que se tratavam de cargos obsoletos. No entanto, dentre a lista de cargos públicos extintos, é possível observar vários cargos de técnicos administrativos em educação (TAE), das Instituições Federais de Ensino (IFEs) que ainda estão em uso e que ainda serão necessários agora e no futuro.

A extinção de cargos não alcança apenas os cargos em desuso, mas também cargos importantes e ainda essenciais para o andamento das atividades dessas instituições. Além disso, a extinção de cargos compromete os concursos públicos futuros para preenchimento destas vagas, sinalizando para a contratação de empresas terceirizadas para prestação dos serviços anteriormente executados por servidores efetivos. Ao tornar extinto um cargo ainda em uso, abrem-se as portas da terceirização, enfraquecendo o serviço público e promovendo o seu sucateamento ao mesmo tempo em que contribui para a precarização das condições de trabalho dos terceirizados e dos servidores.

Com o passar do tempo, o número e os tipos de serviços terceirizados na administração pública aumentaram, proporcionando, no caso dos serviços de natureza continuada (serviços que se interrompidos podem trazer prejuízo à execução dos serviços públicos) a mescla de dois tipos distintos de trabalhadores no mesmo ambiente: os concursados, que gozam de relativa estabilidade e os trabalhadores contratados por empresas terceirizadas, expostos às intempéries do mercado.

O presente estudo de caso, cujo objeto é a Terceirização de Serviços na Fundação Universidade Federal de Mato Grosso (FUFMT), foi desenvolvido nos cinco campi da instituição: Cuiabá, Rondonópolis, Barra do Garças/Araguaia, Sinop e Várzea Grande, conforme expomos a seguir.

A Universidade Federal de Mato Grosso é uma fundação pública, pessoa jurídica de direito público, instituída por lei e faz parte da administração indireta. As pessoas que trabalham na universidade são chamadas servidoras, elas estão a serviço do Estado para servir a sociedade. São concursadas e regidas pela Lei 8.112/90, e não pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), como os demais trabalhadores da iniciativa privada e alguns trabalhadores das empresas públicas.

A UFMT é a primeira instituição federal de ensino em Mato Grosso e hoje, no auge dos seus 46 anos de existência, é considerada um importante polo educacional, não só para a capital, mas também para as demais regiões do estado. Foi instituída pela Lei 5.647 de 10 de dezembro 1970 e atualmente apresenta-se como a maior instituição pública de ensino superior no estado de Mato Grosso. Com sede em Cuiabá, ocupa estratégica posição geopolítica das Américas, está localizada no centro Geodésico da América do Sul, portal da Amazônia.

Segundo a Comissão Própria de Avaliação (2016), a UFMT rege-se pelos princípios da ética e da democracia; formação crítica e qualidade acadêmica; autonomia institucional e compromisso social; inclusão e pluralidade; interação e articulação com a sociedade; inovação acadêmica e administrativa; sustentabilidade das ações e gestão democrática e transparente.

As atividades de graduação, pesquisa e extensão estão distribuídas entre as grandes áreas do conhecimento: Ciências Humanas e Sociais, Ciências Jurídicas, Ciências Econômicas, Ciências da Educação, Ciências da Saúde, Ciências Agrárias, Ciências Biológicas, Ciências Exatas e da Terra, Ciências da Tecnologia e Engenharia e Ciências da Comunicação. A pós-graduação *stricto sensu* é outro ponto forte da Instituição, com 53 cursos, sendo 39 de mestrado e 14 de doutorado, consolidando-se como uma Instituição de renome, com amplo compromisso social, sendo também responsável pela maior produção científica de Mato Grosso.

Com presença marcante em toda região, a UFMT é uma respeitável instituição, com campi espalhados nas cidades de Rondonópolis, Barra do Garças/Araguaia, Sinop e Várzea Grande. Conta ainda com bases de pesquisas no Pantanal; duas fazendas experimentais em Santo Antônio do Leverger e Sinop; dois Hospitais Veterinários, um em Cuiabá e outro em Sinop; e o Hospital Universitário Júlio Müller, na capital. Estas informações não demonstram apenas a dimensão física da UFMT, mas principalmente sua abrangência e importância para o desenvolvimento científico e tecnológico do estado.

Segundo Prestação de Contas da UFMT (Relatório de Gestão, 2016) houve significativa expansão nos últimos anos devido à adesão ao Programa de Expansão das Universidades Federais do Governo Federal, instituído em 2006, e ao Programa de Apoio e a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) de 2007, que possibilitaram a ampliação da instituição em estrutura multicampi, aumento no número de vagas na graduação e da infraestrutura física,

além da aquisição de novos equipamentos. Destaca-se também a criação dos cursos de Medicina nos campi de Rondonópolis e Sinop e a construção do novo Campus em Várzea Grande.

De acordo com Relatório de Gestão (2016), a UFMT tem como missão formar e qualificar profissionais das diferentes áreas, produzir conhecimentos e inovações tecnológicas e científicas que contribuam significativamente com o desenvolvimento regional e nacional. Além disso, tem como visão tornar-se referência nacional e internacional como instituição multicampi de qualidade acadêmica, consolidando-se como referência para o desenvolvimento sustentável da região central da América do Sul, na confluência da Amazônia, do Cerrado e do Pantanal.

Como se nota, a Universidade Federal de Mato Grosso é uma instituição importantíssima, não só pelo número de profissionais que forma anualmente, mas também pela responsabilidade socioeconômica com a região, contribuição que faz investindo no tripé da educação superior, em forma de ensino, pesquisas e projetos de extensão.

Atualmente é 33^a colocada no Ranking Universitário (2017) que listou 195 melhores instituições públicas e privadas de ensino superior no país. Esses dados demonstram sua preocupação com o ensino de qualidade, contribuindo para formação de profissionais com capacidade técnica e crítica.

Segundo atualização do mês de julho de 2016, a UFMT oferece 106 cursos de graduação presenciais (licenciatura e bacharelado), distribuídos entre os cinco campi, sendo 55 cursos em Cuiabá, 19 em Rondonópolis, 16 no Araguaia e Barra do Garças, 11 em Sinop e 5 em Várzea Grande.

Segundo Prestação de Contas (Relatório de Gestão, 2016) o campus de Cuiabá é constituído por 22 unidades entre Institutos e Faculdades e conta com 547 prestadores de serviços, contratados por empresas terceirizadas, somando-se 10 contratos distintos.

A UFMT iniciou seu processo de interiorização na década de 80, espalhando seus campi pelas cidades de Rondonópolis (1980), Barra do Garças/Araguaia (1981), Sinop (1990), e Várzea Grande (2012).

Rondonópolis está situada a Sudeste do Estado, a 218,6 km da sede e o Campus da UFMT em Rondonópolis (CUR) conta com 3.608 alunos e 393 servidores efetivos, sendo 308 docentes e 120 técnicos administrativos. O CUR oferece 19 cursos de graduação, além de pós-graduação *Lato* e *Stricto sensu*.

Atualmente 105 funcionários contratados por cinco empresas terceirizadas prestam serviços de natureza continuada no campus.

Com estrutura multicampi, a UFMT se expandiu também para a divisa com Goiás. Barra do Garças (MT), Pontal do Araguaia (MT) e Aragarças (GO) são cidades contíguas, distantes, em média, 530 km da capital do Mato Grosso e 406 km da capital de Goiás. O Campus da UFMT no Araguaia (CUA) possui os campi I e II, sendo um na cidade de Barra do Garças e outro na cidade de Pontal do Araguaia, ofertando um total de 16 cursos de graduação. A instituição fornece também um curso de especialização *latu sensu* e três cursos de mestrado. O quadro de servidores efetivos do CUA é de 257 servidores, sendo 189 professores, 68 técnicos administrativos e 112 funcionários contratados por cinco empresas terceirizadas.

A interiorização dos campi da UFMT se expandiu para o norte e chegou à cidade de Sinop, localizada a 500 km da capital. A UFMT em Sinop possui um quadro de 225 docentes e 116 técnicos administrativos. Atualmente oferece 11 cursos presenciais de graduação, além de 3 programas de pós-graduação *Stricto sensu* em nível de Mestrado. Assim como nos demais campi da UFMT, no Campus Universitário de Sinop (CUS) o quadro de funcionários contratados por empresas terceirizadas prestadoras de serviços foi aumentando gradativamente com o passar dos anos. Atualmente, 116 funcionários terceirizados prestam serviços diariamente, contratados por seis empresas distintas.

Por fim, o Campus da UFMT em Várzea Grande, cidade contígua à capital, foi criado através da Resolução 11 de 2012 do Conselho Diretor, mas só iniciou suas atividades em 2015. Sua estrutura física encontra-se em fase de construção, segundo Prestação de Contas da instituição (Relatório de Gestão, 2015) estão previstas, 24 salas de aula, 22 laboratórios, área administrativa, restaurante universitário, salas de professores e biblioteca, no que será um grande polo tecnológico, que pretende trazer pesquisa e conhecimento para a cidade e região. Inicialmente foram ofertadas 315 vagas, por meio do Sistema Unificado (SISU), nos cinco cursos de Engenharia: da Computação; de Controle e Automação; de Minas; Química; e de Transportes. O quadro de servidores atual é de 112 pessoas, sendo 55 professores e 57 técnicos administrativos em educação. Uma empresa foi contratada para prestar serviços e vigilância, disponibilizando 20 funcionários terceirizados.

No total, 915 trabalhadores terceirizados prestam serviços continuamente na universidade, contratados por 13 empresas distintas, somando-se 23 contratos, tendo em vista que algumas empresas detêm mais de um contrato com a UFMT.

Na Universidade Federal de Mato Grosso, local de investigação neste estudo, a tendência de aumento da terceirização de serviços foi observada durante o período pesquisado (2008 a 2016). O número de serviços contratados não só aumentou como teve reflexo no orçamento da instituição.

Durante o período estudado, as despesas com contratação de serviços terceirizados aumentaram gradativamente. Segundo dados da Coordenação de Aquisições e Contratos de Serviços (CACs) os contratos aumentaram de valor em função, principalmente, de alterações contratuais como aumento nos prêmios de assiduidade, vale alimentação e vale transporte, e a partir de 2016 devido aos materiais utilizados na manutenção dos campi, que foram incluídos nos contratos ao invés de serem licitados separadamente pela instituição.

Em contrapartida, a jornada de trabalho dos terceirizados diminuiu de 44h para 40h semanais trabalhadas, impactando no orçamento da instituição, gerando uma economia de R\$ 2 milhões de reais no ano de 2016.

O número de contratações realizadas em 2016 para serviços de limpeza, portaria e motorista aumentaram, diminuindo apenas as contratações de serviços chamadas de locação de mão de obra, que se referem à manutenção campus, área verde e apoio administrativo, técnico e operacional em todos os campi.

Tendo em vista essas informações iniciais, elegemos o fenômeno da terceirização de serviços na UFMT como nosso objeto de investigação, com o objetivo de analisar os impactos socioeconômicos da terceirização na UFMT, no período de 2008 a 2016. Os objetivos específicos constituíram em identificar os contratos de terceirização de serviços realizados pela UFMT no período de 2008 a 2016; analisar o custo financeiro desses contratos, demonstrando a evolução destes valores no período estudado; analisar o impacto da terceirização na realização de concursos públicos para servidores técnicos; e demonstrar as áreas de atuação em que prevalece a contratação de serviços terceirizados na UFMT.

Este estudo justifica-se pela necessidade de refletir a terceirização como uma tendência global à destruição dos direitos trabalhistas, que levará à intensificação dos problemas sociais causadas por um modo de produção irracional e autodestrutivo, que só se preocupa com a produção e reprodução do capital.

A terceirização na administração pública é também reflexo do descaso com que o serviço público vem sendo tratado. A intenção de desmonte do serviço público federal não é recente, desde a reforma administrativa proposta pelo MARE em 1995, planos de demissão voluntária foram elaborados (a exemplo da Medida Provisória MP 792/2017), bem como a extinção paulatina de cargos públicos (a exemplo do Decreto 9.292/18), apontando para o aumento da terceirização nos diversos órgãos da administração pública.

Junte-se a isso, o novo regime fiscal, instituído pela Emenda Constitucional nº 95, que visa o corte de verbas pelos próximos 20 anos, redução dos concursos públicos e congelamento de salários, num nítido ataque aos servidores públicos, como se o enxugamento da máquina pública fosse a única solução para a crise econômica e política que impera no país.

Os ataques não param por aí, a reforma da trabalhista, recentemente aprovada e a reforma da previdência, que se encontra em vias de ser votada, demonstram que numa disputa de forças desigual, o trabalhador é o elo fraco. Com o trabalho informal superando o trabalho formal no país, a previdência social também se encontra ameaçada, e com ela toda questão social advinda da irracionalidade desse sistema.

Diante do exposto, apontamos como provável a hipótese de que a terceirização de serviços na universidade seja uma expressão do projeto de desmonte do ensino superior público, iniciado há anos no país e que se encontra em franco processo de expansão. Ao se reproduzir o discurso de que as instituições de ensino superior públicas são dispendiosas e ineficientes, comparando-as financeiramente com as instituições privadas, que mercantilizam a educação, criam, ao mesmo tempo em que promovem o sucateamento das universidades públicas, subsídios para a campanha de privatização dessas instituições.

Como metodologia para esta investigação realizamos um estudo de caso, que para Gil (2002) consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente impossível mediante outras metodologias, sendo esta uma modalidade de pesquisa utilizada nas ciências sociais. Esta modalidade de investigação foi dividida em várias etapas: formulação do problema, definição da unidade-caso, determinação do, elaboração do protocolo, coleta de dados, avaliação e análise dos dados e preparação do relatório.

Segundo Minayo (2009) a metodologia inclui ao mesmo tempo a teoria da abordagem (o método), os instrumentos de operacionalização do conhecimento (as técnicas) e a criatividade do pesquisador. Portanto, nesta investigação, utilizamos o método materialista histórico dialético e a técnica de estudo de caso.

Como a realidade é sempre mais complexa do que podemos observar inicialmente e o mundo material está sempre em movimento e mudança, a teoria de Marx, por meio do método materialista histórico dialético, ajudará a explicar a realidade em seu movimento, na medida em que as contradições se transcendem dando origem a novas contradições. Segundo Richardson (2012, p. 45) “a dialética divide-se em três partes: a tese, a antítese e a síntese”, sendo a tese o argumento que se questiona, a antítese, como o próprio nome já sugere, o contrargumento proposto e a síntese a fusão das duas proposições.

As categorias analíticas foram extraídas do objeto, elas são modos de ser do objeto, dinamizado pelas contradições, assim, o objeto está em constante transformação, de modo que o conhecimento não é exaustivo. Portanto, descrever a realidade não é somente produzir teoria, para tal o objeto precisa ser analisado, criticado, precisa ser conhecido, extraíndo-se dele categorias para que seja transformado em pesquisa.

Para compreender a sociedade em que vivemos é preciso compreender as condições materiais de sua produção e é pela abstração que podemos superar a imediatividade da aparência e buscar a essência do objeto pesquisado.

A técnica de estudo de caso e a pesquisa realizada aqui realizada é de natureza exploratória com fontes primárias (todos os materiais, escritos ou não que podem servir de fonte de informação), com documentos provenientes dos próprios órgãos que realizaram as observações e fontes secundárias (toda bibliografia já publicada, livros, revistas, imprensa escrita, etc.) tudo para colocar nos colocar em contato direto com o que já foi estudado e escrito sobre o tema. (LAKATOS E MARCONI, 1992)

A pesquisa documental foi realizada com dados obtidos na internet, quando de domínio público, e também solicitadas via e-sic (sistema eletrônico do serviço de informação ao cidadão) à UFMT, com base na lei 12.527/2011, lei de acesso à informação.

Com dados obtidos na Coordenação de Aquisições e Contratos de Serviços (CACS), foram pesquisados os serviços terceirizados licitados pela UFMT no

período de 2008 a 2016; os contratos e as empresas prestadoras de serviços continuados na UFMT de 2008 até dezembro de 2016; os distratos registrados pela UFMT; as licitações de serviços continuados realizados pela UFMT no período mencionado; a evolução no número de terceirizados no período; e os impactos orçamentários advindos dessas contratações.

Para responder aos objetivos propostos, identificamos todos os contratos de serviços terceirizados realizados pela UFMT no período de 2008 a 2016 e analisamos o seu custo financeiro e sua evolução. Para tanto, foram pesquisados todos as Prestações de Contas no período, bem como as informações sobre o Orçamento disponibilizadas dos anos de 2010 a 2016¹, além dos Anuários Estatísticos dos anos 2012 a 2016². Também foram solicitadas informações orçamentárias à Pró-reitoria de Planejamento (PROPLAN), por meio da Coordenação de Gestão Orçamentária.

Além disso, com base nos dados disponibilizados pela Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) analisamos o número de vacâncias no período entre 2008 e 2016 e também os cargos extintos por Decreto no mesmo período.

Com os dados disponibilizados no portal da UFMT na internet, também foi realizada uma pesquisa minuciosa sobre os concursos públicos abertos no período estudado, observando-se quais vagas foram abertas para concurso, quantidades e cargos.

Os dados obtidos neste estudo permitiram uma abordagem quali-quantitativa, organizados em um relatório conclusivo, que segue ilustrado com tabelas e figuras. Segundo Silva (2015) quando os dados permitem um tratamento estatístico o pesquisador deverá trabalhá-los numa perspectiva qualitativa e quantitativa.

Com relação à pesquisa qualitativa, Minayo (2009) ensina que ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar as suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes.

De posse dos dados, após a análise e discussão dos mesmos, considerações foram apresentadas em forma de conclusão. Esta dissertação encontra-se dividida

¹ Não há informações orçamentárias no sitio da UFMT na internet para os períodos anteriores a 2010.

² Não há Anuários Estatísticos disponibilizados para os anos 2001 a 2012.

em três seções, além da conclusão e dos apêndices com resultados compilados das pesquisas realizadas para consulta.

Na seção 1 buscamos no projeto neoliberal a raiz da reestruturação da produção que culminou na acumulação flexível, com flexibilização das relações de trabalho e da legislação trabalhista, com perda significativa dos direitos historicamente conquistados pelos trabalhadores. Descrevemos como a terceirização provoca erosão dos direitos e traz graves consequências para os trabalhadores terceirizados e para o futuro dos servidores e da universidade.

Na seção 2 demonstramos como a reforma do Estado, proposta pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado, consolidou o modelo de privatização e delegação de funções para iniciativa privada, promovendo o sucateamento do serviço público e a mercantilização da educação superior, inclusive com colaboração do Ministério da Educação, propiciando o fomento do ensino superior privado, com grande soma de recursos públicos transferidos para iniciativa privada, através de financiamentos e isenções realizadas por meio de programas federais, como PROUNI e FIES.

Na seção 3 demonstramos como a contratação de empresas terceirizadas favorece a disputa pela utilização de recursos do fundo público, uma disputa desigual que beneficia os rentistas do capital e serve para reprodução do capital em detrimento da classe trabalhadora. Abordamos também como os cargos em nível de apoio foram extintos com alguns serviços anteriormente executados por servidores passaram a ser executados por empresas prestadoras de serviços terceirizados. Demonstramos como universidade tem utilizado seu orçamento com terceirizações, como ele é composto e como essas despesas cresceram no período estudado, levando-nos a refletir sobre o enfraquecimento do serviço público na atualidade e suas consequências para o futuro dos servidores e da própria universidade.

1 ORIGEM E FUNÇÃO DO ESTADO LIBERAL

Para iniciar nossa reflexão sobre o Estado, recorreremos a Streck e Morais (2014, p. 25) que afirmam que “o Estado é um fenômeno original e histórico de dominação e a cada momento histórico e o correspondente modo de produção (prevalente) engendram um determinado tipo de Estado”.

Sendo assim, o Estado moderno nasceu da necessidade de ultrapassagem do período medieval, não como uma condição evolutiva, mas devido às novas condições econômico-sociais, que fizeram emergir a forma de dominação apta a atender aos interesses da classe hegemônica. (STRECK E MORAIS, 2014)

Diferentes pensadores elaboraram suas teses, em virtude, principalmente, dos acontecimentos que observaram em suas épocas, propondo teorias que nortearam pensamentos posteriores, tornando-se clássicos da política, sendo amplamente estudados, inclusive na contemporaneidade.

Para compreender como o Estado moderno se constituiu e qual a sua função, é preciso, conhecer a teoria contratualista do Estado. Ela é a teoria mais utilizada para explicar a origem do Estado, pois aponta o Estado como uma criação da vontade racional dos homens, diferente da teoria orgânica, que enxerga a sociedade como “natural” ao ser humano. Dentre os mais importantes pensadores contratualistas do Estado moderno, podemos citar Thomas Hobbes, John Locke e Jean Jacques Rousseau, estes filósofos situaram a origem do Estado, ou seja, a passagem do estado de natureza para o estado civil através de um contrato, um instrumento de legitimação do Estado.

Para Thomas Hobbes – autor de *Leviatã* (1651) o Estado surgia através de um pacto de submissão – o indivíduo abriria mão de parte de sua liberdade em favor da proteção do Estado - para ele o Estado existia para proteger o homem do próprio homem. Este autor acreditava que o homem era mau por natureza e, portanto, defendia o Estado com poderes absolutos, um Estado todo-poderoso, monopolizador da força, marcado pelo medo e pela esperança. (RIBEIRO 2002, p. 54-75)

Embora também contratualista, o liberalista Locke, nas palavras de Mello (2002), era defensor da liberdade e da tolerância religiosa, foi influenciador de revoluções e constituições pelo mundo todo, acreditava que a sociedade civil seria governada pela paz, para garantir a vida a liberdade e a propriedade. Também foi

considerado o fundador do empirismo³ e juntamente com Hobbes e Rousseau, foi um dos principais representantes do jusnaturalismo, ou teoria dos direitos naturais.

Diferente da doutrina de Aristóteles, na qual acreditava que a sociedade precedia ao indivíduo, Locke acreditava que o ser humano era anterior à sociedade e discordando também de Hobbes, achava que os homens, viviam em paz e em harmonia, porém, este estado pacífico não estava isento de problemas, e por necessidade de um juiz imparcial que os homens fariam um contrato social, realizando a passagem do estado de natureza ao estado político, ou civil. O pacto de Locke é um pacto de consentimento, que objetiva preservar e consolidar ainda mais os direitos que os homens já possuíam no estado de natureza. (MELLO, 2002)

Nascimento (2002) ensina que o ilustre Jean Jack Rousseau foi considerado o filósofo das luzes, eleito patrono da Revolução, autor de várias obras importantes, dentre elas o famoso “Contrato Social”, que se tornou um manual prático de política após a Revolução Francesa (1789). Rousseau discutiu também a passagem do estado de natureza ao estado civil, inovando ao propor o exercício da soberania pelo povo, como condição para a sua libertação.

Outros filósofos também se debruçaram sobre o tema, Andrade (2002) cita o alemão Immanuel Kant, em que o Estado aparece como um instrumento necessário às liberdades individuais. Assim como Rousseau ele recusa o dilema hobbesiano de liberdade sem paz ou paz apenas mediante submissão ao Estado, ambos compatibilizam liberdade e Estado, como leis que o povo dá a si mesmo.

Para Kant, a legislação deve ter princípios universais e estáveis, incumbindo ao Estado promover o bem público, este como juridicidade das relações interpessoais, isto é, formas jurídicas da convivência entre os homens, não sendo objetivo do Estado promover a felicidade, o bem estar ou os objetivos materiais da vida individual ou social. Além disso, para Kant a melhor forma de Estado é a república, pois para o filósofo a humanidade progride, e este progresso só pode ser um aperfeiçoamento moral. O homem kantiano se assemelha ao homem idealizado por Adam Smith, que ao maximizar seu lucro no mercado, promove a prosperidade geral, podendo-se destacá-lo como o mais moderno dos pensadores liberais clássicos. (ANDRADE, 2002)

³ Doutrina segundo a qual todo conhecimento deriva da experiência.

Segundo Brandão (2002) Georg Wilhelm Friedrich Hegel, discípulo de Schelling⁴, um dos mais respeitáveis teóricos de seu tempo, o mais importante pensador alemão. Hegel foi o primeiro grande filósofo da burguesia dentro do poder do Estado, foi também o primeiro a separar o conceito de sociedade civil (sistema de carecimentos da população) e Estado político (interesses públicos e universais). Hegel acreditava que o Estado era a Razão, que o indivíduo não escolhe participar do Estado e sim é constituído por ele. Para Hegel, não havia história fora do Estado e não havia nada fora da história.

Karl Marx, que fora discípulo de Hegel, romperia com o sistema filosófico idealista do mestre, ele diria que a teoria hegeliana estava invertida e que não é o Estado que cria a sociedade, mas a sociedade que cria o Estado. Marx e seu companheiro intelectual Engels concebiam o Estado como instrumento de dominação de classe.

Há indícios de que o termo “Estado” no sentido moderno foi cunhado inicialmente por Maquiavel, em “O Príncipe”, no entanto, Bobbio ensina o nome Estado foi o termo utilizado para nominar uma nova realidade, totalmente diferente dos ordenamentos precedentes:

O problema do nome Estado não seria tão importante se a introdução do novo termo nos primórdios da idade moderna não tivesse sido uma ocasião para sustentar que ele não correspondia apenas a uma exigência de clareza lexical, mas ia ao encontro da necessidade de encontrar um novo nome para uma realidade nova: a realidade do Estado precisamente moderno, a ser considerado como uma forma de ordenamento tão diverso dos ordenamentos precedentes que não podia mais ser chamado com os antigos nomes. É de opinião difusa, sustentada criteriosamente por historiadores juristas e escritores políticos, que com Maquiavel não começa apenas a fortuna de uma palavra, mas a reflexão sobre uma realidade desconhecida pelos escritores antigos, da qual a palavra nova é um indicador, tanto que seria oportuno falar de “Estado” unicamente para as formações políticas nascidas da crise da sociedade medieval, e não para os ordenamentos precedentes. (BOBBIO, 2004, p. 67)

Como dito, o Estado moderno possui características que os Estados antigos (patrimoniais) não tinham, dentre elas, a soberania e a distinção entre o Estado e a sociedade civil. O Estado, portanto, se torna uma figura distinta da sociedade civil, embora seja ainda a expressão desta, sendo, o Estado moderno, nas palavras de Streck e Morais (2014) uma inovação.

⁴ Filósofo alemão pós-kantiano, um dos representantes do idealismo alemão.

O novo modo de produção em gestação (capitalismo) demandava um conjunto de normas impessoais/gerais que desse segurança e garantias aos súditos (burguesia em ascensão), para que estes pudessem comercializar e produzir riquezas (e delas desfrutar) com segurança e com regras determinadas. Assim, enquanto no medievo (de feição patrimonialista) o senhor feudal era proprietário dos meios administrativos, desfrutando isoladamente do produto da cobrança de tributos, aplicando sua própria justiça e tendo seu próprio exército, no Estado centralizado/institucionalizado, esses meios administrativos não são mais patrimônio de ninguém. É esta, pois, a grande novidade que se estabelece na passagem do medievo para o Estado Moderno. (STRECK e MORAIS, 2014, p. 36)

Para Mascaro (2013) havia política antes do capitalismo, mas não havia uma forma política estatal. Assim, o Estado moderno não pode ser confundido com outras formas de poder da história, nem pode ser considerado a única forma de dominação possível às sociedades.

É na assunção do sistema geral de trabalho assalariado que se estabelecem então as bases da forma política estatal. A proeminência dos vínculos sociais individualizados, com a igualdade jurídica e a liberdade contratual entre exploradores e explorados, demanda que as instituições políticas sejam formalmente distintas de todos os indivíduos ou classes.

Assim, a ligação entre o Estado e capitalismo é intrínseca:

Diferentemente das visões tradicionais, que acusam o Estado de ter um caráter burguês porque o domínio de suas instituições está supostamente sendo feito por agentes ou representantes do interesse burguês, o Estado é capitalista porque sua forma estrutura as relações de reprodução do capital. Por isso, deve-se entender a ligação entre Estado e capitalismo como intrínseca não por razão de um domínio imediato do aparelho estatal pela classe burguesa, mas sim por razões estruturais. (MASCARO, 2013, p. 67)

Isto acontece porque a política não é neutra:

Em vez de se apresentar como um instrumento político neutro, então ocasionalmente dominado pelas classes burguesas, o Estado é um elemento necessário nas estruturas da reprodução capitalista. Como a forma política estatal é inexorável e específica do modo de produção capitalista, carecem de fundamento as visões que compreendem o Estado como um ente de natureza meramente técnica e indiferente às classes que o controlam, que esteja circunstancialmente sob domínio burguês em sociedades burguesas. (MASCARO, 2013, p. 67)

No livro a “Questão Judaica”, Marx vai mostrar a conexão entre a sociedade política e sociedade civil. Segundo Lima (2015) para Marx as relações sociais de produção constituem a estrutura econômica da sociedade, assim não é o Estado que explica a sociedade, mas é explicado a partir desta.

Contrário *sensu*, ensinam Streck e Morais (2014), surge a teoria negativa do Estado, desde uma perspectiva que considera a hegemonia e a submissão no contexto de uma sociedade de classes, sendo o Estado uma máquina de opressão da classe explorada. Para Marx e Engels a finalidade do Estado é uma só: a opressão de uma classe por outra.

No livro “A origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado” Engels (1984) descreve o Estado como a instituição que asseguraria as novas riquezas individuais e consagraria a propriedade privada, fazendo-a o objetivo maior da comunidade humana, imprimindo o reconhecimento social às novas formas de aquisição da propriedade. O Estado seria a instituição que não só perpetuaria a divisão da sociedade em classe, mas também o direito de uma classe possuidora explorar e dominar a classe não-possuidora.

Segundo Marx (2005, p. 40) “nas mais remotas épocas da História, verificamos quase por toda parte, uma completa estruturação da sociedade em classes distintas, uma múltipla gradação das posições sociais”, Marx (2005) dizia que a história de todas as sociedades até hoje existentes é a história das lutas de classes. No entanto, o capitalismo ao substituir o modo de produção feudal, não alterou a sociedade dividida por classes, mas antes de tudo, estabeleceu novas classes, novas formas de opressão.

Marx (2005) já alertava para uma sociedade dividida entre os detentores dos meios de produção, os capitalistas, e os vendedores da força de trabalho, os trabalhadores assalariados. Assim, a teoria marxista entende o Estado como superestrutura do modo de produção capitalista, sendo produto da própria sociedade, dividida em antagonismos irreconciliáveis, necessitando de um poder, colocado aparentemente acima da sociedade, com a missão de amortecer o conflito de classes, mantendo-o dentro dos limites da ordem.

Segundo Streck e Morais (2014, p. 39) “este Poder, que brotou da sociedade, mas que se colocou por sobre ela, e da qual cada vez mais se divorcia, é o Estado”. Assim, em síntese, a teoria marxista prevê o desaparecimento do Estado, pois se este foi constituído para proteger os interesses da classe dominante, em uma sociedade sem classes, harmonizada, ele se extinguiria naturalmente. Sendo a figura do Estado a prova de que os conflitos sociais continuam existindo. (STRECK E MORAIS, 2014)

A emancipação política, ensina Marx (2010), representa concomitantemente a dissolução da sociedade antiga, sobre a qual está baseado o sistema estatal alienado do povo.

A revolução política é a revolução da sociedade burguesa. [...] Só que a realização plena do idealismo do Estado representou concomitantemente a realização plena do materialismo da sociedade burguesa. O ato de sacudir de si o jugo político representou concomitantemente sacudir de si as amarras que prendiam o espírito egoísta da sociedade burguesa.

Toda emancipação é redução do mundo humano e suas relações ao próprio homem. A emancipação política é a redução do homem, por um lado, a membro da sociedade burguesa, a indivíduo egoísta independente, e, por outro, a *cidadão*, a pessoa moral. Mas a emancipação humana só estará plenamente realizada quando o homem individual real tiver recuperado para si o cidadão abstrato e se tornado *ente genérico* na qualidade de homem individual na sua vida empírica, no seu trabalho individual, nas suas relações individuais, quando o homem tiver reconhecido e organizado suas “*forces propres*” [forças próprias] como forças *sociais* e, em consequência, não mais separar de si mesmo a força social na forma da força *política*. (MARX, 2010, p. 52-54)

Diante do exposto podemos afirmar que o Estado liberal é o triunfo da burguesia. Com a Revolução Francesa a burguesia, que fora revolucionária, inaugura a tomada do poder político como classe, conservando, intacta, os privilégios econômicos adquiridos até então. O liberalismo, portanto, foi forjando as marchas e contramarchas contra o absolutismo, representando não só liberdade civil, mas também religiosa, gerando uma ideia protoliberal de Estado mínimo, útil apenas para garantir a paz e a segurança. (STRECK E MORAIS, 2014)

Segundo Carnoy (1998, p. 9) “o desenvolvimento capitalista e o Estado sempre tiveram intimamente ligados e [...] o crescente papel do Estado têm se tornado uma preocupação crucial para os cientistas sociais”, pois:

[...] o setor público – aqui chamado de Estado – cresceu em importância em quase todas as sociedades [...] e em todos os aspectos da sociedade, não apenas político, mas econômico (produção, finanças, distribuição), ideológico (educação escolar, os meios de comunicação) e quanto à força legal (polícia, forças armadas). (CARNOY, 1998, p. 9)

Concordando com Carnoy (1998, p. 11) que diz que “as teorias do Estado, são teorias de política”, neste trabalho, compactuamos da teoria formulada por Marx (2005), com o Estado moderno dividido em duas classes distintas: detentores dos meios de produção e os vendedores da força de trabalho. E como toda luta de classes é uma luta política, o Estado atual, apresenta-se movido pela força hegemônica da classe dominante, nos levando a concordar com Mascaro (2013) ao adjetivar o estado de “Estado Capitalista”.

Isso não quer dizer, no entanto, que o Estado deliberadamente represente um complô de classe, para Carnoy (1998, p.69) “o Estado é expressão política da classe dominante sem ser um complô de classe”:

O moderno Estado capitalista é dominado pela burguesia [...] não que o Estado seja um complô de classe. Em vez disso ele evolui para mediar as contradições entre os indivíduos e a comunidade, e uma vez que a comunidade é dominada pela burguesia, assim o é a mediação pelo Estado. (CARNOY, 1998, p. 68-69)

Este Estado capitalista foi fruto de um processo lento e na tentativa de situar o início do modo de produção capitalista, recorreremos a Hunt (2005) que afirma que o capitalismo como sistema econômico, político e social surgiu muito lentamente, em um período de vários séculos. Esse modo de produção por sua vez, é, segundo Hunt (2005), definido pelas forças produtivas e pelas relações sociais de produção:

[...] o capitalismo é caracterizado por quatro conjuntos de arranjos institucionais e comportamentais: produção de mercadorias, orientada para o mercado; propriedade privada dos meios de produção; um grande segmento da população que não pode existir a não ser que venda sua força de trabalho no mercado; e comportamento individualista, aquisitivo, maximizador, da maioria dos indivíduos dentro do sistema econômico. (HUNT, 2005, p.2)

Embora alguns autores subordinem a existência do capitalismo à expansão do comércio, Hunt (2005) ensina que o comércio e as trocas nunca deixaram de existir durante o feudalismo. Mas quando os costumes e tradições foram substituídos pelo mercado e a busca por lucros monetários passaram a determinar como seriam divididas e executadas a produção, o sistema capitalista estava criado.

Assim, nesse modo de produção, em que as classes são divididas, a exploração torna-se uma característica inerente e dominante. Essa exploração desenfreada com objetivo de obter lucro transformaram as relações interpessoais, a cultura e a economia nas sociedades. Nessa nova sociabilidade capitalista, nasce o trabalhador assalariado, altamente explorado, porém com “pseudo” ideia de homem livre.

De acordo com Wood (2001, p. 12) “o Capitalismo é um sistema em que os bens e serviços, inclusive as necessidades mais básicas da vida, são produzidos para fins de troca lucrativa; em que até a capacidade humana de trabalho é uma mercadoria a venda no mercado”. Assim, segundo Wood (2001) um modo de

produção não é somente uma tecnologia, mas uma organização social da atividade produtiva, um modo de exploração, é uma relação de poder.

Em meados do século XIX, na Inglaterra, Engels observou a exploração da classe trabalhadora pela burguesia capitalista e desabafou:

Desconheço uma classe tão profundamente imoral, tão incuravelmente corrupta, tão incapaz de avançar para além de seu medular egoísmo como a burguesia inglesa [...] Para ela, o mundo (inclusive ela mesma) só existe em função do dinheiro; sua vida se reduz a conseguir dinheiro; a única felicidade de que desfruta é ganhar dinheiro rapidamente e o único sofrimento que pode experimentar é perdê-lo. (ENGELS, 2010, p. 307)

Engels (2010) está particularmente afirmando que a burguesia da época (e porque não a burguesia atual) só se preocupava com o rendimento e o lucro obtido através de brutal exploração de homens, mulheres e crianças no período inicial da maior potência industrial da Europa Ocidental.

Engels (2010) em 1848 salientava que a população supérflua da Inglaterra, e particularmente a da Irlanda, era mais do que suficiente para oferecer trabalhadores à sua indústria, mesmo que esta duplicasse suas dimensões, demonstrando que o capitalismo necessita e busca reproduzir toda mão de obra para maximização de seus lucros, formando o que Marx chamou de “exército industrial de reserva”.

O Estado tinha, dentre outras, a função de manutenção da força e trabalho, não como uma forma de preocupação com o trabalhador, mas como forma de manutenção do exército de reserva citado por Marx.

A formação econômico-social capitalista é, iniludivelmente, a mais revolucionária sociedade que já existiu e, assim, tem passado por uma série de transformações no seio do processo histórico, que vão desde a livre concorrência, passando pela concorrência monopolista-oligopolista, até a dominação do capital fictício na atualidade. Durante o século XIX o atendimento às necessidades da classe trabalhadora era efetuado pelo Estado capitalista que garantia educação e saúde para o trabalhador na ativa. O desempregado, aquele trabalhador potencial que não conseguia se inserir no processo produtivo-consuntivo capitalista, sobrevivia nas *workhouses*, nos *ateliers nationaux* mantidos pelo Estado do capital. Essa manutenção não significava, de forma alguma, preocupação com o potencial trabalhador, com sua vida, com suas querências, com suas necessidades, etc. O objetivo era outro, qual seja, a manutenção de um contingente de força de trabalho pronto, disponível para ser explorado pelo capital no momento em que o ciclo econômico seja revertido, passando da crise para um patamar qualitativamente distinto no qual prevaleçam taxas de crescimento positivas, depois de saneada a economia. (LIMA, 2015 p. 36)

O capitalismo se desenvolveu sobre fortes influências ideológicas e foram muitas as transformações proporcionadas pelo novo modo de produção. Sobre as

transformações sociais ocorridas na Europa nos séculos XVI e XVII, sobre a origem do modo de produção capitalista e a gradual perda da influência religiosa no interior do capitalismo, Carnoy (1998) ensina que durante um longo período da história a lei divina definiu as relações entre os indivíduos e:

[...] embora seja tolice tentar datar o declínio do feudalismo e a origem do capitalismo, é evidente que durante os séculos XVI e XVII ocorreram importantes transformações na velha ordem social. E, embora a lei divina fosse ainda fundamental à legitimidade hierárquica até o século XVII, a Igreja Católica (como a única intérprete dessa lei) se partiu em pedaços devido às guerras religiosas, que refletiram o gradual declínio econômico da aristocracia enquanto classe dominante que sustentava o enorme poder econômico e político da Igreja. (IDEM, p. 11)

A influência da igreja foi perdendo força aos poucos e foi surgindo um Estado dominado pela classe dominante, este Estado capitalista, ganhou força no Brasil a partir de meados dos anos 90, amparado nos ideais do Consenso de Washington⁵, provocou uma forte onda de desregulamentações que tomou conta dos países subdesenvolvidos, principalmente os que necessitavam contrair empréstimos junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Mundial.

Para Porto (2009), as principais razões da adesão do Brasil ao projeto neoliberal, tem destaque:

[...] o agravamento da crise econômica, desencadeada entre os anos de 1989/1990, e o esgotamento do modelo intervencionista estatal, inaugurado na década de 30 [...] O momento crucial da absoluta falência do Estado Desenvolvimentista que, de maneira imperativa, condiciona-o a posicionar-se favoravelmente em relação ao neoliberalismo, vai materializar-se particularmente no último ano da gestão do presidente José Sarney, onde ocorrem a completa erosão da autoridade governamental e a hiperinflação. A conjunção desses fenômenos resultou num processo caracterizado por uma profunda instabilidade política, exigindo, por sua vez, uma mudança radical da perspectiva político-econômica e social até então adotada. No plano ideológico, todavia, a ascensão da programática neoliberal no Brasil remonta ao Consenso de Washington, ocorrido em 1989 na capital dos EUA, em que, no bojo das discussões travadas, se concretizou a efetiva ratificação da proposta neoliberal que o governo norte-americano recomendava como pré-condição à concessão de ajuda financeira externa. (IDEM, p. 4)

⁵ O termo Consenso de Washington ficou conhecido como um conjunto de medidas de ajuste macroeconômico formulado por economistas de instituições financeiras como FMI e o Banco Mundial, elaborado em 1989. Entre essas "regras" que deveriam ser adotadas pelos países para promover o desenvolvimento econômico e social estavam: disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, juros de mercado, câmbio de mercado, abertura comercial, investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições, privatização das estatais, desregulamentação e desburocratização, direito à propriedade intelectual.

Este modo de produção, no entanto, não está livre de problemas, as crises, aliás, têm uma dimensão histórica no modo de produção capitalista, sejam elas crises econômicas ou crises orgânicas.

O fato é que essas crises são inerentes ao próprio sistema e, quase sempre, são seguidas de dinâmicas de reinvenções que não só reestruturam a produção, mas transformam as relações e gestão do trabalho, a forma como o capital circula e a perpetuação da hegemonia do capital na sociedade contemporânea.

Para MOTA (2009, p. 53) “as crises expressam um desequilíbrio entre a produção e o consumo, comprometendo a realização do capital, ou seja, a transformação da mais-valia em lucro, processo que só se realiza mediante a venda das mercadorias capitalistamente produzidas”.

As transformações nos processos de produção e acumulação capitalista trazem mudanças na sociedade, na gestão do trabalho e na forma como a classe trabalhadora é tratada. Para MOTA (2009, p. 54) “as expressões mais emblemáticas das crises são as reduções de operações comerciais, acúmulo de mercadorias estocadas, redução ou paralisação da produção, falências, queda de preços e salários, crescimento desmesurado do desemprego e empobrecimento generalizado dos trabalhadores”.

Essas transformações impactam significativamente o mundo do trabalho, a forma como os trabalhadores se organizam e a forma como o Estado tenta compatibilizar os interesses do capital com a produção e reprodução da força de trabalho.

Longe de serem naturais, as crises revelam as contradições do modo de produção capitalista, entre elas, a sua contradição fundamental, a produção socializada e a apropriação privada da riqueza, também reproduzindo e criando outras contradições como as existentes entre: 1) a racionalidade da produção em cada empresa e a irracionalidade do conjunto da produção e dos mercados capitalistas; 2) a maximização dos lucros de cada corporação empresarial e suas refrações na concorrência, ocasionando a tendência à queda na taxa de lucros; 3) o crescimento da produção de mercadorias e a estagnação ou redução da capacidade de consumo. (MOTA, 2009, p. 54)

O impacto dessas crises não se apresenta da mesma forma para trabalhadores e patrões. Nas palavras de MOTA (2009, p. 55) “para os capitalistas trata-se do seu poder ameaçado; para os trabalhadores, da submissão intensificada”.

Essas crises também se refletem nos mecanismos de intervenção do Estado, pois é o regulador legal e institucional da produção material e da gestão da força de trabalho, instituindo formas de intervenção social, legislação do trabalho e política econômica, redefinindo as relações entre Estado, sociedade e mercado, motivando (contra) reformas sociais que continuam garantindo a acumulação do capital. (MOTA, 2009, p. 55)

Neste contexto se inserem as políticas sociais, que só podem ser entendidas no contexto da estrutura capitalista e no movimento histórico das transformações sociais dessas estruturas. Assim, é necessário compreender dinamicamente a relação entre o Estado e o processo de acumulação do capital para poder visualizar as medidas de política social inseridas no Estado capitalista.

De início precisamos salientar que as políticas sociais não são resultado maquiavélico do capital, nem apenas uma imposição advinda de lutas sociais, pois as políticas sociais do Estado não são instrumentos de realização de um bem-estar abstrato, não são medidas boas ou más em si mesmas. (FALEIROS, 2009, p. 60)

Para Faleiros (2009, p. 60) “a natureza da intervenção do Estado, em termos bastante *empíricos*, [...] consiste na implantação de assistência, de previdência social, de prestação de serviços, de proteção jurídica, de construção de equipamentos sociais e de subsídios”. O autor afirma que ao implantar políticas sociais com a intenção de reintegrar os “desviados sociais”, estes ficam marcados por essas políticas, tornando-os oficialmente como anormais.

Ao se discriminar as populações alvo por critérios, transformam os grupos assistidos em anormais, em fracassados, em desadaptados, pois a ideologia da normalidade pressupõe que o indivíduo possa trabalhar e subsistir de seu trabalho, quando isso não acontece, vê-se censurados socialmente pelas próprias políticas sociais, que atribuem ao indivíduo seu fracasso.

Assim, as políticas sociais ao mesmo tempo em que estigmatiza e controla, esconde da população as relações dos problemas sentidos com o contexto global da sociedade, muitas vezes com um discurso humanizante (tais como cidade humana, hospital humano) para falar de uma realidade desumanizadora. (FALEIROS, 2009, p. 63)

Portanto, para Faleiros (2009, p. 64) “a política social é uma gestão estatal da força de trabalho, *articulando* as pressões e movimentos sociais dos trabalhadores

com as *formas* de reprodução exigidas pela valorização do capital e pela manutenção da ordem social”.

De acordo com Faleiros (2009, p. 66) “na interpretação Keynesiana, a política social teria somente como função econômica subsidiar o consumo, ou o subconsumo, para estimular a demanda efetiva dos grupos ou camadas excluídas do mercado, ou de produtos específicos, politicamente selecionados”.

Se é verdade que as medidas de política social, como assistência, seguros sociais, serviços, empregos, equipamentos, podem compensar uma certa defasagem temporária entre produção e consumo, elas não resolvem a crise, nem a contradição fundamental entre produção e consumo. Essas medidas foram feitas, às vezes, com intenção de prevenir as crises do capitalismo, como o pretenderam os keynesianos do pós-guerra, através de toda a plethora de incentivos ao consumo (alocações domiciliares, seguros, assistência). Em realidade, só serviriam como contra-tendência à baixa tendencial da taxa de lucro, pois a crise não significa um subconsumo, mas uma sobreprodução de capital e, portanto, de mercadorias. (Faleiros, 2009 p. 66)

Nas palavras de Faleiros (2009) as políticas sociais devem ser vistas de forma contraditória, pois realizam não só a valorização do capital, mas interferem diretamente na valorização e na validação da força de trabalho, como mercadoria especial, produtora de mais valia e como sujeito de direitos no pacto da cidadania democrática.

Além disso, no capitalismo não existe somente a produção da força de trabalho, mas também sua reprodução, transformando em assalariados ou excluídos do trabalho os trabalhadores dos modos de produção de subsistência, pela introdução de novos produtos ou pela mudança de processos de produção.

Com o desenvolvimento dos processos produtivos, a substituição de homens por máquinas, cria-se um excedente de trabalhadores, uma reserva permanente de pessoas produtivamente inúteis que se reforça nos períodos de crise e pode ser absorvido nos períodos de expansão do capital. (FALEIROS, 2009, p. 71)

Segundo Faleiros (2009, p. 77) “a reprodução da força de trabalho reproduz também a situação de classe e as desigualdades sociais inerentes ao sistema capitalista na dinâmica das lutas e forças sociais”.

Assim, o Estado liberal justifica suas políticas sociais com base na igualdade de oportunidades, no livre acesso dos indivíduos aos bens disponíveis, com o pleno desenvolvimento de suas capacidades e de suas responsabilidades no mercado. O Estado está se desobrigando cada vez mais de suas obrigações de garantia para conter a violência social que se desencadeia com o desemprego e a perda das referências da cidadania

social. O Estado de bem-estar está sendo substituído por um estado de contenção social que se expressa nos mecanismos de vigilância física e eletrônica, na construção de prisões e ampliação dos aparatos de punição. A competitividade e não a solidariedade é que é valorizada pelas políticas de responsabilização individual pela sua sorte, acentuando-se a desigualdade e a polarização entre mais ricos e mais pobres. (IDEM, p. 79)

Para Pereira (2011, p. 125) “diferente das políticas sociais dos países capitalistas avançados, que nasceram livres da dependência econômica e do domínio colonialista, o sistema de bem-estar brasileiro sempre expressou as limitações decorrentes dessas injunções”. Assim, a proteção social no Brasil não se apoiou nas pilstras do pleno emprego, dos serviços sociais universais, nem armou uma rede de proteção impeditiva da queda e da reprodução de estratos sociais majoritários da população na pobreza extrema. (PEREIRA, 2011, p. 125)

Além disso, aponta Pereira (2011) dada a fragilidade das instituições democráticas nacionais, a política social brasileira teve sua expansão justamente em momentos avessos à instituição da cidadania, ou seja, durante regimes autoritários, resultando num padrão nacional de ingerência do poder executivo; seletividade dos gastos sociais; intermitência na provisão; restrição e incerteza financeira, sendo esta intervenção típica dos modelos conservadores, mesclado às práticas clientelistas e paternalistas, de larga tradição no país.

O período neoliberal, segundo Pereira (2011, p. 159) “foi o período da história da proteção social brasileira que mais enfaticamente incorporou as determinações externas de mudanças econômicas e políticas”.

Na esteira da intensificação mundial do processo de globalização da economia e da guinada para a direita das políticas sociais, antes de corte social-democrático, também o Brasil tornou-se campo fértil para a disseminação da ideologia neoliberal. A fortalecer essa ideologia estavam não só mudanças tecnológicas – que alteraram significativamente o modelo de produção e de regulação social prevalecente – e a debilidade estrutural do paradigma keynesiano/beveridgiano/fordista de produção e reprodução social, mas também a derrocada do socialismo real e o enfraquecimento dos partidos e das organizações de esquerda. (IDEM, p. 159)

Este novo cenário ideológico, segundo Pereira (2011) não comportava mais a excessiva presença do Estado, passando a avalizar cada vez mais políticas de ingerência privada, alterando o processo de proteção social, concorrendo para o rebaixamento da qualidade de vida e de cidadania de consideráveis parcelas da população.

1.2 NEOLIBERALISMO: TERRENO FÉRTIL DA TERCEIRIZAÇÃO

Para situar nossa reflexão sobre o neoliberalismo, é preciso, antes de tudo, adentrar à teoria do Bem Estar social de Keynes, que teve forte impacto durante a grande crise de 1929. A teoria Keynesiana de John Maynard Keynes veio à tona em uma época em que a ameaça socialista rondava o mundo e o capitalismo precisava se reinventar para não perecer.

Segundo Fonseca (2010), o *Welfare State* proposto por Keynes, não foi uma benesse do Estado, foi antes de tudo uma tentativa de intervenção estatal com a finalidade de salvar o capitalismo em mais uma de suas crises. Esta teoria consistia em movimentar a economia, com certa distribuição de renda; buscar o pleno emprego com abertura de novos postos de trabalho; e fomentar o consumo, para que a economia tivesse um círculo virtuoso de produção e consumo.

Keynes era avesso à teoria liberalista da “mão invisível” de Adam Smith e David Ricardo e fazia questão de deixar isto bem claro. Tampouco era socialista, teoria que, aliás, criticava tanto quanto o liberalismo. Keynes vivera em plena depressão de 1929, período capitalista distinto dos seus antecessores, e, portanto, contribuiu de forma diversa, criticando o liberalismo de Smith e Ricardo e sua teoria de livre oferta e equilíbrio entre a oferta e a demanda, em que o auto interesse individual proporcionaria o melhor para todos.

Fonseca (2010) ensina que Keynes era antiliberalista, contudo, isto não significava, que era contra o capitalismo, pelo contrário, ele acreditava na importância da livre iniciativa, na propriedade privada e nos investidores para uma sociedade mais justa e eficiente, porém teorizava que seria necessário o papel regulador do Estado para promover um equilíbrio econômico.

Para Keynes o liberalismo está errado não por uma razão moral, mas porque fere a realidade e o senso prático. Quer dizer, é tão medieval como os princípios feudais contra os quais os liberais haviam se rebelado no passado: que diferença há entre a “mão invisível” smithiana, ou mesmo entre o leiloeiro clarividente de Walras, com a divindade religiosa ou força exógena política (como o rei absolutista), últimos recursos para garantir uma ética que contabilizasse atos individuais e sociais? *A crença em um mercado “que não erra” não passa de uma metafísica como todas as outras.* Por isso a liberdade natural não existe, contrato perpétuo é ficção, não há força externa ou “do alto” (nem “mão invisível”, nem força divina) que garanta a somatória dos ótimos individuais e do ótimo social. (FONSECA, 2010, p. 431)

Ao contrário do que argumentavam os clássicos da economia, segundo Fonseca (2010), as pessoas poderiam querer dinheiro não apenas para fazer transações, mas para entesourá-lo. Esta talvez seja a parte em que a obra de Keynes se aproxima da obra de Marx, em que o dinheiro não é neutro e traz consigo a possibilidade de crises, sendo que sua endogeneidade e não neutralidade se refletiria na formulação da política econômica.

Ao Estado, pela visão dos clássicos, caberia restringir-se à austeridade fiscal e monetária, o combate à inflação, o que incidiria negativamente sobre os empregos e níveis de atividade econômica. A oposição de Keynes à teoria de que a oferta de moeda induz a mais inflação foi sua mais corajosa atitude contra a ortodoxia de seu tempo.

Para os autores clássicos as crises eram apenas temporárias, ou fruto das tentativas de intervenção, que para eles eram sempre prejudiciais. Keynes inverteu esta lógica ao afirmar que é o fluxo de gastos que gera a renda, de forma que é a demanda a responsável pelo aumento da produção. Segundo Fonseca (2010, p. 437) “esta inversão ia ao encontro, mais uma vez, da razão prática: as crises frequentes de superprodução e os ciclos econômicos, já visíveis e duradouros no século XIX, careciam de uma explicação e chocavam-se com o modelo dos economistas de *mainstream*⁶”.

Ao criticar os modelos econômicos dos economistas clássicos e ao enfrentar os males do *laissez-faire* e a ortodoxia liberal dominante em seu tempo, Keynes propunha uma sociedade menos dispare e mais humana, sem abrir mão da liberdade, dos direitos civis e políticos, da propriedade privada e do esforço e mérito. Enquanto Marx criticava o capitalismo e buscava uma nova sociedade, atribuindo a desigualdade a motivos sociais, Keynes procurava administrar a sociedade capitalista, com valores e objetivos distintos do liberalismo econômico.

Para Fonseca (2010) as teses de Keynes caíram como uma luva para os defensores do intervencionismo econômico, da opção pelo pleno emprego e pelos impostos progressivos do *Welfare-State*. Com sua teoria, conforme afirma Fonseca (2010, p. 446), “Keynes contribuiu para abalar as velhas crenças, mas, a valer seu

⁶ Economia Ortodoxa, utilizada em contraste com a expressão economia heterodoxa, constituída por abordagens não hegemônicas nos meios acadêmicos, tais como a economia Keynesiana e a economia marxiana.

próprio método, a experiência também demonstra que infelizmente elas resistem e têm a capacidade de renascer das cinzas”.

Assim, de acordo com Harvey (2014), após o declínio do Keynesianismo - experimentado apenas em alguns países da Europa, após a segunda guerra mundial - o neoliberalismo iniciado no final dos anos 70 e início dos anos 80, foi abraçado inicialmente na China, por Xiaoping; Paul Volker no comando do Banco Central dos Estados Unidos (EUA), apoiado por Ronald Reagan, presidente dos EUA; e Margareth Thatcher, na Inglaterra. Na sequência, irromperam pelo mundo, como se esse novo modelo liberal fosse condição natural da humanidade, que de tempos em tempos precisasse apenas fazer alguns ajustes e que tudo que houvesse contra este modelo seria contra a natureza capitalista da humanidade.

Neste sentido, Wood (2001) ensina:

O colapso do comunismo no fim da década de 1980 e início da década de 1990, pareceu confirmar aquilo em que muitas pessoas acreditavam há tempos: que o capitalismo é a condição natural da humanidade, que ele se harmoniza com as leis da natureza e as inclinações humanas fundamentais e que qualquer desvio dessas leis naturais e inclinações só pode ocasionar mau resultado. (IDEM, p. 11)

Em resposta ao Estado de Bem Estar Social, vivenciado em alguns países europeus - que no Brasil não há consenso se chegou ou não a existir - o neoliberalismo⁷, ou novo liberalismo, ou ainda, o velho liberalismo com outra roupagem, foi tomando conta da maioria dos países do globo, impondo sua ideologia de Estado mínimo como única forma de participarem do comércio mundial.

O neoliberalismo ganhou força no Brasil a partir de meados dos anos 90, assim, essa década foi marcada por inúmeras reformas neoliberais, tais como: privatização de empresas estatais; abertura comercial e econômica; retração da participação do Estado na economia; e desregulamentações de leis trabalhistas, ameaçando, com essas políticas, as conquistas realizadas pelos trabalhadores até então.

A cada crise o modo de produção capitalista busca novas alternativas para continuar seu caminho de exploração e formação de riqueza monopolista. Além disso, a cada crise, o mundo do trabalho vai sendo substancialmente alterado.

⁷Harvey (2016) tratou o neoliberalismo como um projeto político feito pela classe capitalista corporativa porque ela se sentia intensamente ameaçada política e economicamente no fim dos anos 60 e durante os anos 70. Para ele, desesperadamente queriam lançar um projeto político que frearia o poder da classe trabalhadora.

A década de 80 presenciou, nos países de capitalismo avançado, profundas transformações no mundo do trabalho, nas suas formas de inserção na estrutura produtiva, nas formas de representação sindical e política. Foram tão intensas as modificações, que se pode mesmo afirmar que a *classe-que-vive-do-trabalho* sofreu a mais aguda crise do século, que não atingiu só a sua *materialidade*, mas teve profundas repercussões na sua *subjetividade* e, no íntimo inter-relacionamento destes níveis, afetou a sua *forma de ser*. (ANTUNES, 2011, p. 23)

Este foi o início de um processo de reestruturação produtiva, caracterizando-se, segundo Antunes (2006) pela retração de custos mediante a redução da força de trabalho. Este processo de reestruturação pautado na maximização dos lucros ganhou força no início nos anos 90, provocando uma onda de desregulamentações nas mais distintas esferas do mundo do trabalho.

Mészáros (2006, p. 27), afirma que “a globalização do desemprego e do trabalho temporário afeta até mesmo o mundo capitalista mais desenvolvido e até o momento não pode ser remediada sem a substituição radical do sistema capitalista”.

[...] a questão do desemprego também foi significativamente alterada para pior. Ele já não é limitado a um "exército de reserva" à espera de ser ativado e trazido para o quadro da expansão produtiva do capital, como aconteceu durante a fase de ascensão do sistema, por vezes numa extensão prodigiosa. Agora a grave realidade do desumanizante desemprego assumiu um caráter crônico, reconhecido até mesmo pelos defensores mais acrílicos do capital como "desemprego estrutural", sob a forma de auto justificação, como se ele nada tivesse que ver com a natureza perversa do seu adorado sistema. (MÉSZÁROS, 2003, p. 11)

Segundo o autor, atingimos uma fase do desenvolvimento histórico do sistema capitalista em que o desemprego tem característica estrutural e o trabalho flexível aparece como característica dominante, se tratando apenas de tempo para que o desemprego e o trabalho temporário alcancem os trabalhadores.

As crises por que passa o capital e a necessidade do capitalismo se reinventar trouxe à tona novas modalidades de exploração do trabalhador, através da acumulação flexível. Essa reestruturação produtiva, só se tornou possível graças à implantação de novas tecnologias e de novas formas de organização e gestão do trabalho, acompanhando principalmente os padrões japoneses de desverticalização e de qualidade total.

Para Chesnais (1996) vivenciamos a terceira fase do capitalismo monopolista financeiro, chamada de mundialização do capital, que tem transformado os mais diversos segmentos: da economia, da política, da cultura, do trabalho e dos direitos

sociais. É a era da flexibilização das relações de trabalho, cujo ideário se exprime claramente nos contratos flexíveis, que buscam reduzir direitos e maximizar os lucros das empresas nacionais, além de abrir as portas para o comércio internacional.

Estas transformações políticas e econômicas produziram implicações diretas na vida dos trabalhadores, além de reduzir postos de trabalho, passou a exigir um tipo de trabalhador mais polivalente ou multifuncional, o que possibilitou maior exploração da força de trabalho, contribuindo para a degradação dos direitos sociais anteriormente conquistados.

Para Druck (2011, p. 41) “é esse processo de acumulação ilimitada que tem comandado a sociedade, numa busca insaciável pelo lucro, pela produção do excedente, cada vez mais estimulada pela concorrência intercapitalista no plano mundial”. Assim, é preciso fazer uma reflexão acerca do atual momento histórico, pois de acordo com Druck (2011, p. 41) “vivenciamos uma era identificada como mundialização inédita do capital, apoiada num projeto político e econômico de cunho neoliberal e que se concretizou essencialmente através de uma reestruturação tensa e longa da produção e do trabalho”.

A precarização e a insegurança avançam por toda parte do mundo do trabalho e segundo Mészáros (2006) devido ao mito da flexibilização os obstáculos reais enfrentados pelo trabalho, no presente e no futuro próximo, podem ser resumidos em duas palavras: flexibilidade e desregulamentação.

O capital é absolutamente incapaz de respeitar os seres humanos. Ele só conhece uma maneira de administrar o tempo de trabalho: maximizando a exploração do “tempo de trabalho necessário” da força de trabalho empregada e ignorando totalmente o “tempo disponível” na sociedade de forma geral, pois deste não pode extrair lucro. Isso impõe limites insuperáveis ao capital na sua forma de tratar o problema do desemprego [...]. (MÉSZÁROS, 2006, p. 43).

Nesses tempos globais, de violência aos direitos sociais e trabalhistas conquistados, Tavares (2002) afirma que o trabalho formal, estável em tempo integral e socialmente protegido tende a ser uma categoria do passado, representando um recuo na proteção do trabalhador, evidenciando que as conquistas dos trabalhadores na burguesia não passam de concessões momentâneas e que, a defesa do setor informal não se funda na prática social.

Nas últimas décadas do século XX, uma nova conjuntura histórica se ergue num quadro de crise do capitalismo. Trata-se de um momento marcado pela mundialização, fundada na hegemonia da “lógica financeira”, que ultrapassa o terreno estritamente econômico do mercado e impregna todos os âmbitos da vida social, dando conteúdo a um *novo* modo de trabalho e de vida. Trata-se de uma rapidez inédita do tempo social, que parece não ultrapassar o *presente contínuo*, um tempo sustentado na volatilidade, efemeridade e descartabilidade, sem limites, de tudo o que se produz e, principalmente, dos que produzem: os homens e mulheres que vivem do trabalho. (DRUCK E THÉBAUD-MONY, 2007, p. 25)

Desenham-se algumas tendências que para Antunes (2011) significa a substituição do padrão produtivo taylorista/fordista por formas produtivas flexíveis, chamadas de acumulação flexível e modelo Toyotista de produção. A precarização do trabalho e a destruição do meio ambiente provocada pela relação metabólica entre homem e natureza, são, na opinião do autor, as duas consequências mais graves da concorrência e competitividade no interior do capital.

Este quadro atingiu também a subjetividade do trabalho, afetando, como ensina Antunes (2011) seus organismos de representação: sindicatos e partidos. Os sindicatos foram forçados a assumir uma atitude defensiva, abandonando o perfil de luta. Quanto mais a “revolução tecnológica” avançava mais se lutava para manter o elementar: o emprego estável. Foi neste contexto que se desenvolveu o sindicalismo de participação, isto é, aquele que não questiona o mercado, o lucro, a propriedade privada, os elementos básicos que movem o capital, trocando a perspectiva de emancipação humana pela acomodação social-democrática.

Essa crise sindical trouxe consequências: uma grande crise de identidade, com diminuição das taxas de sindicalização em todo o mundo; aumento do abismo entre trabalhadores estáveis e precários; e redução da ação e do poder dos sindicatos. É uma sintonia com o desenho do capital globalizado, uma preservação e acomodação dentro da ordem estabelecida, com o culto à negociação (ANTUNES, 2011)

Este traço do sindicalismo não é particularidade do Brasil. Para implantação do modelo Toyotista de produção, o sindicalismo japonês foi duramente combatido, levando-o a configuração de um sindicalismo de empresa, atrelado aos interesses dos donos dos meios de produção. Na sequência veremos como este modelo se espalhou do Japão para o mundo, tornando-o terreno fértil para a terceirização.

A terceirização, não é um fenômeno novo, teve sua gênese na Revolução Industrial, mas tomou força na década de 1940, nos Estados Unidos, em plena

segunda guerra mundial, e na Inglaterra, quando os trabalhadores eram incentivados a produzir materiais bélicos em suas residências.

Após a guerra e a partir da década de 70, ganhou novos atributos e se espalhou do Japão para o mundo, como uma nova técnica de gestão empresarial, encontrando terreno fértil no Brasil a partir da década de 90, com a implantação do ideário neoliberal no país, tornando-se desde então um fenômeno aparentemente irreversível como processo de gestão do trabalho.

O mundo do trabalho foi fortemente impactado não só pelas políticas liberais, mas também por novas tecnologias e novas técnicas de gestão, surgindo formas atípicas de trabalho, conforme estudado por Carelli (2004), num regime de acumulação pós-fordista, marcado pelo trabalho multifacetado, disforme e diferenciado.

Para Antunes e Druck (2007) se trata mesmo de uma verdadeira epidemia que contaminou não só as indústrias, mas os demais segmentos produtivos e de serviços, inclusive no setor público. Com a justificativa de amenizar dificuldades empresariais, aumentar a competitividade e se adequar ao comércio mundial, a terceirização tornou-se prática comum no cenário atual.

A terceirização tem sido tratada como uma modalidade de organização da produção que possibilita a uma empresa transferir para terceiros a contratação de pessoas para executar serviços sem a criação de vínculo com a empresa contratante, que tem como objetivo principal a diminuição dos riscos e dos custos com a mão de obra, enxugamento das empresas, entre outros.

Por outro lado, a redução do trabalho estável e tradicional tem sido predominante da nova reestruturação produtiva pela qual passa o capital. Atualmente, segundo Antunes (2007, p. 13) “quase um terço da força humana disponível para o trabalho, em escala global, ou se encontra exercendo trabalhos parciais, precários e temporários, ou já vivencia a barbárie do desemprego”.

É cada vez maior o número de pessoas que são atingidas pela precarização das condições de trabalho em escala mundial, fazendo com que o trabalhador precise aceitar qualquer trabalho, em quaisquer condições, para continuar existindo. Nas palavras de Druck e Thébaud-Mony (2007, p. 25) “é o tempo de novos (des) empregados, de homens empregáveis no curto prazo, através das (novas) e precárias formas de contrato e, dentre elas, a terceirização/subcontratação ocupa lugar de destaque”.

Mas afinal, qual a melhor definição de terceirização? Será mesmo que existe um único conceito, uma definição tão abrangente que nos permita encontrar uma definição comum? Ou esta definição é determinada segundo o campo de análise de cada área? Para o objetivo deste trabalho, cabe adotar aquela que possa exprimir de forma clara e objetiva o que a terceirização é e o que tem representado para o trabalhador e para a sociedade.

Nas palavras de Druck e Thébaud-Mony (2007):

[...] defende-se que a terceirização/subcontratação é um fenômeno velho e novo. Velho porque se caracteriza como uma prática utilizada desde a Revolução Industrial, para permanecer nos marcos do capitalismo moderno, que continua no século XX, durante o auge do fordismo e dos Estados de Bem-Estar Social, na Europa e nos EUA, principalmente no setor industrial, extração de carvão e serviços portuários. No Brasil, apresenta-se desde os primórdios da industrialização, mas sua origem está no trabalho rural, através do sistema de “gato”, que se apoia no trabalho tipicamente sazonal (intermitente) e que permanece na agricultura até os dias atuais. No entanto, com o desenvolvimento da industrialização e do assalariamento como forma hegemônica das relações sociais de trabalho, a terceirização/subcontratação foi ocupando um lugar periférico, principalmente nos centros urbano-industriais. Na atualidade a terceirização/subcontratação se caracteriza como um fenômeno novo porque passa a ocupar um lugar central nas chamadas novas formas de gestão e organização do trabalho inspiradas no “modelo japonês” (toyotismo) e implementadas no bojo da reestruturação produtiva como resposta à crise do fordismo em âmbito mundial, desde duas décadas do século passado. (IDEM, p. 25)

Para Marcelino (2007, p. 57) a “terceirização é todo processo de contratação de empresa interposta, ou seja, é a relação onde o trabalho é realizado para uma empresa, mas contratado de maneira imediata por outra”. Assim, em nosso entendimento e corroborando com a autora, trataremos de terceirização e subcontratação como sinônimas. A terceirização, portanto, passa a ser uma relação civil entre empresas e a condição de terceiro, passa a ser do trabalhador.

Concordamos com a colocação de Marcelino (2007, p. 57) ao afirmar que “a terceirização parece ter no Brasil um outro lugar na estrutura do mercado de trabalho, pois nos últimos vinte anos da história do país, ela se tornou o mais importante recurso estratégico das empresas para gestão (e redução) dos custos com a força de trabalho”.

Esta estratégia de redução não aparece somente no setor privado, mas tem sido cada vez mais utilizada no setor público. Isto porque, segundo Marcelino, 2007, p. 58 “se não há um retorno imediato com lucros, como parece ser o caso de

fundações públicas, há uma economia geral de gastos com força de trabalho para o Estado”.

Por este motivo entendemos que o termo terceirização diz respeito a prerrogativa de uma empresa transferir para outra vários tipos de serviços, ainda que a empresa contratada não seja especializada, justamente pelo fato das empresas terceirizadas surgirem muitas vezes por ex-funcionários, em forma de cooperativas, ou ainda em função de editais públicos, aparecendo e desaparecendo com a mesma rapidez.

Para Marcelino (2007), a definição de terceirização, portanto, não pode basear-se na especialização, pois este não é o fator determinante para se subcontratar trabalhadores terceirizados no Brasil. Tampouco se deve caracterizar a terceirização pela duração do contrato entre as empresas, sendo no contrato mais duradouro apenas um tipo menos precário de terceirização.

Toda vez que uma empresa resolve subcontratar, o que ela faz é transferir para outra os riscos e parte dos custos com a contratação da força de trabalho (os trabalhadores, os terceiros). Isso porque o contrato deixa de ser trabalhista (empresa x trabalhador) e passa a ser comercial ou civil (empresa x empresa). Tal acontece se a empresa subcontratada é ou não especialista na função, se o contrato dela com seus trabalhadores é ou não por tempo indeterminado, se a relação entre contratante e contratada é ou não duradoura. (MARCELINO, 2007, p. 60)

Neste sentido, os contratos temporários de trabalho (Lei 6.019/74) também passam a ser, no nosso entendimento, uma forma de terceirização, no caso de haver empresa interposta intermediando de força de trabalho. Se do ponto de vista legal estes institutos são diferenciados, do ponto de vista prático parece não haver diferenciação, tanto que a nova Lei 13.429/17 trata tanto da terceirização, quanto do trabalho temporário no mesmo documento legal.

Neste sentido, entendemos como terceirização a intermediação de força de trabalho, seja ela via cooperativas; empresas externas; pessoas jurídicas (a chamada pejetização); e alguns tipos de quarteirização (ou terceirização em cascata). Por este motivo, Druck e Thébaud-Mony (2007, p. 27) afirmam que “considera-se a terceirização como a principal forma ou dimensão da flexibilização do trabalho, pois ela viabiliza um grau de liberdade do capital para gerir e dominar a força de trabalho quase sem limites”, conforme demonstra a flexibilização dos contratos, a transferência de responsabilidade de gestão e de custos trabalhistas para terceiros.

1.3 A FLEXIBILIZAÇÃO COMO REGRA

O trabalho com horário fixo e carteira assinada está com os dias contados. Estamos vivenciando a era da flexibilização das relações de trabalho, em que a terceirização desponta como a mais precária modalidade. A reestruturação produtiva, necessária para reinvenção do capital, trouxe à tona novas tecnologias e novas formas de gestão do trabalho, cujo foco é enxugar despesas, aumentar a competitividade e o lucro com objetivo de recuperar seu ciclo de crescimento produtivo.

O avanço tecnológico e a substituição do modelo taylorista/fordista pelo modelo toyotista japonês, no pós-guerra, se espalharam pelo globo, no que Antunes (2007, p. 215) chama de “*liofilização organizativa da “empresa enxuta”*”. É exatamente esta a tônica: enxugar para expandir.

Embora tenha havido outras experiências da acumulação flexível na Itália e em outras regiões como a Suécia, aqui vamos tratar especialmente da experiência japonesa, afinal, na fala de Antunes (2011) foi o modelo de maior impacto, tanto por sua revolução técnica, quanto pela sua potencialidade de propagação, atingindo uma escala mundial.

Uma das características da empresa enxuta, proposta originalmente, no pós-guerra, por Ohno, um engenheiro da Toyota, é que o estoque de mercadorias deve ser mínimo, tudo deve ser produzido de forma racional, de acordo com os pedidos. Também não há mais necessidade de grandes plantas industriais, com os funcionários todos sob responsabilidade e orientação da empresa matriz, a tendência é que as empresas reduzam seu quadro de funcionários e terceirizem todas as atividades possíveis.

O Japão, adaptando-se a sua realidade estrutural e comercial para competir com a produção em massa dos EUA no ramo automobilístico inauguraria um novo modelo de produção que seria exportado para vários países, adaptado, logicamente, às características de cada um. A nova ordem baseava-se na horizontalização, com a busca por funcionários polivalentes, que executassem suas tarefas não mecanicamente como antes, mas que tivessem iniciativa. As empresas passaram a procurar pessoas para trabalhar em equipe, proativas, ágeis, enfim, um trabalhador multifuncional. Até a forma de tratamento dos trabalhadores foi modificada, os funcionários passaram a ser chamados de colaboradores, eles são instigados a

participar da empresa, a se sentirem parte integrante e com isso é possível intensificar a exploração do trabalhador.

Um entrave, no entanto, para implantação do modelo no Japão era o sindicalismo japonês que era bastante combativo, porém, após alguns embates e uma grande repressão que se abateu sobre líderes sindicais, as empresas aproveitaram para instituir o sindicalismo de empresa, isto é, o sindicalismo atado ao ideário e ao universo patronal, sendo esta a condição essencial para o sucesso da implantação do modelo Toyotista naquele país. No entanto, Antunes (2011) ensina que o modelo japonês oferecia como contra partida o emprego vitalício para uma pequena porcentagem da classe trabalhadora (30%), característica esta que foi suprimida em sua expansão pelo globo e de uma forma mais ou menos adaptada ou mais ou menos descaracterizada, tem mostrado seu poder universalizante, com características negativas para o mundo do trabalho para Europa, Continente Americano (Norte e Sul) e Ásia. (ANTUNES, 2011, p. 32 - 37)

Antunes (2011, p. 39) salienta que a “*ocidentalização* do toyotismo (eliminados os traços *singulares* da história, cultura, tradições que caracterizam o Oriente japonês) conformaria em verdade uma decisiva aquisição do capital *contra* o trabalho”. O Toyotismo é, portanto, a materialização de um modelo que visa dar respostas à crise estrutural pela qual passa o capitalismo de tempos em tempos. Não se trata de um avanço em relação ao fordismo, mas sim, mais um mecanismo de valorização do capital.

Trata-se de tempos de flexibilização e adaptação, que não exige mais a produção em massa do tipo homem/máquina utilizada no rigor que o fordismo exigia, mas sim a polivalência do homem que, com ajuda da tecnologia, opera várias máquinas ao mesmo tempo e que trabalha em equipe, num processo produtivo também flexível.

É realmente uma nova estrutura, totalmente flexível, que se desenvolve, segundo Antunes e Druck (2007):

Através da desconcentração produtiva, das redes de subcontratação (empresas terceirizadas), do trabalho em equipe, do salário flexível, das “células de produção”, dos “times do trabalho”, dos grupos “semiautônomos”, além de exercitar, ao menos no plano discursivo, o “envolvimento participativo” dos trabalhadores. O “trabalho polivalente”, “multifuncional”, “qualificado”, combinado com uma estrutura mais horizontalizada e integrada entre diversas empresas, inclusive nas empresas terceirizadas, tem como finalidade a redução do tempo de

trabalho. Mais recentemente, as práticas das “metas”, das “competências”, realizadas pelos “colaboradores”, tornou-se a regra no ideário empresarial. (IDEM, p. 216)

Os resultados desta reestruturação para Antunes e Druck (2007, p. 216) “são alarmantes para o mundo do trabalho: desregulamentação dos direitos do trabalho em escala global; terceirização da força de trabalho nos mais diversos setores e ramos produtivos e de serviços; derrota do sindicalismo autônomo e sua conversão num sindicalismo de parceria, mais negocial e menos conflitivo”.

Conforme explica Lima (2010) outro fator a ser considerado são os componentes ideológicos justificadores dessas novas formas de organização do trabalho:

[...] como empreendedorismo, responsabilização do trabalhador, maior valorização do conhecimento e participação na gestão, que buscam legitimar o novo contexto produtivo. De forma geral os trabalhadores mais do que representam uma adesão cultural às novas formas organizativas e exigências empresariais de envolvimento no trabalho, terminam por incorporar parte desses valores fortemente marcados pelo individualismo. Em outras palavras, as empresas transferem para os trabalhadores a responsabilidade de sua permanência no emprego e mesmo no mercado por meio da valorização de atitudes flexíveis frente à inovação, formação e qualificação. Flexibilidade e instabilidade tornam-se, pois, sinônimos e percebidos em sua positividade como inovação e competitividade. Para um número reduzido de trabalhadores, trabalho criador e participativo; para a maioria a massificação taylorista sobre o trabalho monótono e repetitivo. O desemprego torna-se com isso um problema pessoal. (IDEM, p. 20)

A perda de direitos é a tônica deste modelo de produção, as conquistas trabalhistas realizadas pelos trabalhadores desde os primórdios do século XVIII, seriam questionadas e duramente combatidas, tanto pelo capital transnacional, quanto pelo Estado. Antunes e Druck (2007, p. 218) alertam que “estamos, portanto, frente a uma nova fase de desconstrução do trabalho sem precedentes em toda era moderna, ampliando os diversos modos de ser da informalidade e da precarização do trabalho [...]”. Para Antunes e Druck (2007, p. 219) “é uma era de degradação do trabalho, da qual a terceirização tem sido um de seus elementos mais decisivos”.

A flexibilização faz parte da ideologia de desregulamentação da legislação trabalhista e coaduna com a criação de leis mais benéficas ao empresariado, evidenciado a força do capital em função dos grandes interesses, das grandes empresas, dos grandes financiadores de campanhas com o conseqüente enfraquecimento dos órgãos representativos dos trabalhadores, restando ao trabalhador se sujeitar e ser exposto à tendência da acumulação flexível.

Neste contexto de acumulação flexível, que Harvey (2011) chama de um confronto direto com a rigidez do fordismo:

[...] que se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de padrões de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados, e, sobretudo taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças no padrão de desenvolvimento desigual, tanto entre os setores como em regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego, chamado “setor de serviços”. (IDEM p. 140)

Essa flexibilidade pode ser traduzida como prerrogativa dos capitalistas de, legalmente, usar o trabalhador da melhor forma que lhes convir. A respeito da flexibilidade, Vasapollo (2006) conceitua como várias liberdades:

Liberdade da empresa para despedir parte de seus empregados, sem penalidades, quando a produção e as vendas diminuem; Liberdade da empresa para reduzir ou aumentar o horário de trabalho repetidamente e sem aviso prévio, quando a produção necessite; Faculdade da empresa de pagar salários reais mais baixos do que a paridade de trabalho, seja para solucionar negociações salariais, seja para poder participar de uma concorrência internacional; Possibilidade de a empresa subdividir a jornada de trabalho em dia e semana de sua conveniência, mudando os horários e as características (trabalho por turno, por escala, em tempo parcial, horário flexível, etc.); Liberdade para destinar parte de sua atividade a empresas externas; Possibilidade de contratar trabalhadores em regime de trabalho temporário, de fazer contratos por tempo parcial, de um técnico assumir um trabalho por tempo determinado, subcontratado, entre outras figuras emergentes do trabalho atípico, diminuindo o pessoal efetivo a índices inferiores a 20% do total da empresa. (IDEM, p. 45).

Nota-se nitidamente que a flexibilização não é a solução para o desemprego, pelo contrário, é uma imposição para o trabalhador, que se sujeita a estas condições como única forma de permanecer trabalhando.

A terceirização, portanto, apresenta-se como a personificação da precarização, influenciando diretamente os trabalhadores, deixando-os vulneráveis e inseguros. Para Druck (2011) existem vários tipos de precarização:

O primeiro tipo da precarização do trabalho: vulnerabilidade das formas de inserção e desigualdades sociais; Segundo tipo de precarização: intensificação do trabalho e terceirização; Terceiro tipo de precarização social: insegurança e saúde no trabalho; Quarto tipo de precarização social: perda da identidade individual e coletiva; Quinto tipo de precarização do trabalho: fragilização da organização dos trabalhadores; Sexto tipo de precarização social do trabalho: a condenação e o descarte do Direito do Trabalho. (IDEM, p. 47-54)

O primeiro tipo de precarização do trabalho é relacionado com a precariedade dos contratos e com a grande taxa de desocupação de pessoas em idade laboral. Para a autora (2006, p. 47) “as formas de mercantilização da força de trabalho produziram um mercado de trabalho heterogêneo, segmentado, marcado por uma vulnerabilidade estrutural, com formas de inserção (contratos) precárias, sem proteção social”.

O segundo tipo de precarização social do trabalho, segundo Druck (2011, p. 48) diz respeito à “imposição de metas inalcançáveis, extensão da jornada de trabalho, polivalência, etc., sustentada pela gestão do medo, na discriminação pela terceirização, que tem se propagado de forma epidêmica [...]”.

O terceiro tipo de precarização é muito comum e se traduz no que a autora chama de “psicopatologia da precarização”. Trata-se, segundo Druck (2011, p. 49), do “produto da violência no ambiente de trabalho, gerada pela impossibilidade da busca de excelência como ideologia da perfeição humana, que pressiona os trabalhadores ignorando seus limites e dificuldades [...]”.

Quanto ao quarto tipo de precarização, Druck (2011) afirma que:

[...] tem suas raízes na condição de desempregado e na ameaça permanente da perda do emprego, que tem se constituído numa eficiente estratégia de dominação no âmbito do trabalho. O isolamento e a perda de enraizamento de vínculos de inserção de uma perspectiva de identidade coletiva, resultantes da descartabilidade, da desvalorização e da exclusão, são condições que afetam decisivamente a solidariedade de classe, solapando-se pela brutal concorrência que se desencadeia entre os próprios trabalhadores. (IDEM, p. 50)

O quinto tipo de precarização pode ser identificado nas “dificuldades da organização sindical e das formas de luta e representação dos trabalhadores [...]”. Muitas vezes os trabalhadores encontram-se totalmente sozinhos, sem qualquer tipo de orientação e representação, dificultando sua organização como classe e a reivindicação de melhores condições de trabalho.

Por fim, o sexto tipo de precarização diz respeito à:

[...] *fetichização* do mercado que tem orquestrado e decretado uma crise do Direito do Trabalho, questionando a sua tradição e existência, o que expressa no ataque às formas de regulamentação do Estado, cujas leis trabalhistas e sociais têm sido violentamente condenadas pelos “princípios” liberais de defesa da flexibilização, como processo inexorável trazido pela modernidade dos tempos de globalização. (DRUCK, 2011, p.50)

No século XXI a terceirização apresenta-se como uma atitude deliberada de contratar via terceirização, um tipo de trabalhador mais barato, sem estabilidade, que não configure vínculo com a empresa contratante.

Na prática o que acontece é a quebra da pessoalidade e da subordinação⁸ com vistas a não caracterizar relação direta de emprego. Assim, os funcionários terceirizados, podem ser substituídos e devem receber ordens de um encarregado de fora da empresa contratante.

Porém, na prática, o terceirizado acaba acatando ordens de qualquer outro funcionário encarregado, gerente ou simplesmente um funcionário com vínculo formal. Além disso, os trabalhos são divididos, deixando os serviços mais difíceis e mais pesados para os terceirizados.

As diferenças não param por aí, é possível identificar o trabalhador terceirizado imediatamente ao olhar para ele, além do uniforme diferenciado, muitas vezes eles não podem usar as mesmas dependências que os funcionários contratados diretamente, também não convivem juntos e não recebem o mesmo tratamento, são um “outro tipo” de trabalhador, como ensina Druck e Franco (2007), um trabalho que imediatamente entende que sua condição não é a mesma do trabalhador com contrato formal ou do concursado, no caso de órgão público.

No que se refere ao coletivo de trabalhadores, a terceirização fragmenta, divide, aparta, desmembra as entidades coletivas, individualiza e cria concorrência, entre os que trabalham muitas vezes no mesmo local, nas mesmas funções, mas estão separados de fato e simbolicamente pelo crachá, e pelos diferentes uniformes que identificam os de primeira e de segunda categoria. (DRUCK; FRANCO, 2007, p. 98)

Os dados estatísticos do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) mostram que o trabalhador terceirizado ganha em média 23 a 27% a menos do que os outros trabalhadores em empregos “formais” e a permanência de um trabalhador terceirizado no emprego é um quarto do tempo de um empregado direto, seu tempo de emprego é, em média, 2,6 anos.

Além disso, segundo o mesmo estudo, o excesso de trabalho também é verificado, em geral os terceirizados são os que têm jornadas mais extensas, sem

⁸ Segundo os artigos 2 e 3 da CLT, para ser caracterizada a relação de emprego, alguns requisitos são necessários: trabalho realizado por pessoa física, pessoalidade, não eventualidade, onerosidade e subordinação. A pessoalidade diz respeito a impossibilidade do trabalhador ser substituído por outro trabalhador para realização do trabalho. E a subordinação diz respeito à direção, isto é, às instruções de como o trabalho deve ser realizado.

respeito ao interstício, não recebem treinamento adequado para prevenção de acidentes e muitas vezes, devido à alta rotatividade desses trabalhadores, não conhecem os produtos ou ferramentas do local onde trabalham.

Também é comum que o trabalhador que não atenda ao “perfil” vislumbrado pela empresa contratante e seja substituído, e por este motivo nota-se a grande rotatividade desses trabalhadores, dificultando, inclusive sua representação sindical.

Devido à falta de proteção do trabalhador e a alta precarização do trabalho, tramitavam (pois com a reforma trabalhista este número caiu consideravelmente)⁹ no Tribunal Superior do Trabalho (TST) inúmeras reclamações trabalhistas contra empresas que deixam de pagar os direitos trabalhistas. Elas simplesmente fecham sem quitar seus débitos com os funcionários, evidenciando quão perversa é esta reestruturação produtiva que afeta diretamente as pessoas que mais precisam destes empregos para sobreviver.

Este fenômeno não é limitado à iniciativa privada, aliás, no Brasil, a terceirização teve início na administração pública e nas últimas décadas, têm aumentado a contratação de empresas para prestação de serviços de atividades-meio (serviços de limpeza, manutenção, apoio, porteiros, vigilantes, motoristas, etc.).

Assim, os cargos anteriormente ocupados por servidores efetivos estão sendo, gradual e definitivamente, extintos e substituídos por estes prestadores de serviços, representando uma ameaça real de terceirização de todas as atividades.

Da necessidade de harmonizar capital e trabalho, o Estado busca meios de mediar esta interação, assim ensina Lima (2015):

O Estado age entre outras ações, por meio da legislação trabalhista, pois no momento em que regula condições de trabalho, jornada de trabalho etc., garante a reprodução da classe trabalhadora e, ao mesmo tempo, sinaliza para os capitalistas suas possibilidades de extração de mais valor. (IDEM, p. 26)

Ainda segundo Lima (2015):

A complexidade da divisão social do trabalho no capitalismo abrange, naturalmente a cultura, a ideologia, a filosofia, o direito, a economia, etc., que compõem a totalidade concreta em que se constitui a sociedade. Como as relações capitalistas são contraditórias e excludentes, há necessidade de todo arcabouço jurídico para regular e garantir a reprodução das classes sociais que constituem este regime de produção. O Direito assume toda a

⁹ Segundo o Estadão (2017) dados de cinco tribunais: RS, BA, PA, DF, TO e PE mostram que houve 60% de queda no número de ações ajuizadas após a entrada em vigor da nova legislação trabalhista.

sua importância nesta sociedade cívica, pois da mesma forma que o capitalismo não pode viver sem a exploração do homem, sem a produção de mais-valor, também não pode viver sem as leis que garantam essas relações; e mais, sem as leis que garantam a existência e reprodução das classes sociais polarizadas. Para garantir as relações privadas entre sujeitos sociais com poderes diferenciados é que o poder público – como negação do privado – intervém com a aura de neutralidade. (IDEM, 2015, p. 35)

Até março de 2017 não havia legislação formal que disciplinasse a terceirização privada no Brasil, sendo que nem a CLT, nem o Código Civil mencionavam este fato jurídico. O Tribunal Superior do Trabalho (TST), tendo em vista a prática já disseminada, incumbiu-se, segundo Delgado e Amorim (2015, p. 31), de “interpretar o fato econômico com o cuidado que sua missão institucional exigia”.

Ao emitir a súmula TST nº 331 o Tribunal compatibilizou a demanda do mercado pela liberdade de contratação da terceirização para atividades-meio na iniciativa privada ao mesmo tempo em que tentou preservar a função social da empresa coibindo a prática de terceirização das atividades finalísticas. (DELGADO E AMORIM, 2015, p. 32)

Para conceituar atividades-fim/atividades-meio, recorremos a Delgado e Amorim (2015):

Atividades-fim podem ser conceituadas como as funções e tarefas empresariais e laborais que se ajustam ao núcleo da dinâmica empresarial e do tomador de serviços, compondo a essência dessa dinâmica e contribuindo inclusive para a definição de seu posicionamento e classificação no contexto empresarial e econômico. São, portanto, atividades nucleares e definitórias da essência da dinâmica empresarial do tomador dos serviços [...] Por outro lado, atividades-meio são aquelas funções e tarefas empresariais e laborais que não se ajustam ao núcleo da dinâmica empresarial do tomador dos serviços, nem compõem a essência dessa dinâmica ou contribuem para a definição de seu posicionamento no contexto empresarial e econômico mais amplo. São, portanto, atividades periféricas à essência empresarial do tomador de serviços”. (IDEM, 2015, p. 48)

Diante da complexidade de uniformização de conceitos e a falta de legislação que regulasse a matéria, abria-se precedentes para que empresas recorressem ao Supremo Tribunal Federal (STF) como forma de questionar seu direito à livre iniciativa, também previsto na Constituição Federal (Art. 5º, II).

Nessa esteira, o STF se posicionou a favor do capital, pois conforme Delgado e Amorim (2015, p. 72) “o Supremo Tribunal Federal se lançou sobre a mais tormentosa questão do mundo do trabalho no país [...]”, modificou seu entendimento,

colocando por terra a tentativa da Súmula TST 331 de colocar limites à terceirização ilimitada na iniciativa privada.

Delgado e Amorim (2015, p. 71) ao se referir aos defensores da constituição (STF), ensina que estes alegaram que “a proibição genérica de terceirização em atividade-fim, prevista na Súmula n. 331 do TST, poderia interferir no direito fundamental à livre iniciativa, ao criar obrigação não fundada em lei”.

Com este entendimento, mais uma vez saiu vitorioso o capital, numa luta de forças desigual, que de acordo com Delgado e Amorim (2015, p. 72) “vulnerabiliza a proteção social do trabalhador, colocando em xeque a eficácia do sistema jurídico-trabalhista e os direitos fundamentais dos trabalhadores”.

A terceirização de atividades-meio já representa um duro golpe aos trabalhadores, além da alta precarização do trabalho, mencionada anteriormente, com reflexos negativos para quem trabalha, criando uma subespécie de funcionário, a terceirização de todas as atividades, sonho dos empresários e pesadelo dos que vivem do trabalho, aparece como uma ameaça real.

É preciso, portanto, refletir sobre como o PL 4.302/98, projeto antigo (da era Fernando Henrique Cardoso - FHC) que substituiu o PL 4.330/04 (relatoria do senador Paulo Paim, mais debatido e não incluía a terceirização no setor público) voltou a tramitar na câmara dos deputados, fruto de um acordão entre governo e presidentes do Senado e Câmara, visando alterar o conceito de trabalho temporário e a regulamentar a terceirização na iniciativa privada.

No pacote de desmantelamento dos direitos sociais (reforma trabalhista e previdenciária) o governo já ganhou a batalha da regulamentação da terceirização sem limites. Aprovado de forma sorrateira e controvertida, o projeto de quase duas décadas, submetido em 1998, e aprovado no Senado em 2002, só precisou da aprovação na Câmara dos Deputados para ir à sanção do Presidente.

Além de desatualizado e fruto de uma realidade diferente da atual, o PL buscava tão somente atender aos interesses de flexibilização da legislação trabalhista. A Lei 13.429/17, chamada de Lei da Terceirização, alterou dispositivos da Lei 6.019/74 e trata ao mesmo tempo de serviço temporário e de relações de trabalho em empresas de prestação de serviços a terceiros, embora sejam institutos jurídicos distintos.

Antes de comentarmos os pontos principais da nova lei, é preciso mencionar que ela foi aprovada através de uma manobra política, no mínimo, questionável. O

projeto de lei que deu origem à nova legislação teve sua última tramitação em 2008 e embora o executivo federal tivesse solicitado seu arquivamento, o PL foi desengavetado e aprovado em tempo recorde pela câmara dos deputados.

Para o procurador-geral do trabalho Ronaldo Fleury, em entrevista à Carta Capital (2017) a composição do senado influencia no que é aprovado ou não, e tendo em vista que uma lei deve refletir o pensamento da sociedade em cada época, os Senadores que aprovaram esse projeto em sua gênese não são mais os mesmos e também não é mais a mesma situação política, econômica e social.

Além da vulnerabilidade a que o trabalhador terceirizado se sujeita, com salários menores, rotatividade e intensificação do trabalho, como exposto anteriormente, o trabalhador terceirizado é mais vulnerável a acidentes de trabalho, a cada quatro acidentados, afirma o procurador, três são com trabalhadores terceirizados. Como se não bastasse todos esses argumentos, o conteúdo do projeto é mal redigido e deixa lacunas que podem gerar insegurança jurídica, inclusive ameaçando a justiça do trabalho com contendas jurídicas futuras e um passivo trabalhista impagável, afirma o procurador.

A Lei parece propositalmente mal redigida, para começar, segundo Garcia (2017) ela não restringe sua incidência à esfera privada, podendo, dar a entender que serve também para o setor público, desde que sejam observadas as disposições a respeito e realizadas mediante processo licitatório.

O artigo 4º-A, acrescentado à lei 6.019/74 pela nova legislação prevê que a empresa prestadora de serviços deve ser pessoa jurídica de direito privado destinada a prestar à contratante serviços determinados e específicos. É aqui que se encontra a brecha para terceirização de qualquer tipo de atividade. Para Garcia (2017) pode se entender que desde que a terceirização faça menção a serviços determinados e específicos, pode dizer respeito às atividades essenciais da contratante, o que leva a crer que a interpretação ainda dependerá de sedimentação na doutrina e uniformização na jurisprudência.

Para o relator do projeto, Deputado Laércio Oliveira (SD-SE), o funcionalismo público fica fora, mas como a redação não é explícita, o procurador Paulo Joarês Vieira do Ministério Público do Trabalho (MPT) alerta que essas lacunas darão margem a outras interpretações.

Além disso, para o procurador Ronaldo Fleury (MPT), a lei afeta os concursos, principalmente nas sociedades de economia mista, como o Banco do

Brasil, facilitando apadrinhamentos políticos e nepotismo. Os problemas não param por aí, a Lei visa também a pulverização dos sindicatos, permite a terceirização da terceirização (quarteirização), enfim, uma verdadeira lei encomendada, que só beneficia o empresariado.

Estudo do Senado Federal (2010) aponta também para o problema da terceirização ilegal, isto é, quando pessoal é contratado para substituir concursados (cujos cargos não foram extintos). Embora o Tribunal de Contas da União tenha dado prazo para que o governo identifique e regularize essas situações, o problema persiste e agora com a aprovação da nova Lei de Terceirizações o problema se amplia para os trabalhadores, mas representa um alívio tanto para o governo quanto a iniciativa privada.

Com intuito de diminuir gastos públicos, em 2015 o governo federal emitiu o Decreto 8.540, estabelecendo no âmbito da administração pública federal, direta, autárquica e fundacional, medidas de racionalização do gasto público nas contratações para aquisição de bens e serviços, prestação de serviços e na utilização de celulares corporativos.

O decreto previa diminuição de 20% no total dos contratos e instrumentos congêneres, devendo a decisão de prorrogação ou celebração de novos contratos observar a essencialidade do objeto e o relevante interesse público, numa tentativa de enxugamento dos gastos públicos em cerca de 6 bilhões.

Ocorre que o modo de produção capitalista não é racional e com o aumento da terceirização (e com ele a diminuição nos salários), o impacto também se dá na arrecadação, tendo em vista que ela reflete diretamente o crescimento e movimentação da economia. Com o aumento do desemprego e a diminuição da renda, o resultado tende a impactar na arrecadação de tributos. Do ponto de vista macroeconômico, o que para os empresários significa um bom negócio no curto prazo, para a sociedade significa aumento da questão social em larga escala no futuro.

Com esses dados queremos chamar atenção para a ameaça real da terceirização ilimitada, encontrando respaldo na nova legislação, sendo apenas questão de tempo para que todas as atividades possam ser terceirizadas, inclusive no serviço público, o que pode ser comprovado com o Decreto 9.292/18 que recentemente extinguiu mais de 60 mil cargos efetivos.

Assim, as (contra) reformas trabalhista e previdenciária em andamento e regulamentação da terceirização representam uma grande afronta aos preceitos idealizados na Constituição Federal vigente. Além da inegável descaracterização da função social da empresa - que fere sobremaneira a constituição cidadã de 1988 - e a ênfase na mercantilização de pessoas, o empresariado, muito bem representado pela elite política e por suas bancadas no congresso, ditam as regras.

O discurso de necessidade de redução de custos e aumento da competitividade é, na verdade, um forte aparato ideológico que serve para legitimar o projeto neoliberal, pregando a retirada de direitos dos trabalhadores como única forma de combate à crise.

Existe um discurso pronto da classe empresarial de que os encargos trabalhistas são os grandes vilões da crise, eles tentam, inclusive, convencer o trabalhador de que ele pode ajudar a superar a crise trocando o trabalho formal por redução de horas e salário para não perder o emprego, ou seja, até nos momentos de crise é o trabalhador, único responsável por gerar riquezas, é chamado a deixar de ter direitos para salvar o capital.

Segundo Mézaros (2003) é impossível haver universalidade no mundo social sem igualdade substantiva, por este mesmo motivo, o sistema do capital é incompatível com a universalidade globalizante. Na raiz deste antagonismo encontra-se capital e trabalho, sendo este subordinado hierarquicamente àquele, não importando os meios de camuflá-lo.

2 O PROJETO DE DESMONTE DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO

Mas afinal, a Educação é um bem público ou uma mercadoria? Para tentar responder esta pergunta, procuramos entender a trajetória do ensino superior no Brasil e sua relação com o Estado liberal.

Um simples olhar panorâmico sobre a expansão quantitativa de instituições privadas, notadamente com fins lucrativos e das matrículas nessas instituições, assim como sobre a lenta, mas firme redução dos investimentos estatais nas universidades públicas, em relação ao PIB, de uma amostra aleatória de países ricos e pobres, fornecerá provas contundentes de que a universidade e, por extensão, a educação superior, está passando por profunda mudança, de que esse dilema público versus privado/mercantil- ocupa lugar central. (SGUISSARDI, 2006, p. 103-104)

Segundo Sguissardi (2006, p. 105) “o debate envolvendo a questão do ensino superior como bem público (bem coletivo) ou como bem privado (individual) parece ser bastante recente, embora possa ter raízes econômicas e políticas antigas, difusas ou não, contemporâneas da formação do Estado liberal”.

Esse debate está presente, embora de forma transversal, também nos críticos do modo de produção capitalista e da sociedade liberal burguesa, como no texto de Karl Marx “Crítica do Programa de Gotha”, de 1875. Nesse, Marx, em lugar de discutir se a educação é um bem público ou privado, diante do tipo de sociedade e de Estado (prussiano-alemão) com que se defronta, expõe sua profunda descrença em que “a educação pode ser igual para todas as classes”, como propunha esse programa partidário, além de constatar que à época “a modesta educação dada pela escola pública” era “a única compatível com a situação econômica, não só do operário assalariado, mas também do camponês”. Estranhava a reivindicação dos socialistas do Partido Operário por educação obrigatória e gratuita para todos, não porque não visse na educação um bem público a ser garantido pelo tesouro do Estado, mas, antes de tudo, porque queria ver o Estado (prussiano-alemão) o mais distante possível da educação do povo. Uma “educação popular a cargo do Estado” é completamente inadmissível. Longe disso, o que deve ser feito é subtrair a escola a toda a influência por parte do governo e da Igreja. Sobretudo no Império Prussiano-Alemão (e não vale fugir com o baixo subterfúgio de que se fala de um “Estado futuro”; já vimos o que é este), onde, pelo contrário, é o Estado quem necessita de receber do povo uma educação muito severa (Marx, s/d: 223). (SGUISSARDI, 2006, p. 106)

Para Marx, como ensina Sguissardi (2006) a educação não seria um bem a ser deixado a cargo do Estado, pelo contrário, isso seria inadmissível. O ideal seria tirar a educação do alcance do Estado e da igreja. Isso também não significa que a educação deveria ser entregue de forma irresponsável à iniciativa privada, como está sendo feito na atualidade.

No Brasil, o ensino superior teve suas raízes no século XIX, com autorização para criação da Escola da Marinha e a Cadeira de Anatomia da Escola de Cirurgia no Hospital Real da Bahia. De 1808 a 1889 o ensino superior brasileiro esteve restrito aos estados do Rio de Janeiro, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul.

Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep, 2011) foi somente na década de 30 do século XX, durante a República, com a criação do Estatuto das Universidades Brasileiras, foi possível o surgimento formal de universidades como Universidade do Rio de Janeiro (1931), Universidade de Porto Alegre (1934), Universidade do Distrito Federal (1935), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1946), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (1948) e Universidade do Estado do Rio de Janeiro (1950).

Até 1968 o ensino superior no país era restrito e ainda mais elitista. A expansão do ensino superior privado no Brasil foi iniciada pelo regime militar, e segundo Carvalho (2013):

O segmento privado compunha-se de um conjunto de IES confessionais e comunitárias, e como não se previa juridicamente a existência de empresas educacionais, todas foram denominadas instituições sem fins lucrativos e, portanto, beneficiadas pela renúncia fiscal dos impostos sobre a renda, o patrimônio e os serviços, bem como pelo acesso a recursos federais. (IDEM, p. 761)

A constituição federal de 1988 também previa esta isenção em seu Art. 150, mas foi somente em 1996, com a promulgação da LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que o modelo institucional de estabelecimentos educacionais lucrativos passou a existir, podendo ser enquadradas, de acordo com o Art. 20, em quatro categorias: particulares; comunitárias, confessionais e filantrópicas.

A legislação explicitou, portanto, a existência até então dissimulada de um processo de mercantilização da educação superior. (CARVALHO, 2013, p. 762).

O arcabouço legal ocultou o avanço no crescimento de grandes estabelecimentos mercantis que foram sendo aglutinados e transformados em universidades sem fins lucrativos. Tal situação perdurou até a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996, quando passou a existir o modelo institucional de estabelecimentos educacionais lucrativos. (CARVALHO, 2013, p. 762)

Segundo Mancebo, Vale e Martins (2015, p. 35) “merece registro que a expansão da educação superior no Brasil, bem como seus dois movimentos de privatização, aparecem diretamente relacionados a dois outros movimentos de acomodação do capitalismo brasileiro”:

Primeiramente, a expansão da educação superior (e sua privatização) ocorre no mesmo diapasão e para o atendimento das mudanças contemporâneas ocorridas na produção e valorização do capital, a reestruturação produtiva, que teve seu início sistematizado, no Brasil, a partir da década de 1980, e, em segundo lugar, toma impulso e ganha organicidade a partir da reforma gerencialista do Estado brasileiro, posta em movimento em 1995, pelo então ministro da Reforma do Estado Bresser - - Pereira, e em curso até os dias atuais. (MANCEBO, VALE e MARTINS, 2015, p. 35)

A tendência à mercantilização da educação superior não é característica pátria, ela nasceu e se expande por todos os países capitalistas.

Jamais como hoje a universidade foi pensada como parte da economia. Jamais como hoje o conhecimento, a ciência e a tecnologia desta decorrente, foram tão valorizados como mercadoria capital a ser apropriada hegemonicamente pelas grandes corporações globalizadas e no interesse estatal dos países centrais. Se o diagnóstico neoliberal aponta a falta de competitividade como a grande fragilidade da economia, na crise do Estado do Bem-Estar, é essa característica-chave da empresa econômica e do mercado que, aos poucos, vai se implantando na universidade e se tornando constitutiva de sua identidade. A ideia de uma universidade organizada e gerida nos moldes empresariais, trabalhando com uma semi-mercadoria no quase-mercado educacional está cada vez mais presente no discurso e na prática oficiais das políticas públicas de educação superior. (SGUISSARDI, 2006, p. 128)

É claro que a expansão da educação em si não é ruim, ela amplia o acesso, e democratiza a permanência, mas:

Se, por um lado, a expansão engendrada nas últimas décadas pode ser percebida como positiva por ampliar o acesso da população ao ensino superior, deve-se atentar para alguns efeitos perversos desse mesmo processo, particularmente no que tange ao perfil dos cursos e das carreiras criados pelas instituições privadas, cuja expansão se dá sob a influência direta de demandas mercadológicas, valendo-se dos interesses da burguesia desse setor em ampliar a valorização de seu capital com a venda de serviços educacionais. (MANCEBO, VALE E MARTINS, 2015, p. 33)

O aumento das matrículas em IES lucrativas esteve em crescimento constante, pois o interesse do capital no setor educacional se expandiu juntamente com a globalização da economia, especialmente nos países asiáticos, anglo-saxões

e Estados Unidos (EUA), sendo possível identificar basicamente três tipos de universidades: as corporativas, as lucrativas e à distância.

As universidades corporativas, muito comuns nos EUA, são centradas em tarefas, ciclo curto, têm um perfil de treinamento e são vinculadas a grandes corporações multinacionais que visam o aprendizado associado ao desempenho. No modelo de educação à distância existem inúmeros provedores privados, geralmente concentrados em negócios e educação. E por fim temos as universidades lucrativas, que se diferenciam das não lucrativas pelo fato de que as universidades lucrativas fornecem educação para ganhar dinheiro, enquanto as outras (não lucrativas) aceitam dinheiro para fornecer educação. (CARVALHO, 2013, p.765)

Segundo Carvalho (2013) nas instituições mercantis o currículo é orientado para negócios, sendo evitadas perspectivas teóricas que não tenham aplicabilidade prática imediata e relevância ao trabalho. Da mesma forma não há necessidade de pesquisa por parte dos professores, nem qualquer projeto de extensão para comunidade, isto é, o foco é apenas no ensino, na formação de força de trabalho.

As empresas educacionais passaram a adotar novas estratégias em face da concorrência acirrada promovida pelo recente surto expansivo nos anos de 1990. Na busca por “clientes”, a diversificação de cursos possibilitou a oferta de modalidades de ensino com menor prestígio acadêmico, focadas na diferenciação em virtude da demanda ou do contexto local. São exemplos os cursos sequenciais, à distância e extensão e de pós-graduação *lato sensu*. Para algumas IES de pequeno porte, a solução foi permanecerem especializadas em um determinado nicho acadêmico, direcionadas ao extrato de maior renda, tais como a Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM), a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e o Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC). (CARVALHO, 2013, P. 767)

Outra maneira de atrair a clientela é a utilização de artistas conhecidos para campanhas de publicidade. Com o intuito de atrair “clientes”, barateiam as mensalidades, numa concorrência predatória, visando obter ganho de escala. Além disso, Carvalho (2013) destaca a profissionalização da gestão desses estabelecimentos, com objetivo de aumento de lucro financeiro e ampliação da estabilidade patrimonial.

Na década de 1990, as grandes instituições educacionais lucrativas passaram a ter suas ações negociadas em bolsas de valores, desde então a educação tornou-se um grande negócio, com aumento crescente nas taxas de matrículas. Também se tornaram comuns as fusões de capital, com aquisição de instituições de pequeno

e médio porte, em dificuldade financeira, por grandes conglomerados educacionais. Como exemplo pode-se citar os grupos: Anhanguera, Estácio de Sá e a Kroton, que são estabelecimentos de grande porte e fazem um movimento de oligopolização do setor.

O fortalecimento da iniciativa privada envolve a organização de grandes conglomerados, o que significa que o setor tem se consolidado em uma economia de escala, em que grandes grupos oferecem ensino superior barato, com uma qualidade sofrível, uso ampliado de EaD etc. Esses grandes grupos, muito bons na área de gestão, compram instituições que estão baratas, endividadas, que possuem baixo nível de governança gerencial e muitos passivos. Via administração inteligente, a organização compradora diminui as dívidas e os riscos, até reverter a situação e a empresa voltar a apresentar resultados positivos e lucro. (MANCEBO, VALE e MARTINS, 2015, p. 37)

Outra estratégia é a venda de parte do negócio ao capital estrangeiro, pois, não há até o momento, nenhum óbice a este tipo de transação, levando à internacionalização da oferta educacional. (CARVALHO, 2013, p. 768-769)

É importante salientar que o mecanismo de captação de recursos por meio do mercado de capitais, seja via fundos específicos, seja via lançamento de ações em bolsa, permite a capitalização concentrada no tempo de grande aporte de recursos, de modo que subsidia o processo intenso de aquisições/fusões, visando ao crescimento em larga escala. Não é à toa que as quatro companhias têm realizado diversas aquisições nos últimos anos, fazendo com que seu patrimônio líquido apresente desempenho significativo: enquanto no SEB e na Estácio houve um acréscimo de 11,45% e 13%, respectivamente, os grupos Kroton e Anhanguera tiveram um incremento extraordinário de 82% e 117%, respectivamente. (CARVALHO, 2013 p. 771)

É um processo de financeirização, que segundo Carvalho (2013), pode ser explicado:

É oportuno lembrar que as novas estratégias de acumulação de capital no setor educacional, por meio do mercado de capitais, que se tornaram factíveis para um grupo ainda restrito de IES mercantis, fazem parte das transformações ocorridas no mercado financeiro mundial, a partir dos anos de 1970, de liberação e desregulamentação dos fluxos financeiros, da interligação dos mercados, da criação de inovações financeiras (derivativos, securitização, contratos futuros etc.) e de fundos de investimentos institucionais, que estudiosos denominam de processo de “financeirização”. (CARVALHO, 2013, p. 772)

As Instituições de Ensino Superior (IES) lucrativas, a partir da expansão de programas federais como PROUNI e FIES, além de usufruir do mercado financeiro, passaram a ter acesso a recursos públicos indiretos em forma de financiamentos e isenções, aumentando significativamente o número de instituições no país.

Para Carvalho (2013) é um movimento multifacetado de financeirização, oligopolização e internacionalização da educação superior, com um número expressivo de matrículas e cursos.

Os governos têm contribuído significativamente para a mercadorização da educação, através da interferência política no processo decisório, por meio das bancadas no Congresso Nacional, financiadas por grupos econômicos, demonstrando a força e o domínio do capital.

O lobby privatista é poderoso e organizado. Faz-se representar no Conselho Nacional de Educação (CNE), e, graças a um sistema político dominado pelos interesses do capital, inclusive por meio do controle do financiamento eleitoral, o setor privatista é majoritário no Congresso Nacional, onde não se envergonha de apresentar propostas que respondem apenas aos interesses mercantis das instituições que representam (idem). (MANCIBO, VALE E MARTINS, 2015, p. 37)

No governo de Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, colocou-se em prática ações privatistas e privatizantes, fruto de uma matriz teórico-ideológica neoliberal, travestidas de um discurso de reforma do Estado, a fim de implantar um modelo gerencial de administração, que visava, entre outros, a reforma da educação superior no país, transferindo a responsabilidade sobre a educação, fazendo do Estado um empreendedor, cabendo-lhe apenas o controle e fiscalização dos serviços prestados.

A mercantilização da educação superior é entendida por Sguissardi (2008) pela perspectiva teórica marxista, na qual a transformação em mercadoria é inerente à sociedade capitalista, e para compreensão do fenômeno recorre a dois conceitos ou duas faces da mesma moeda: educação-mercadoria, como objeto de exploração de mais-valia ou de valorização pelos empresários da educação, mas até certo ponto também para os interesses privado/mercantis no aparelho do Estado; e a mercadoria-educação, dada pela expansão rápida de profissionais graduados (em algumas áreas específicas) que favorece o capital industrial, criando um exército de reserva que tende a rebaixar os salários dessa categoria profissional. (CARVALHO, 2013, p. 763)

O MEC também teve papel fundamental na reforma do ensino superior, seja pela tentativa de distinguir a universidade de pesquisa e universidades de ensino, seja pela nítida intenção de reduzir recursos financeiros e humanos nas universidades públicas.

A partir da década de 1980 começou a se manifestar uma tendência a alterar esse modelo (napoleônico) de universidade, operando-se um deslocamento no padrão de ensino superior no Brasil. Esse deslocamento

tem origem na distinção entre universidades de pesquisa e universidades de ensino introduzida em 1986 pelo GERES (Grupo Executivo para a Reformulação do Ensino Superior) criado pelo então Ministro da Educação, Marco Maciel. Essa distinção veio, desde aí, frequentando documentos sobre o ensino superior, mas na gestão de Paulo Renato Souza à frente do MEC, foi assumida como idéia-força da política a ser implementada relativamente ao ensino superior. Tal orientação acabou sendo consagrada no Decreto 2.306, de 19 de agosto de 1997 que regulamentou o sistema federal de ensino em consonância com a nova LDB. Esse decreto introduz, na classificação acadêmica das instituições de ensino superior, a distinção entre universidades e centros universitários. Em verdade, os centros universitários são um eufemismo das universidades de ensino, isto é, uma universidade de segunda classe, que não necessita desenvolver pesquisa, enquanto alternativa para viabilizar a expansão, e, por consequência, a "democratização" da universidade a baixo custo, em contraposição a um pequeno número de centros de excelência, isto é, as universidades de pesquisa que concentrariam o grosso dos investimentos públicos, acentuando o seu caráter elitista. Por esse caminho o modelo napoleônico, que marcou fortemente a organização da universidade no Brasil, vem sendo reajustado pela incorporação de elementos do modelo anglo-saxônico em sua versão norte-americana. Nesse modelo a prevalência da sociedade civil enseja um maior estreitamento dos laços da universidade com as demandas do mercado. (SAVIANI, 2010, p. 4)

Segundo o Inep (2015) das 2.364 IES em funcionamento no Brasil em 2015, apenas 195 eram universidades, isto é, instituições de ensino superior pluridisciplinares, que focam no ensino de graduação e pós-graduação, pesquisa e extensão. As demais instituições (2.169) se tratavam de Centros Universitários, Faculdades integradas, Faculdades e Institutos ou Escolas Superiores, que podem promover pesquisa e extensão, mas não têm esta obrigação, isto é, seu foco é prioritariamente o ensino.

É a partir de 1994, no caso do Brasil, que se inicia um consistente processo de redução de gastos públicos federais para o conjunto das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e desencadeia-se a retomada, em grau muito mais aprofundado do que na década de setenta, sob a ditadura militar, da privatização desse nível de ensino. (SGUISSARDI, 2006, p. 111)

Neste contexto, tanto a reforma do Estado proposta em 1995, quanto o MEC buscavam solucionar a suposta crise do ensino superior no país, incluindo medidas como: congelamento dos salários dos servidores; não-autorização para preenchimento de vagas docentes ociosas; contingenciamento de recursos de custeio e de capital; ameaças aos direitos de aposentadorias dos servidores; cortes nas bolsas de auxílio a pesquisa e pós-graduação, entre outros.

Essas medidas de reforma do Estado e da educação superior segundo Silva Jr. e Sguissardi (2001) demonstram sua articulação com organismos multilaterais

como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e Banco Mundial, que há muito sugerem medidas urgentes de equilíbrio orçamentário, mediante redução dos gastos públicos; desregulamentação do mercado; privatização de empresas e serviços públicos, destacando-se serviços educacionais, de ciência e pesquisa, de cultura e de saúde.

O Plano Diretor da Reforma do Estado, centrado especialmente na reforma de seu aparelho administrativo, tomou-se o instrumento nuclear e básico de implementação dessas medidas. Nele destacam-se, para os fins do presente estudo, sua concepção de modernização (ancorada na eficiência), dos setores do Estado (núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não-exclusivos e competitivos, e produção de bens e serviços para o mercado), de propriedade (estatal, privada e pública não-estatal) e de modelos de administração pública (patrimonialista, racional-burocrático e gerencial). Destaca-se ainda a valorização da administração privada, a descentralização, a autonomia, mas com controle (centralizado) por resultados. (SILVA JR e SGUISSARDI, 2001, p. 68)

No âmbito das iniciativas do MEC, merece destaque todo arcabouço jurídico que propiciaria, com ajuda do congresso nacional, normas a servirem de acordo com a nova configuração do sistema público/privado em busca, principalmente, de um afastamento da responsabilidade constitucional pela manutenção desse serviço e a gradativa transformação das IES apenas em instituições de ensino, com o fenecimento da carreira docente nacional e da implantação de regimes precarizados de trabalho nas instituições federais de ensino. (SILVA JR E SGUISSARDI, 2001)

De acordo com Silva Jr e Sguissardi (2001, p. 75) “as políticas públicas passam, no país e no exterior, por um processo de mercadorização do espaço estatal ou público, sob o impacto de teorias gerenciais próprias das empresas capitalistas imersas na suposta anarquia do mercado, hoje estruturado por organismos multilaterais a agirem em toda extensão do planeta”.

Na atual conjuntura histórica do país, faz-se presente um processo de profunda tecnificação da política conduzido por um Poder Executivo, de ilimitados poderes, e comandado por lideranças cuja ação rememora o tempo dos déspotas esclarecidos. A educação em geral, mas especialmente, a educação superior brasileira, passa, em sua particularidade, pelo mesmo processo. Por um lado, mercadoriza-se ao extremo; por outro, na sua especificidade, acentua-se o movimento de redefinição da esfera pública, ao mesmo tempo em que se dissemina a crítica da antiga natureza dessa esfera e constróem-se os pilares de um novo espaço, em cujo centro se encontra a racionalidade da produção capitalista. (SILVA JR e SGUISSARDI, 2001, p. 78)

O capital busca valorizar-se de várias formas, dentre elas por meio da venda de serviços educacionais. Com a tendência global de expansão do ensino superior

na área privada em cursos presenciais e também nos cursos de ensino à distância, a educação tornou-se uma mercadoria, financiada pelo Estado e com dupla finalidade: fortalecer o capital e munir o mercado com força de trabalho específica.

Como se pode observar, o movimento de reconfiguração da educação superior brasileira tem como meta a reorganização desse espaço social, segundo a lógica do mercado, em meio à redefinição dos conceitos de público e de privado. Isso faz parte de um movimento mais amplo de expansão do capital para espaços onde, em estágios anteriores, não existia uma organização predominantemente capitalista. A reforma do Estado e da educação em geral, com destaque para seu nível superior, é um processo pelo qual esses dois movimentos se realizam, e que, portanto, devem ser entendidos em sua amplitude e profundidade. . (SILVA JR e SGUISSARDI, 2001, p. 78)

A lógica capitalista tende a ocupar todos os espaços, reorganizando-os conforme sua própria razão econômico-cultural, num processo de submissão à lógica do mercado, assemelhando a educação a qualquer outra empresa capitalista, como demonstra o texto abaixo:

O processo de expansão do capital tende a reorganizar o espaço social da educação segundo sua própria racionalidade, entretanto, não o fazendo apenas do ponto de vista econômico: no ato mesmo da reorganização econômica, a esfera de natureza simbólico-cultural altera-se, para constituir-se de valores e signos próprios da lógica do capital em um processo de subsunção do educacional à produção, econômica, no contexto de tecnificação da política e da cultura. Portanto, a um só tempo, redefinem-se as ações de natureza pública e privada, nas mais variadas atividades humanas no âmbito do Estado e da sociedade civil. A expressão desse processo na educação superior brasileira (ESB), especialmente, dar-se-ia na modificação da natureza das instituições de educação superior (IES), que, segundo sua nova organização, tenderiam a responder prioritariamente às demandas do mercado, assemelhando-se, assim, a qualquer empresa capitalista, com prejuízos evidentes para as atividades específicas de uma instituição de educação superior. Por outro lado, esse reordenamento conduz à redefinição, nesse âmbito, das esferas pública e privada, e possibilita, como já exposto, a identificação, de fundo ideológico liberal, de uma suposta existência de outros espaços intermediários entre o público e o privado: o *semipúblico* ou o *semiprivado*. (SILVA JR e SGUISSARDI, 2001, p. 80)

No governo do presidente Lula, embora o ensino superior público tenha se expandido, principalmente devido ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI, a partir de 2008, o aumento das vagas se deu principalmente através da interiorização dos campi das universidades federais, que segundo dados do MEC (2013) os municípios atendidos cresceram de 113 para 237.

Desde o início, o Decreto 6.096/2007, que instituiu o REUNI, previa a necessidade de se adequar os recursos humanos e materiais existentes para a ampliação das vagas, isto é, aumentar a demanda com maior aproveitamento dos recursos já existentes.

O orçamento para esta expansão contava com um teto pré-fixado para aumento das despesas de custeio em 20%, de acordo com a disponibilidade orçamentária do Ministério da Educação. Além disso, a proposta de expansão visava especialmente a expansão e permanência dos alunos nos cursos de graduação, não sendo mencionados no decreto investimentos em pesquisa e extensão.

Confirmam-se assim que uma das mais importantes estratégias adotadas pelo governo para a educação superior, consubstanciada no programa analisado, efetiva-se sob a égide da mesma lógica gerencialista adotada pelos governos neoliberais, ou seja, por meio da maximização de recursos com baixo investimento. O Estado Brasileiro cumpre, portanto, seu papel de gerenciar o conflito de classes, elaborando, implantando e mantendo políticas que estabelecerão um consenso, mesmo que provisório, entre os interesses antagônicos. A política estudada exemplifica bem esse papel, pois ao mesmo tempo em que promovem a reforma da educação superior, ajustando-o para prover a mão de obra requerida pelo mundo do trabalho, atendem também aos anseios de parcelas da população mais pobre que vislumbram a universidade como o meio para empreenderem a ascensão social. (PACHECO, 2014, p. 13)

De acordo com Pacheco (2014) o Brasil registra uns dos menores investimentos públicos em educação superior em comparação com 36 países pesquisados pela OCDE:

O relatório *Education at Glance* (2012), publicado pela OCDE, registra o Brasil entre os cinco países com o menor nível de gasto por aluno do ensino superior, tendo apresentado uma redução nos orçamentos públicos de 2% no período, ocupando o 23º lugar numa lista de 29 países. Em relação ao PIB, o país investe 5,55% em educação como um todo, ficando abaixo da média da OCDE, que é de 6,23%, sendo que na educação superior, investiu somente 0,8% do PIB, o quarto investimento mais baixo entre os 36 países pesquisados. No que tange à pesquisa, o cenário piora, pois os investimentos representam apenas 0,04% do PIB, o menor percentual entre os 36 países avaliados pela OCDE. Mesmo nos outros níveis (Ensino Fundamental e Médio), apesar dos avanços, com um crescimento de quase 150% nos gastos por aluno, o país se posiciona entre os cinco países que menos investem. (PACHECO, 2014, p. 13)

Pacheco (2014) salienta que existe uma reforma da educação em andamento no Brasil, que, aliás, nunca cessou.

Tal análise permite-nos observar como vem ocorrendo a reforma universitária no Brasil, processo que Léda e Mancebo (2009) caracterizam

como “suave”, ou seja, que apesar de tramitar na Câmara Federal o 4º Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação, já existem diversas legislações que condicionam a evolução do ensino superior no sentido da privatização. O que constatam é que não obstante a existência do anteprojeto no Congresso, já houve a instituição de um amplo arcabouço legal que determina os rumos da reforma. A título de exemplo, destacam a Regulamentação das Fundações de Direito Privado, a Lei nº10.861/2004 que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES); a Lei nº10.973/2004, conhecida como Lei de Inovação Tecnológica; a Lei n.º 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de Parceria PúblicoPrivada (PPP); a Lei nº11.096/2005, que institui o Programa Universidade para Todos (PROUNI); o Decreto nº 5.622/2005 que embasa a modalidade da educação a distância (EAD) e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)², proposto em 2007. Dessa forma, é perceptível que já está em andamento uma reforma de fato, que a exemplo de outras, tem sido feita em “em fatias” e preserva, no campo educacional, as diretrizes de expansão via setor privado adotadas pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. (PACHECO, 2014, p. 4)

Essas entidades tornaram-se legal e financeiramente dependentes do Estado, pois precisam de autorização para funcionamento, reconhecimento, autorização para expansão de vagas e de isenções fiscais e financiamento estudantil para sua manutenção.

Segundo dados da Sinopse Estatística da Educação Superior, elaborada pelo Inep (2015), o total de matrículas em cursos de graduação presenciais e a distância em 2015 ultrapassa 8 milhões de vagas. Destas, 1.952.145 são em instituições públicas e 6.075.152 em instituições privadas de ensino. Os números são expressivos, no entanto, se comparados com a população do país, mostram que estão muito aquém do ideal, colocando-nos num patamar de inferioridade perante os outros países emergentes.

Um relatório da OCDE (2008) coloca o Brasil no último lugar em um grupo de 36 países emergentes ao avaliar o percentual de graduados entre a população de 25 a 64 anos de idade. O relatório indica que apenas 11% dos brasileiros em 2008 tinham diploma de curso superior. Embora o Plano Nacional de Educação – PNE tenha como meta elevar este número a 33% de diplomados até 2020, em 2011 esse patamar encontrava-se próximo a 17%, demonstrando que ainda há um árduo caminho a ser percorrido.

É fato, no entanto, que o número de IES cresceu no período de 20 anos no país, principalmente no setor privado. Esses números, contudo, não aumentaram apenas devido à livre concorrência do mercado, mas também pelo fomento do

governo, que utilizou programas federais para injetar bilhões de reais em financiamentos e isenções fiscais, em atendimento à demanda do setor privado.

É importante que as vagas sejam expandidas, mas a democratização no ingresso merece preocupação, afinal, as universidades públicas ainda são elitistas e as bolsas de estudos proporcionadas pelo PROUNI não alcançam as classes mais baixas.

Com discurso de democratizar o acesso, os investimentos e isenções direcionados à iniciativa privada só aumentam. Segundo o MEC (2015) o governo investiu de 12,5 bilhões de reais para o Fundo de Financiamento Estudantil – FIES (1,25 bilhão a menos que em 2014) e renunciou quase R\$ 1 bilhão de reais em receitas fiscais em favor do PROUNI.

O Programa Universidade para Todos – PROUNI foi criado pelo governo federal, através da lei 11.096 de 2005, com vistas a oferecer isenção de tributos às entidades participantes. O programa, que se amplia a cada ano, prevê a concessão de bolsas de estudos parciais e integrais em instituições privadas de ensino superior no país, e é dirigido especialmente a estudantes carentes do ensino médio da rede pública, ou bolsistas integrais em escolas particulares, selecionados pelo critério de melhores notas obtidas no Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM.

Se o sentido da privatização é o mesmo desde o período da ditadura civil- -militar – como expusemos, o tratamento da educação como mercadoria a ser comprada pelos usuários desse serviço –, existem fenômenos novos no período que agora tomamos para estudo, dignos de registro. Pelo menos desde meados dos anos 1990, mais precisamente a partir da Reforma Administrativa do Estado Brasileiro (1995), a promiscuidade entre o público e o privado assume novas e variadas formas, que permanecem em curso, como o já citado PROUNI. (MANCEBO, VALE e MARTINS, 2015, p. 37)

Conjugado a este programa o governo oferece Bolsa Permanência e FIES, permitindo o financiamento das bolsas parciais não cobertas pelo PROUNI. Estima-se, segundo o MEC, que o programa já tenha atendido 1,9 milhão de estudantes, sendo 70% com bolsas integrais.

Embora o programa tenha o mérito de ampliar o acesso de pessoas carentes ao ensino superior, é utilizado para fomentar o discurso de que está ficando caro para o governo financiar o ensino superior público. Não faltam estudiosos a afirmar, em uma rápida conta, de que sai mais barato pagar pelo ensino em uma instituição particular, dessas que mercantilizam a educação, do que investir em criação de vagas, estrutura física e recursos humanos em instituições de ensino públicas.

Desde a implantação do Programa até 2014, já foram disponibilizadas quase 1,5 milhão de bolsas, das quais 57% são em instituições com fins lucrativos, totalizando renúncias fiscais em torno de R\$ 8 bilhões de reais. Em 2014, segundo o MEC (2015), foram colocadas em disponibilidade mais de 306 mil bolsas, sendo 101 mil parciais e 205 mil integrais.

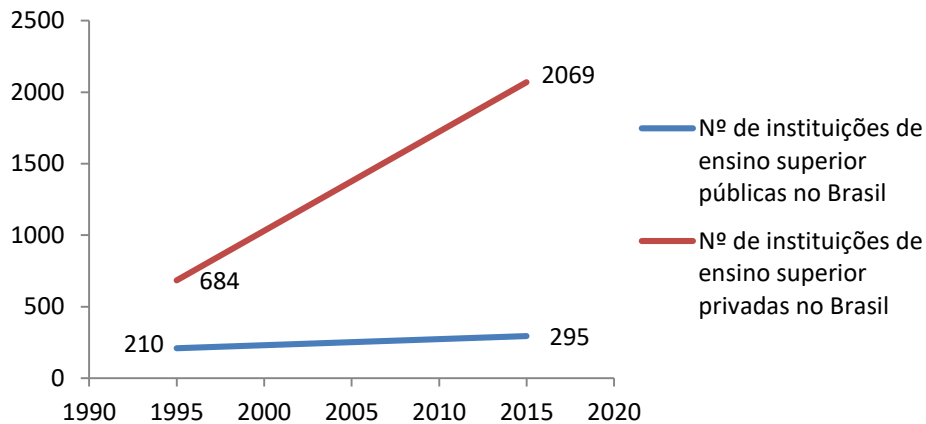
O perfil dos bolsistas do programa revela egressos de escolas públicas, maioria de mulheres (53% do total), com maior procura por cursos noturnos (945.746 alunos). Segundo o MEC (2015), 759.239 bolsistas se declararam pretos ou pardos contra 686.189 declarados brancos. Além disso, a distribuição das vagas também é seletiva, sendo nas regiões sul e sudeste a maior concentração de bolsistas (1.037.715 bolsas), restando para norte, centro-oeste e nordeste 450.510 bolsistas.

A oferta desses cursos se dá, muitas vezes, com qualidade questionável e com oferta de educação à distância, que, aliás, teve uma ampliação de vagas e cursos. No Censo do EAD (2014-2015) há informação de 1.840 cursos à distância com mais de 520 mil estudantes matriculados.

Ao longo do governo Lula, se por um lado se retomou certo nível de investimento nas universidades federais promovendo a expansão de vagas, a criação de novas instituições e a abertura de novos *campi* no âmbito do Programa "REUNI", por outro lado deu-se continuidade ao estímulo à iniciativa privada que acelerou o processo de expansão de vagas e de instituições recebendo alento adicional com o Programa "Universidade para todos", o PROUNI, um programa destinado à compra de vagas em instituições superiores privadas, o que veio a calhar diante do problema de vagas ociosas enfrentado por várias dessas instituições. O avanço avassalador da privatização da educação superior está expresso nos índices quantitativos das instituições e do alunado como se pode ver numa simples comparação dos dados iniciais e finais da década abrangida pelo último quinquênio do século XX e pelo primeiro do século XXI. (SAVIANI, 2010, p. 14)

No gráfico abaixo podemos visualizar a evolução no número de IES no Brasil.

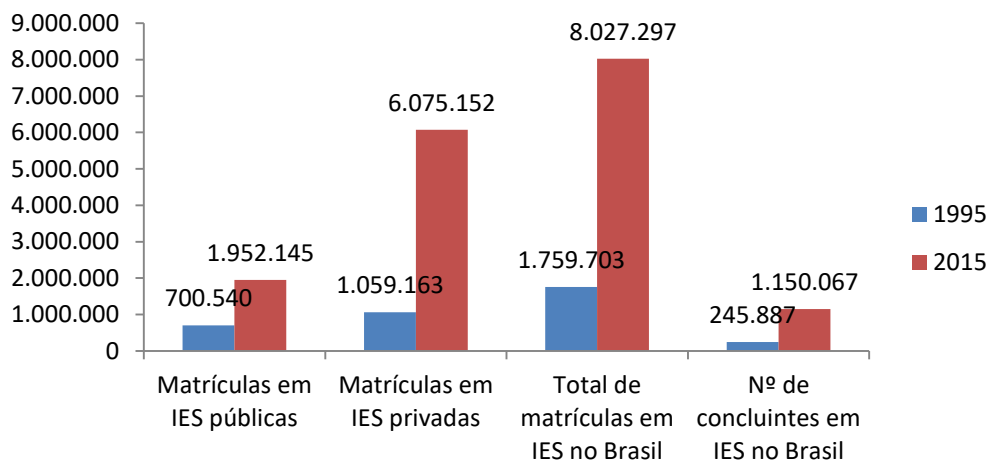
Figura 1 - Evolução no número de IES no Brasil (1995-2015).



Fonte: Elaboração própria com dados retirados da Sinopse Estatística da Educação Superior, 1995 e 2015

O número de matrículas também cresceu, no setor público e privado, no entanto, na iniciativa privada este número é exponencialmente maior, conforme demonstrado no gráfico abaixo.

Figura 2 - Número de matrículas em IES no Brasil.

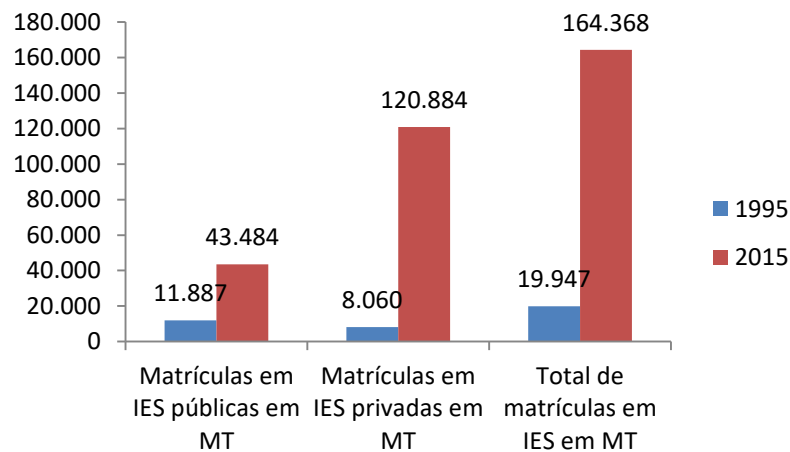


Fonte: Elaboração própria com dados retirados da Sinopse Estatística da Educação Superior, 1995 e 2015.

A partir dos dados expostos podemos perceber que apesar da expansão geral no número de matrículas e cursos no Brasil, há nítida tendência à ampliação do ensino superior privado. A diferença no número de matrículas entre instituições públicas e privadas que era, em 1995, de pouco mais de 350 mil, passou, em 2015, para mais de 4 milhões.

Em Mato Grosso esta tendência se manteve, houve uma explosão no número de matrículas em instituições privadas no estado, saltando de 8.060 em 1995, para 120.884 em 2015, conforme demonstrado a seguir.

Figura 3 - Número de matrículas em IES em Mato Grosso.



Fonte: Elaboração própria com dados retirados da Sinopse Estatística da Educação Superior - Inep, 1995 e 2015.

Um simples olhar panorâmico sobre a expansão quantitativa de instituições privadas, notadamente com fins lucrativos (for profit), e das matrículas nessas instituições, assim como sobre a lenta mas firme redução dos investimentos estatais nas universidades públicas, com relação ao PIB, de uma amostra aleatória de países ricos e pobres, fornecerá provas contundentes de que a universidade e, por extensão, a educação superior estão passando por profundas mudanças, de que esse dilema – público ou privado/mercantil – ocupa lugar central. (SGUISSARDI, 2005, p. 193)

Temos, em um período curto de tempo, a reestruturação produtiva, iniciada em meados dos anos 1990 no Brasil e a reforma do Estado, implantada a partir de 1995, proposta pelo então Ministro Bresser Pereira, provocando um verdadeiro desmonte no serviço público.

O discurso de enxugamento da máquina pública, na verdade, materializou-se na transferência de recursos públicos para iniciativa privada, demonstrando a influência e força do capital na defesa de seus interesses.

A lógica do capital é expansionista e extremamente dinâmica, orientada para manutenção da taxa de lucros, com o Estado ocupando lugar central nesse sistema:

O *modo de produção* capitalista, portanto, necessita constantemente de transformações, imprescindíveis para sua própria manutenção. O Estado, nesse sistema, ocupa lugar central e, portanto, ainda que com autonomia relativa sobre as classes sociais - como representante de todas elas -, orienta, induz ou faz tais transformações no âmbito da produção, da

economia, da política e, mesmo, da cultura - onde se situa a educação - e possibilita explicitar-se o *fetichismo* do Estado e a contradição entre o capital e o trabalho, bem como as contradições que instituem a sociedade. (SILVA JR e SGUISSARDI, 2001, p. 98)

Neste contexto o Estado inicialmente assume o investimento educacional, em seguida o setor de ensino passa a ser explorado pelo setor de serviços, para num terceiro momento entrar na industrialização do setor de ensino:

No primeiro momento, o ensino - como qualificação da mão- de-obra, como produção da mercadoria força de trabalho -, é assumido pelo capital coletivo, na figura de seu representante - o Estado -, em face do alto custo desse investimento e da impossibilidade de os clientes adiantarem proventos para seu financiamento. Nesta etapa, o investimento do Estado no ensino assemelha-se aos seus gastos com a construção dos portos, estradas de rodagem e outros projetos necessários ao desenvolvimento das atividades ligadas ao capital privado e produtivo.

No segundo momento, o setor do ensino passa a ser explorado pelo capital de serviço. São empresas educacionais que exploram o setor no contexto do movimento de saturação/expansão provocado pela própria racionalidade do capital. O setor de serviços, no momento em que o capital se expande em sua direção, tende a se reorganizar segundo a racionalidade do modo capitalista de produção, seja em relação a sua dimensão geral - a diminuição do custo de produção da mercadoria força de trabalho -, seja na dimensão das empresas de ensino; em outras palavras, da inserção de mercadorias-coisas com valores de uso que carregariam incorporado o valor de troca. O processo acadêmico-científico, no caso da educação superior, toma-se mercadoria e tende a reificar-se, como qualquer outra mercadoria, apesar de sua especificidade, o que, sem dúvida, tende a alterar a identidade desse tipo de instituição e suas formas de existência como resultado imediato. (Enguita, 1993, p. 264-71) No terceiro momento - denominado por Enguita (1993) de industrialização do setor de ensino há uma tendência dupla de reorganização. Por um lado, o grande capital procura aumentar a sua composição orgânica (a relação entre o capital fixo sobre o capital variável) e, com isso, introduz mercadorias necessárias à *educação reorganizada*; por outro, ao reorganizá-la, busca fazê-lo a partir de sua racionalidade. Isso pode trazer novas formas organizativas para a educação e novas características ao processo de produção escolar incompatíveis ou até mesmo antagônicas à especificidade da instituição escolar e ao processo educativo. Assim, além da introdução do capital industrial - que já traz consigo uma lógica organizativa da produção capitalista -, observa-se a reconfiguração do campo educacional, segundo uma racionalidade não específica de sua natureza. (SILVA JR. E SGUISSARDI, 2013)

Não foi só o governo Fernando Henrique Cardoso, com suas reformas, que atentou contra o ensino superior público, seus sucessores também tiveram grande contribuição.

O mais recente desmonte com relação à ciência partiu da fusão do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação com o Ministério da Comunicação, com gigantesco corte no orçamento (44%) anunciado em março de 2017, deixando atônitos e desanimados os pesquisadores brasileiros.

Essa política de desmantelamento do serviço público, da pesquisa, e a mercantilização do saber e do ensino terá graves consequências nas próximas décadas. É nítida a tendência de transferir a responsabilidade sobre a educação, tirando-a do patamar de direito para transformá-la em mercadoria, num processo de expansão “aparentemente” infinito.

É essa a situação que estamos vivendo hoje quando vicejam os mais diferentes tipos de instituições universitárias oferecendo cursos os mais variados em estreita simbiose com os mecanismos de mercado. Aprofundase, assim, a tendência a tratar a educação superior como mercadoria entregue aos cuidados de empresas de ensino que recorrem a capitais internacionais com ações negociadas na Bolsa de Valores. (SAVIANI, 2010, p. 4)

Transfiguradas de instituições de ensino superior, se parecem mais com empresas, preocupadas com o lucro e a formação não-teórica de força de trabalho em massa, devolvendo às universidades públicas o fardo do sucateamento, reduzindo a educação a uma mercadoria, útil às imediatezidades do mercado.

Junte-se a isso, o senso comum que trata como natural o produto do imperialismo, conforme ensina Sguissardi (2006, p. 119) *apud* Bourdieu e Wacquant (2000), que chamam atenção para a nova linguagem dos tempos atuais:

Um grande acervo de termos novos, ou nem tanto, seria utilizado para fazer a cabeça da população, da grande imprensa, dos executivos das empresas nacionais e multinacionais e dos funcionários da mão direita do Estado, como diria o próprio Bourdieu (1998) em entrevista memorável ainda em 1992. Entre eles, “‘mundialização’ e ‘flexibilidade’; ‘governança’ e ‘empregabilidade’; ‘underclass’ e ‘exclusão’; ‘nova economia’ e ‘tolerância zero’; ‘comunitarismo’, ‘multiculturalismo’ e seus primos ‘pós-moderno’, ‘etnicidade’, ‘minoridade’, ‘identidade’, ‘fragmentação’, etcetera” (Bourdieu e Wacquant, 2000). Em contraposição, constatam a ausência de termos ou conceitos tais como “‘capitalismo’, ‘classe’, ‘exploração’, ‘dominação’, ‘desigualdade’”. Consideram Bourdieu e Wacquant que “tantos vocábulos peremptoriamente revogados sob o pretexto de obsolescência ou de impertinência presumidas é o produto de um imperialismo propriamente simbólico”, que, insidiosamente, vai se tornando senso comum. (SGUISSARDI, 2006, p. 119)

Amparados no discurso de modernização e flexibilidade, direitos vão sendo tratados como privilégios, e a população vai reproduzindo e aceitando o discurso de necessidade de enxugamento da máquina pública.

O pano de fundo econômico-financeiro tem sido o ajuste neoliberal da economia, em que se destacaram a abertura comercial, a liberalização financeira, a desregulamentação dos mercados e das relações trabalhistas, a reforma previdenciária, a obtenção, a qualquer custo, do equilíbrio orçamentário e do controle da inflação, via redução dos gastos públicos,

aumento de taxas de juros pelo Banco Central, o inadível pagamento da dívida externa, e a privatização das empresas estatais, 12 Ver Roberto Rodríguez Gómez (2004) e sua bibliografia a respeito do tema. 123 Valdemar Sguissardi com transferência para a iniciativa privada de obrigações tradicionalmente de responsabilidade do Estado. (IDEM, 2006, p. 122)

Para Sguissardi (2006, p. 123) “complementarmente, o pano de fundo político-administrativo tem sido a reforma do aparelho do Estado, pós-burocrática, declaradamente gerencialista, apoiadas em concepções de Estado Subsidiário, Avaliador e Controlador”.

[...] a questão-chave para se pensar a proteção e defesa da universidade pública, é enfrentar o debate em torno do conhecimento, da ciência, da educação em geral e da educação superior em particular, como bem público versus bem privado, ou, em outros termos, restabelecer o confronto entre o público e o privado/mercantil e tirar desse debate e desse confronto todas as conseqüências possíveis. É identificar os condicionantes históricos, político-econômicos, passados e presentes, que tornaram esse debate tão atual. É perceber, como diz César Benjamim, que o Estado nacional, tornado refém do sistema financeiro, das “obrigações” assumidas com organismos multilaterais, num país campeão mundial de desigualdades, deixou de cumprir funções estruturantes essenciais, entre elas a de garantir a manutenção, expansão e a qualidade de sua universidade pública. (IDEM, 2006, p. 130)

Encerramos esta seção com os apontamentos de Sguissardi (2006) e Dourado (2002). Sguissardi (2006, p. 130) questiona: “como pensar um país soberano e uma nação plenamente democrática, se os bens públicos universais são vistos como mercadorias ou semi-mercadorias e a universidade pública cada vez mais identificada pela ótica de uma empresa econômica competitiva?”.

E Dourado (2002, p. 247) que afirma: “a construção da educação superior pública como patrimônio da sociedade, entendida como espaço de construção coletiva, implica o alargamento dos seus horizontes como espaço de formação ampla que não se restrinja à formação de profissionais *stricto sensu*”.

2.1 AS UNIVERSIDADES PÚBLICAS NO CONTEXTO NEOLIBERAL

Segundo a Constituição Federal (1988), a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família. Com esta afirmação iniciamos nossa reflexão sobre as universidades públicas no contexto neoliberal.

A situação hodierna é de contingenciamento e grave crise de financiamento em todas as instituições de ensino superior. Não só os serviços ofertados estão sendo ameaçados, como inúmeros cargos públicos, que foram recentemente extintos por Decreto.

Com discurso de modernização, está em curso o processo de sucateamento e de desmantelamento da universidade pública no país. Vivenciamos uma forte tendência à privatização das universidades públicas, com falas acaloradas sobre o alto valor de custeio dessas instituições, principalmente se comparadas às instituições privadas.

A precarização das condições de trabalho já desponta como preocupação dominante nos debates sobre o futuro das universidades públicas, banalizando-se o tripé ensino, pesquisa e extensão, tão valorizados pelas universidades. Conjuntamente, inicia-se, inclusive nas universidades públicas a lógica do capital, com a mercantilização da pesquisa e a formação voltada para o treinamento em detrimento de uma formação integral para a vida.

Embora sua existência dependa economicamente do Estado, a universidade por se autônoma, preocupa-se com a formação integral e humanista do ser humano, no entanto, neste contexto neoliberal, com característica dominante de desinvestimento nas universidades, essa autonomia encontra-se comprometida.

Segundo Paula (2003, p. 53) “paradoxalmente verifica-se uma crescente intervenção do Estado e do MEC nas universidades, via sistema de avaliação e outras medidas autoritárias, ferindo a autonomia das instituições universitárias, inscrita no art. 207 da Constituição Federal de 1988”. O intuito é transformar as universidades em máquinas prestadoras de serviços ao setor produtivo, através de parcerias e consultorias, acentuando-se os cursos de curta duração, à distância, mestrados profissionais, etc., sem contar as pesquisas financiadas por empresas e dos serviços prestados ao mercado.

Junte-se a isso, a intenção governamental de acabar com o Regime Jurídico Único dos servidores, seja em forma de extinção de cargos públicos ou planos de demissão voluntária, buscando a racionalização da instituição universitária com relação aos recursos financeiros, materiais e humanos, comparando seu funcionamento ao de uma empresa privada.

De acordo com Paula (2003, p. 58) “o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, formulado em 1995 pelo Ministério da Administração Federal e Reforma

do Estado (MARE), abriu mais um precedente para a privatização das universidades públicas”. Confunde-se autonomia com privatização, terceirização e submissão à lógica do mercado.

É o pensamento posto a serviço da tecnificação, do desenvolvimento de instrumentos para o controle social e de novas formas de subjetividade. Essa razão instrumental e imediatista, essa tecnificação exacerbada está comprometendo a cultura, a autonomia e a liberdade do pensamento. (PAULA, 2003, p. 64) Para a autora é a “capitulação do pensamento à mercadoria, a introdução da cultura no domínio da administração, a coisificação do pensamento, que perde a capacidade de reflexão crítica”.

Em relatório recente, o Banco Mundial (2018) defende a eficiência dos gastos públicos, recomendando ao governo brasileiro a extinção do ensino superior gratuito, justificando que as despesas com ensino superior público são ineficientes e regressivas. O relatório sugere o pagamento de mensalidades pelas famílias mais ricas e o direcionamento ao acesso ao financiamento estudantil para o ensino superior para os mais pobres. Como argumento o estudo ressalta que o custo de um estudante em universidade pública equivale de dois a cinco vezes mais que em instituições privadas.

É fundamental não perdermos de vista que alterações substantivas têm sido efetivadas na agenda da educação superior no Brasil na esteira desses preceitos, a despeito de mobilizações expressivas da sociedade civil organizada. Na agenda das políticas educacionais para a educação superior, é particularmente notável a condição do país como parceiro e fiel depositário das prescrições internacionais, particularmente do Banco Mundial. (DOURADO, 2002, p. 240)

Esta é a configuração da universidade pública na sociedade neoliberal. Queda nos repasses, desinvestimentos, sucateamento e discurso pronto de alto custo de manutenção. Porém, na hora de avaliar, as instituições privadas não aparecem no ranking das melhores. No ranking Folha (2017), das 195 melhores universidades, apenas 88 eram privadas, sendo que das 20 melhor avaliadas, todas eram públicas.

Na avaliação do MEC (2016), calculadas pelo Índice Geral de Cursos (IGC), que dá notas de 1 a 5, considera as instituições com notas 4 e 5 excelentes.

Tabela 1 – Instituições avaliadas pelo MEC com IGC 4 e 5

Instituições consideradas excelentes	
Universidades	77 instituições públicas federais e estaduais
	15 instituições privadas sem fins lucrativos
	6 instituições privadas com fins lucrativos
Faculdades	12 instituições públicas federais, estaduais e municipais
	127 instituições privadas sem fins lucrativos
	123 instituições privadas com fins lucrativos
Centros universitários	2 instituições públicas federal e estadual
	25 instituições privadas sem fins lucrativos
	12 instituições privadas com fins lucrativos

Fonte: elaboração própria com dados do MEC (2016).

Das universidades 98 universidades listadas no ranking do MEC com notas 4 e 5, somente seis instituições privadas com fins lucrativos foram consideradas excelentes. No quesito faculdades e centros universitários, que investem prioritariamente em ensino, 135 instituições privadas com fins lucrativos tiveram esta avaliação.

Se compararmos estes números aos dados da Figura 1, descrita anteriormente, verificaremos que das 2.069 instituições de ensino superior em funcionamento no país, apenas 135 foram consideradas excelentes pela avaliação do MEC, isto é, 6,52% do total. Já com relação às instituições públicas, das 295 instituições em funcionamento no país, 91 ou 30,84% são consideradas excelentes pela mesma avaliação.

Esses dados demonstram que as instituições públicas resistem e mostram resultado, apesar das restrições orçamentárias, das dificuldades enfrentadas e de todo o esforço para desacreditá-las.

A seguir, veremos como a Reforma do Estado contribuiu para a mercantilização da educação, pois de acordo com Dourado (2002, p. 236) “tal lógica implica alterações substantivas no campo educacional no que se refere à organização jurídica das instituições educativas, ao possibilitar, entre outros aspectos, novos processos de regulação e gestão e formatos de privatização na arena educacional”.

Nos anos 90, especialmente na gestão de Fernando Henrique Cardoso, as políticas públicas são reorientadas por meio, entre outros processos, da

reforma de Estado que, como explicitamos anteriormente, engendra alterações substantivas nos padrões de intervenção estatal, redirecionando mecanismos e formas de gestão e, conseqüentemente, as políticas públicas e, particularmente, as políticas educacionais em sintonia com os organismos multilaterais. (DOURADO, 2002, p. 241)

Assim, segundo Dourado (2002, p. 245) “as alterações provocadas pelas políticas educacionais no Brasil não podem ser compreendidas sem o entendimento das contingências históricas e econômicas que balizam o cenário atual das transformações societárias do mundo atual”.

2.2 A CONTRA REFORMA DO ESTADO E O DESMONTE DO SERVIÇO PÚBLICO

De acordo com Dourado (2002, p. 235) “o processo resultante de uma nova fase de reestruturação capitalista é marcado por políticas de centralização, de diferenciação e de diversificação institucional e, especialmente, de privatização da esfera pública”.

A crítica ao Estado intervencionista, efetivada pelos partidários do neoliberalismo, e a busca de minimização da atuação do Estado no tocante às políticas sociais, pela redução ou desmonte das políticas de proteção, são prescritas como caminho para a retomada do desenvolvimento econômico por meio da reforma do Estado. A defesa ideológica dessa reforma é implementada pelo discurso de modernização e racionalização do Estado, objetivando, desse modo, a superação das mazelas do mundo contemporâneo (desemprego, hiperinflação, redução do crescimento econômico...) e de adaptação às novas demandas pelo processo de globalização em curso. (DOURADO, 2002, p. 235)

O enxugamento da máquina pública, a privatização de bens e serviços e a reforma do Estado são entendidos como superação de um Estado paternalista, transferindo para esfera privada a produção de bens e serviços anteriormente de responsabilidade do Estado. (DOURADO, 2002)

O Estado brasileiro, historicamente caracterizado como ente partidariamente vinculado aos interesses do setor privado, configura-se por uma enorme dívida social no sentido de alargamento dos direitos sociais e coletivos, ou seja, da esfera pública. Desse modo, a inserção do país na lógica neoliberal, como coadjuvante no processo de globalização em curso, sintonizado às premissas de liberalização econômica, desregulação financeira, alterações substantivas na legislação previdenciária e trabalhista e, fundamentalmente, na intensificação dos processos de privatização da esfera pública, tem sido apresentada pelos setores dirigentes como um claro indicador de modernização do até então Estado patrimonial. (DOURADO, 2002, p. 235)

Assim surge a administração gerencial do Estado moderno, sendo que, de acordo com Dourado (2002, p. 236) “a saúde, a educação, a cultura e a pesquisa científica compõem, nesse projeto, o setor de serviços não-exclusivos, os quais o “Estado provê, mas que, como não envolvem o exercício do poder extroverso do Estado, podem ser também oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não estatal”.

Segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e aprovado pela Câmara de Reforma do Estado, a culpa para deteriorização dos serviços públicos, o agravamento da crise fiscal e a alta da inflação, era do Estado, que desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo. A solução para o problema seria uma reforma para consolidar a estabilização em uma base moderna e racional, isto é, uma administração pública gerencial, com foco nos resultados e não nos processos.

Para Dourado (2002, p 237) “a perspectiva neoliberal é, nesse contexto, ideologicamente difundida apenas como reformulação da gestão do desenvolvimento capitalista, na qual a desigualdade é aceita como norma, e o desemprego, como contingência necessária ao desenvolvimento do capital”.

De acordo com o Plano Diretor (1995), a intervenção do Estado na economia provocava distorções, provocando artificialismos insustentáveis na década de 90. Segundo o documento, Estado e mercado são duas instituições centrais no capitalismo e se uma delas apresenta funcionamento irregular, as crises se tornam inevitáveis, sendo que, nos anos 80, a crise do Estado estava pondo em cheque o modelo econômico vigente, tornando inadiável a reforma e reconstrução do mesmo.

Essa reorganização estatal, baseada em modelos de países desenvolvidos, tinha ênfase na eficiência e produtividade do serviço público e prometia a especialização do servidor, com remuneração mais justa, o que na prática não aconteceu. Pelo contrário, no período de 1995 a 1999, o que se viu foi a redução no número de servidores do poder executivo da União, diminuindo de 713 mil em 1989, para 580 mil em 1995.

De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Estado (1995) esta política de redução de servidores resultou na suspensão de concursos públicos, não sendo substituídas as vagas decorrentes de vacâncias. Em 1988 havia, segundo o relatório

do Plano Diretor (1995, p. 23) havia “1.444.000 servidores ativos no Poder executivo, incluindo administração direta, autarquias, fundações e sociedades de economia mista, ao final de 1994 foram contabilizados 1.197.000 servidores”.

O que o Plano chama de redefinição do papel do Estado é, na verdade, a transferência para o setor privado das atividades que possam ser controladas pelo mercado e a descentralização para o setor público não-estatal dos serviços que não envolvem o poder do Estado, mas que continuam subsidiados pelo mesmo, como: educação, saúde, cultura e pesquisa científica, num sistema que chamam de parceria. Transfere-se para o setor privado a tarefa da produção com a justificativa de que este a realiza de forma mais eficiente.

Esta parte da Reforma foi realizada com sucesso, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, quando houve uma onda de privatizações e concessões, além do aumento da transferência, via terceirização, dos serviços considerados acessórios na administração pública. Como se nota, não é de hoje, que a cada crise, os governos tratem como “inovação” os instrumentos de política social, que podem ser traduzidos em contingenciamentos e privatizações, e também nas (contra) reformas trabalhista e da previdência, como respostas rápidas a problemas estruturais.

Os diagnósticos apresentados no Plano Diretor da Reforma do Estado (1995) serviram de base para as Emendas Constitucionais propostas na época, tais como definição de teto para remuneração de servidores, exigência de projeto de lei para aumento de remuneração nos Poderes e no caso da Previdência Social, além de assegurar aposentadoria em idade razoável e proporcional ao tempo de contribuição.

Todas estas mudanças, segundo o Plano Diretor (1995), tinham o amplo apoio da população, mas,

É oportuno enfatizar que essas discussões somente se aceleraram a partir do momento em que se impõem as orientações do ajuste neoliberal das economias nacionais no final dos anos setenta, durante os anos oitenta e noventa e neste início de século. É importante destacar que elas envolvem “teses” que se têm constituído em arma essencial de convencimento da opinião pública para fazê-la aceitar a redução dos gastos públicos com os direitos da cidadania, hoje considerados em geral como serviços públicos não exclusivos do Estado. (SGUISSARDI, 2006, p. 104)

Como parte da solução da crise o Plano previa medidas inadiáveis como:

(1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas. (PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995, p. 11)

O objetivo era realizar a transição de uma administração burocrática, rígida e ineficiente para uma administração gerencial, flexível e eficiente, atribuindo a incapacidade na implementação de políticas públicas à ineficiência da máquina administrativa.

No plano administrativo, a administração pública burocrática surgiu no século passado conjuntamente com o Estado liberal, exatamente como uma forma de defender a coisa pública contra o patrimonialismo. Na medida, porém, que o Estado assumia a responsabilidade pela defesa dos direitos sociais e crescia em dimensão, foi-se percebendo que os custos dessa defesa podiam ser mais altos que os benefícios do controle. Por isso, neste século as práticas burocráticas vêm sendo substituídas por um novo tipo de administração: a administração gerencial. (PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995, p. 14)

No patrimonialismo não havia distinção entre a *res publica* pública da *res principis*, sendo a corrupção e o nepotismo características inerentes.

Assim, a administração burocrática (surgida no Brasil nos anos 30) seria o remédio para este modelo, com ênfase nos controles administrativos, na hierarquia e impessoalidade. Por último o Estado deveria evoluir para a administração gerencial, focada na eficiência e qualidade, sendo um avanço com relação à administração burocrática sem negar seus princípios, porém, sem basear-se apenas no controle para focar nos resultados, inspirada na administração de empresas. (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO ESTADO, 1995, p. 16)

O modelo desenvolvimentista do governo na década de 30, com participação ativa do Estado na aceleração da industrialização seria duramente questionado nos anos seguintes. Com o intuito de modernizar a administração pública foi criado, em 1936, o DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público foi também neste período instituída a função orçamentária enquanto atividade formal, vinculada ao Ministério do Planejamento.

Segundo o Plano Diretor de Reforma do Estado (1995, p. 19) “o DASP representou a tentativa de formação de burocracia nos moldes weberianos, baseada no princípio do mérito profissional”, e embora o instituto do concurso público tivesse tido alguma valorização, o patrimonialismo ainda se mantinha forte no quadro político brasileiro (como, aliás, até os dias atuais).

Várias outras tentativas de reformas seriam realizadas até meados de 1967. Segundo o Plano Diretor (1995), o Decreto-Lei 200/67 seria considerado o primeiro momento da administração gerencial no Brasil:

Mediante o referido decreto-lei, realizou-se a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de obter-se maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional. Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, o descongestionamento das chefias executivas superiores (desconcentração/descentralização), a tentativa de reunir competência e informação no processo decisório, a sistematização, a coordenação e o controle. (PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995, p. 20)

Foi neste momento de descentralização administrativa, com objetivo de desconcentração e expansão da administração pública indireta e transferência das atividades de governo que surgiu o marco da terceirização na administração pública.

A finalidade era descentralizar a administração, no entanto, devido à estratégia do governo militar em não desenvolver carreiras de administradores públicos de alto nível, o decreto não desencadeou as mudanças desejadas, pelo contrário, deu ênfase ao clientelismo.

Assim, nos anos 70, houve nova tentativa de modernização através da Secretaria de Modernização (SEMOR), com a implantação de técnicas de gestão, através da administração de recursos humanos no governo federal.

Nos anos 80 foi criado o Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização – PrND, com objetivo de revitalização das organizações, descentralização da autoridade, simplificação dos processos administrativos e a promoção da eficiência. Segundo o Plano Diretor (1995), todas essas tentativas de implantar uma administração pública gerencial foram paralisadas na transição democrática de 1985, com o surgimento do que chamaram de retrocesso burocrático. (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO ESTADO, 1995, p. 16)

Desde então os direitos duramente conquistados seriam tratados como retrocessos. Os abusos cometidos em nome da descentralização e da flexibilização da administração pública promovidos pelo Decreto-Lei 200/67, com excessiva autonomia para empresas estatais, utilizando o modelo patrimonialista nas autarquias e fundações (pois não havia exigência de processo seletivo para admissão de pessoal) foram o panorama para que, na transição democrática, a nova Constituição tentasse resguardar o Estado de tais atitudes.

A nova constituição determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados membros e dos Municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta. (PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995, p. 21)

Os direitos instituídos pela Constituição Cidadã tornaram-se ameaça ao modelo de administração gerencial. A estabilidade dos servidores civis, a instituição do regime estatutário na administração direta, nas fundações e autarquias e a aposentadoria com proventos integrais eram vistas como distorções inadmissíveis, necessitando de alterações, principalmente através de mudança organizacional e cultura através da implantação da administração gerencial.

O que o Plano chama de encarecimento no custeio da máquina pública, é na verdade valorização do funcionalismo.

A rigidez da estabilidade assegurada aos servidores públicos civis impede a adequação dos quadros de funcionários às reais necessidades do serviço, e dificulta a cobrança de trabalho. Da mesma forma, a transformação do concurso público - cuja exigência generalizada na administração pública representou o grande avanço da Constituição de 1988 - em uma espécie de tabu dificulta as transferências de funcionários entre cargos de natureza semelhante. Por outro lado, as exigências excessivas de controles no processo de compras e o detalhismo dos orçamentos são exemplos dessa perspectiva burocrática implantada na lei brasileira, que dificultam de forma extraordinária o bom funcionamento da administração pública. Destaca-se a deficiência de sistemas de informação e a inexistência de indicadores de desempenho claros para os diversos órgãos da administração direta e indireta. (PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995, p. 26)

O que a constituição intentava era a preservação da administração, evitando a utilização política de cargos, promovendo a valorização do funcionalismo, através da proteção ao servidor. No entanto, os adeptos da Reforma do Estado titulam a legislação de protecionista, criticando o instituto da estabilidade, bem como os

critérios rígidos de contratação, que segundo o Plano Diretor (1995) “impedem o recrutamento direto no mercado”.

Também criticavam a uniformização no tratamento dos servidores, e sugeriam outras formas de seleção “mais flexíveis sem permitir a volta do clientelismo”. (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO ESTADO, 1995, p. 27) Como isso seria feito, no entanto, é um mistério, pois a história mostra que o clientelismo permanece, mesmo com todos os cuidados instituídos na Constituição de 1988, além disso, a estabilidade no serviço público existe para preservar o cumprimento da lei e não para beneficiar o servidor.

O crescimento nas despesas com pessoal após a Constituição Federal de 1988 foi motivo de crítica pelos idealizadores da Reforma do Estado, estes argumentavam que o número de inativos aumentou com o passar dos anos, necessitando de reforma no sistema de previdência do servidor público, tratando como privilégios os direitos conquistados pelos servidores.

O problema nunca foi a quantidade de servidores, mas o desequilíbrio no sistema remuneratório, de acordo com o Plano (1995, p. 35) “no geral, o que existe é um sistema de remunerações extremamente distorcido, em que algumas carreiras, especialmente as jurídicas e, em segundo plano, as econômicas, são bem remuneradas, em função de gratificações que visariam premiar desempenho”.

A forma encontrada para flexibilizar a rigidez dos concursos foi instituir a Gratificação por Cargos em Comissão (DAS), o que possibilita ao gestor “recrutar” no mercado o profissional que melhor de convier. No entanto, a experiência nos mostra que esses cargos, muitas vezes, são preenchidos por pessoas de fora do serviço público, parentes, funcionários fantasmas ou são trocados por favores políticos.

Como se nota, a administração burocrática, focada no rígido ingresso ao serviço público, através de concurso; na garantia de estabilidade para o servidor para que este não seja manipulado e possa cumprir a lei; na formalidade dos processos de compras, e no detalhismo orçamentário; se tornaram entraves para a implantação da administração gerencial, que visava premiar por mérito (o que seria ótimo), mas também visava contratar e demitir com facilidades (o que seria perigoso), pois resquícios do patrimonialismo estão presentes e em uso no Brasil.

Bresser-Pereira chamava de irrealista a proposta neoliberal de Estado mínimo, mas no nosso entendimento ela é justamente o que o plano propunha. O

que o plano chamou de reforma, chamamos de contrarreforma, com perda dos direitos adquiridos, tentativa de implantar uma administração gerencial que propõe mecanismos de transferência de recursos e patrimônio público para iniciativa privada, além de desvalorização e desmonte do serviço público.

No caso brasileiro, demarcado historicamente por um Estado patrimonial as arenas tradicionais do poder político sofrem alguns ajustes na direção da mercantilização das condições societais, agravando ainda mais o horizonte das conquistas sociais, ao transformar direitos em bens, subjugando o seu usufruto ao poder de compra do usuário, mercantilizando as lutas em prol da cidadania pelo culto às leis do mercado. Esse mote político e econômico, no caso brasileiro, implicou na última década uma maior concentração de riquezas, incremento da corrupção, privatização da esfera pública e, conseqüentemente, o alargamento das injustiças sociais e a diversificação e intensificação dos processos de exclusão social. (DOURADO, 2002, p. 236)

Há em andamento um projeto deliberado de desmonte do serviço público, principalmente nas áreas de Educação e Saúde, que se materializa na extinção de cargos públicos e no corte de verbas e congelamento de salários.

As privatizações ocorridas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso foram realizadas, segundo os tecnocratas do período, para reduzir os gastos públicos e garantir o equilíbrio fiscal, o que não aconteceu. E agora, com as mesmas alegações, temos a aprovação da PEC 142, na Câmara dos Deputados, e em primeiro turno, no Senado Federal, registrada como PEC 55, que congela por 20 anos os gastos primários do orçamento, inclusive os gastos com saúde, previdência e assistência, sem congelar os recursos para pagamento de juros e amortizações da dívida pública. Tudo isso reforça a destruição dos direitos sociais da população brasileira. (SILVA e SCHMIDT, 2016, p. 345)

A Emenda Constitucional 95, promulgada em dezembro de 2016, cria um teto para os gastos públicos para um período de 20 anos, conforme descrito no Art. 6 “Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.

Válida para os regimes fiscal e da seguridade social e para todos os poderes da república, os limites de gastos só será reajustado em função da inflação do período anterior (corrigida pelo IPCA), medida entre os meses de julho de um ano a julho do próximo ano. O órgão que não respeitar o teto é sujeito a vários impedimentos, dentre eles:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de

sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

VII - criação de despesa obrigatória; e

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal.

§ 1º As vedações previstas nos incisos I, III e VI do caput, quando descumprido qualquer dos limites individualizados dos órgãos elencados nos incisos II, III e IV do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicam-se ao conjunto dos órgãos referidos em cada inciso.

§ 2º Adicionalmente ao disposto no caput, no caso de descumprimento do limite de que trata o inciso I do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficam vedadas:

I - a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e

II - a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

§ 3º No caso de descumprimento de qualquer dos limites individualizados de que trata o caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal. (EMENDA CONSTITUCIONAL 95 DE 2016, ART. 109)

Essa emenda resultará na impossibilidade de investimentos e no congelamento de salários do funcionalismo público, visto que durante o período de vigência da emenda, os valores só serão reajustados em função da inflação medida pelo IPCA, restando claro que o governo não pretende fazer investimentos, o que, aliás, já está acontecendo.

Os investimentos nas universidades federais vêm sendo sistematicamente diminuídos nos últimos anos, porém, a partir de 2017 os impactos se tornaram ainda mais ameaçadores. Esse contingenciamento tem levado as universidades a fazer um planejamento de pagamentos que visa pagar o mais urgente, cortar várias despesas e projetos, numa espiral que acaba no sucateamento dos serviços prestados e nos auxílios ofertados, comprometendo não só a estrutura das instituições, mas o tripé ensino, pesquisa e extensão.

Com cortes significativos nos orçamentos, as IFES estão sofrendo para quitar seus compromissos. De acordo com o portal de notícias G1 (2017), universidades como a Universidade de Brasília (UNB), Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Universidade do Rio de Janeiro (UFRJ) e Universidade Federal de Goiás (UFG) sinalizam que os recursos recebidos pelo governo federal não são suficientes para pagar manter o funcionamento letivo das instituições. Somente no Ministério da Educação o corte no orçamento foi de 4,3 bilhões de reais. As despesas com custeio foram contingenciadas em 15% e as despesas de capital (investimentos) em 40%.

Segundo levantamento do G1 (2017), universidades tiveram cortes drásticos em seus orçamentos impactando significativamente no custeio dessas instituições. A Universidade Federal do Acre (UFAC) teve redução de 16% nos repasses, correspondendo a 11 milhões a menos para o custeio e investimentos em seus campi; no Distrito Federal a UnB está com déficit de 100 milhões de reais e busca resolver o problema orçamentário dispensando 130 trabalhadores terceirizados dos serviços de manutenção, limpeza, portaria e vigilância; outro exemplo é a Universidade Federal de Minas Gerais que encontra dificuldade até mesmo para comprar toner para as impressoras da instituição, sem contar os pagamentos de água e luz que encontravam-se com quatro meses de atraso; a Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Federal do Piauí (UFPI), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FURG) e Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) informaram redução dos gastos com contratos terceirizados, a exemplo do que está acontecendo no país todo, com todas as IFES do Brasil.

Em momentos de crise os primeiros cortes são realizados nos serviços terceirizados, investimentos em capital, pesquisas e por fim em custeio, como se houvesse margem para cortes nos orçamentos repassados para as instituições. Esses cortes prejudicam o andamento das atividades, precarizam as condições de trabalho e ensino, preocupam gestores e desestimulam a comunidade acadêmica em geral.

Além das restrições orçamentárias, o intuito governamental para enfraquecer o serviço público vai além, visa acabar com a relativa estabilidade dos servidores, ampliando a terceirização de serviços, substituindo os cargos públicos extintos por decreto. Esse ataque é direcionado exclusivamente aos servidores do executivo, com contenção de serviços que atingem diretamente a população.

Os retrocessos no serviço público parecem não ter limites. Após aprovação da Lei da Terceirização, que amplia a possibilidade de contratação de empresas terceirizadas para prestação de serviços, seja em atividades meio ou atividades fim, o Decreto 9.292/2018 extinguiu mais de 60 mil cargos públicos nos mais diversos órgãos do executivo federal.

Com isso, os cargos vagos não serão mais abertos para concurso e sim, quando ainda necessários, substituídos por trabalhadores da iniciativa privada, em nítido ataque à Constituição Federal de 1988. Abrem-se as portas do clientelismo e nepotismo, com negociação de cargos e submissão obrigatória dentro do serviço público.

O Decreto 9.292 de janeiro de 2018 extingue cargos efetivos vagos e que vierem a vagar nos quadros da administração pública federal e veda abertura de concurso público e provimento de vagas adicionais para os cargos que especifica:

Ficam extintos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os seguintes cargos efetivos regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990:

I - vagos e que vierem a vagar constantes dos Anexos I e II; e

II - vagos constantes do Anexo III.

Art. 2º Ficam vedados para os cargos constantes do Anexo IV:

I - a abertura de concurso público; e

II - o provimento de vagas em quantitativo superior ao estabelecido no edital de abertura do concurso público. (DECRETO 9.292, ART 1º E 2º)

O discurso do governo é que são cargos obsoletos, porém ao olhar atentamente a lista é possível verificar vários cargos ainda em uso que foram deliberadamente extintos e que muito provavelmente serão substituídos por trabalhadores terceirizados.

Como exemplo de cargos que foram extintos pelo decreto, podemos citar alguns dos cargos de nível médio, tais como: assistentes e auxiliares em administração; técnicos em segurança do trabalho, em contabilidade e enfermagem; recepcionistas; secretários; técnicos em agropecuária; motoristas; agentes de saúde; entre outros, e de nível superior: engenheiros de segurança do trabalho; analistas de sistemas; auditores; dentistas; pedagogos, secretários executivos, zootecnistas, biomédicos, administradores, bibliotecários, economistas, enfermeiros, estatísticos, psicólogos, técnicos em assuntos educacionais, enfermeiros, nutricionistas, farmacêuticos, assistentes sociais, fisioterapeutas, enfim, uma

quantidade significativa de cargos em diversos órgãos da administração pública que não são obsoletos e que mesmo assim foram extintos pelo referido decreto.

Esse decreto só veio somar frente à situação precária do quantitativo de técnicos administrativos em educação nas universidades. Há muito já não se investia em ampliação do número de vagas para servidores técnicos. A ampliação de vagas na graduação proposta pelo REUNI não foi acompanhada de uma estrutura administrativa adequada, pelo contrário, setores se sobrecarregaram de atividades em condições de trabalho precárias, sem nenhuma perspectiva de melhora.

O pensamento e discurso proeminente de que os servidores públicos são privilegiados é a tônica do momento. Em nítido ataque aos direitos historicamente conquistados, o governo tenta colocar a sociedade contra as instituições públicas, tratando-as como caras e ineficientes, tentando a todo custo incutir a lógica do mercado também na Educação e Saúde públicas.

Não é novidade que os direitos sejam tratados como privilégios. Essa lógica capitalista há muito acompanha a trajetória dos trabalhadores, no entanto, ultimamente uma forte onda midiática ataca não só os serviços públicos em geral, mas também o direito a educação pública de qualidade.

Ao sucatear as universidades o discurso de que elas são dispendiosas aquece a ideia de necessidade de privatizá-las, incluí-las na lógica mercadológica de preparação de mão de obra para o mercado. Deixando de fora a formação humanística e integral do ser humano, que não é artigo de valor para o capital.

Com o antigo discurso de enxugamento da máquina pública, o Brasil tenta atribuir ao executivo, que recebe a menor média salarial entre os três poderes, a difícil tarefa de equilibrar as contas públicas.

Enquanto alguns países fortalecem o serviço público, no Brasil, andamos na contramão do mínimo de cidadania. Afinal, a quem interessa o fracasso das universidades públicas brasileiras? Veremos que este fracasso interessa aos investidores, inclusive internacionais, que estão prontos a abocanhar a massa falida das instituições de ensino superior públicas.

Não bastasse a aprovação da Lei da Terceirização, do Decreto que extinguiu cargos públicos, a Reforma Trabalhista mencionada anteriormente, ainda há que se lutar contra a Reforma da Previdência, que promete não poupar nenhum trabalhador.

Com o mercado de trabalho enfraquecido, em que não há mais diferença entre trabalho formal e informal, cada vez menos pessoas contribuirão para a previdência e conseqüentemente cada vez menos pessoas se aposentarão. E como será a sociedade do futuro? Uma sociedade em que jovens não terão emprego e idosos não terão descanso.

Enquanto se pensa que o ataque é somente contra os servidores mais e mais medidas serão implementadas. O ataque é, em verdade, contra a sociedade, contra todos os cidadãos que necessitam de serviços públicos e de qualidade.

2.2.2 O desmonte dos direitos dos trabalhadores

Os direitos trabalhistas não são benesses aleatórias, são, antes de tudo, conquistas protagonizadas pelos trabalhadores que lutam constantemente por seus direitos em uma correlação de forças desigual entre capital e trabalho.

Não é só o serviço público que vem sendo atacado, os trabalhadores da iniciativa privada também são duramente golpeados, a exemplo da (contra) reforma trabalhista, recentemente aprovada.

Partindo desse pressuposto, a suposta modernização da legislação trabalhista, divulgada insistentemente pelo governo e aprovada pela Lei 13.467/2017, contraria os princípios basilares da Constituição de 1988, qual sejam: a arquitetura constitucional de um Estado Democrático de Direito; o princípio humanístico e social da Constituição da República; e a concepção de direitos fundamentais da pessoa humana. (DELGADO e DELGADO, 2017, p. 21)

Embora a Lei da Reforma Trabalhista tenha procurado regular aspectos do contrato de trabalho anteriormente sem normatização explícita, o novo diploma legal, segundo Delgado e Delgado (2017, p. 53) “também se perfilou por espírito anti-humanista e antissocial, buscando em praticamente todas as situações contempladas, assegurar um modesto padrão de proteção e garantias ao valor trabalho e à pessoa humana trabalhadora”.

Essa ofensiva à legislação trabalhista não é recente, com o discurso de modernização, direitos estão sendo retirados paulatinamente dos trabalhadores em um nítido ataque executado pelos governos em todos os países capitalistas.

Como já afirmamos, o trabalho estável, com carteira assinada, tende a ser uma categoria do passado, é cada vez mais comum as empresas exigirem que os candidatos se transformem em prestadores de serviços, a exemplo dos microempreendedores individuais, que trabalham como autônomos, com contratos de trabalho por tempo determinado, recebendo uma quantia fixa por mês, deixando de lado direitos como férias e 13º salário.

Nos momentos de crise econômica a tônica da necessidade de cortes recai principalmente na força de trabalho, é aí que o empresariado busca diminuir seus custos. Quando o mercado está em sua fase cíclica de expansão, o poder de negociação dos trabalhadores aumenta, porém, como no capitalismo o desemprego é um fator estruturante, o trabalhador fica impossibilitado de ter vantagem absoluta de negociação, restando apenas momentos de vantagens relativas, que podem ser facilmente manipuladas pelos empresários para o alcance de seus objetivos, qual seja, obter o maior lucro possível advindo da exploração do trabalho alheio.

Esse processo de precarização das condições de trabalho não é uma realidade local, nos países europeus esses processos já foram implantados há tempos e nem a experiência negativa advinda desses países impediu que o Brasil incorresse nos mesmos erros, somado ao agravante do histórico de desigualdades sociais no país.

A aprovação da Lei 13.467/2017 busca romper com a lógica civilizatória, democrática e inclusiva do Direito do Trabalho, que nas palavras de Delgado e Delgado (2017) realiza um importante papel de distribuição de renda no mundo da economia e da sociedade capitalista, diminuindo em alguma medida as tendências concentradoras de renda e de poder, característicos do capitalismo.

Por meio da desregulamentação ou flexibilização das regras incidentes sobre o contrato trabalhista, a referida lei mostra um desprezo à noção de centralidade da pessoa humana na ordem jurídica e na vida social; além disso, a lei faz ressurgir a desmedida prevalência do poder econômico na principal relação de poder existente no âmbito da economia e da sociedade, a relação de emprego. (DELGADO E DELGADO, 2017, p. 41)

A tendência é que todos os trabalhadores sejam afetados com essa (contra) reforma trabalhista, porém os jovens, mulheres, pobres e negros são os que sentirão o maior impacto com essas mudanças.

A nova legislação busca regulamentar, por exemplo, o teletrabalho, mas não cria qualquer direito específico para o empregado enquadrado neste novo regime laboral.

Além disso, introduz mudanças nas regras da negociação coletiva trabalhista, buscando implantar e mostrar as vantagens da sobreposição do acordado sobre o legislado, como se as partes, capital e trabalho, tivessem a mesma força de negociação.

Qual seria o poder de negociação do trabalhador senão o de expectador passivo num cenário de institucionalização da precarização do trabalho?

O trabalhador, que muitas vezes já se encontra em condições precárias de estabilidade não se vê em condições de fazer exigências, afinal, o mercado de trabalho está sobrecarregado com um exército de reserva, pronto para substituir aquele que não aceite o que foi imposto pelo empresariado.

Para Mota (2009):

[...] a progressiva expansão do exército industrial de reserva, cuja formação seja consubstanciada por desempregados temporários ou permanentes engrossa as fileiras da força de trabalho disponível e disposta a assumir qualquer tipo de emprego, o que favorece o rebaixamento salarial e possibilidades inimagináveis de precarização. (IDEM, 2009, p. 63)

Outro fator preocupante é a intenção nítida de enfraquecimento dos órgãos representativos da classe trabalhadora, com o fim da contribuição sindical. Sem o fortalecimento dos sindicatos, qual será o poder de mobilização dos trabalhadores?

Para Mota (2009)

Uma das maiores perdas para os trabalhadores foi o comprometimento do seu potencial político-organizativo. Esse comprometimento se deveu a diversos fatores, entre eles, as novas práticas de gestão da força de trabalho, cujas expressões mais visíveis foram a “cultura” participativa inaugurada com os CCQs e as modalidades de externalização de parte dos processos de trabalho através das terceirizações, da compra de serviços, do trabalho em domicílio, por tarefa, etc. Enquanto o participacionismo alimentava a passivização do trabalhador nos seus locais de trabalho, os mecanismos de externalização imprimiam novos meios de controle e dominação sob o argumento da autonomia do trabalhador por conta própria e da ideologia da empregabilidade. (IDEM, 2009, p. 63)

Segundo Delgado e Delgado (2017, p. 213) “os artigos foram alterados com o objetivo de transmutar em meramente facultativa a antiga contribuição sindical

obrigatória instituída pela Consolidação das Leis do Trabalho em 1943 [...]”. Para os autores:

[...] na seara do Direito Individual do Trabalho, todas as mudanças que enfraquecem o trabalhador, enfraquecem as categorias profissionais existentes, pulverizam as relações laborais, exacerbam o poder unilateral do empregador dentro das relações empregatícias, etc., são alterações que debilitam, severamente, o sindicalismo no País, a negociação coletiva do trabalho na realidade brasileira e, até mesmo, a própria cidadania trabalhista na economia e na sociedade pátrias. Ainda nessa seara jusindividual, todas as mudanças que afastam os sindicatos de seus trabalhadores representados, evidentemente são mudanças que debilitam e desfiguram o sindicalismo no País e, por consequência, o próprio Direito Coletivo do Trabalho. (IDEM, 2017, p. 214-215)

A pretensão mudancista da reforma é reconhecidamente extremada, a ponto de tentar transmutar a negociação coletiva trabalhista de clássico mecanismo de aperfeiçoamento e elevação das condições de contratação e gestão da força de trabalho em novel mecanismo de rebaixamento adicional dessas condições de contratação e de gestão trabalhistas na economia e na sociedade brasileira.

Caminhamos para uma fronteira entre o aumento da desigualdade e do desemprego, com pouca possibilidade de segurança futura para o trabalhador em geral. Para Delgado e Delgado (2017, p. 39) “a reforma trabalhista implementada no Brasil desponta por seu direcionamento em busca do retorno ao antigo papel do Direito do Trabalho na História, como instrumento de exclusão, segregação e sedimentação da desigualdade”.

O ponto forte das (contra) reformas trabalhistas sempre foi o fortalecimento da relação de poder do empregador e a conseqüente concentração de riqueza, restando como única esperança para o trabalhador a luta contínua por direitos e a resistência.

3 A EXTINÇÃO DE CARGOS E A TERCEIRIZAÇÃO NA UFMT

Declarar um cargo desnecessário e extingui-lo faz parte das ações discricionárias da administração pública, sendo dispensada a criação de lei ordinária para tal, não cabendo, se observados os princípios que regem o direito administrativo, controle judicial, se tratando de juízo de conveniência e oportunidade por parte da administração pública.

Sendo assim, Decretos de extinção de cargos públicos são editados com a finalidade de diminuir cargos que não são mais necessários nos órgãos do poder executivo. Isso ocorre, em geral, com cargos que se tornaram obsoletos, seja pelo avanço da tecnologia, seja pela desnecessidade do mesmo. No entanto, o que se observa, é que vários cargos extintos continuam sendo necessários, prova disso é a necessidade de realização de licitação para contratação de empresas terceirizadas que prestem estes serviços de forma continuada nas instituições públicas.

É a Instrução Normativa da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – IN SLTI – que dispõe sobre as regras para contratação de serviços, continuados ou não no âmbito do poder executivo federal:

Serviços continuados são aqueles cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente.

Os serviços continuados que podem ser contratados de terceiros pela Administração são aqueles que apóiam a realização das atividades essenciais ao cumprimento da missão institucional do órgão ou entidade, conforme dispõe o Decreto nº 2.271/97. (IN – SLTI nº 2/2008)

No decorrer desta seção conheceremos os tipos de serviços que a Universidade Federal de Mato Grosso contrata e também a composição e número de terceirizados que prestam serviços continuados na instituição.

O panorama da terceirização de serviços na Universidade Federal de Mato Grosso é crescente, segundo dados obtidos na Coordenação de Aquisições e Contratos de Serviços, até dezembro de 2016, vinte e três contratos de serviços de natureza continuada eram executados por treze empresas nos cinco campi da

Instituição¹⁰, totalizando 915 funcionários terceirizados prestando serviços diariamente em todos os campi, com despesa anual executada em 2016 de aproximadamente R\$ 38 milhões de reais.

Segundo o Portal da Transparência (2017) atualmente 3.884 servidores estão lotados na UFMT, distribuídos entre os cinco campi, somando-se os servidores efetivos e os cargos em comissão¹¹. Para dimensionar em números a quantidade de alunos e servidores da instituição, elaboramos a tabela abaixo, com base nos dados das Prestações de Contas disponíveis no sítio da UFMT na internet, na qual apresentamos a composição no número de servidores ativos efetivos (professores e técnicos) e alunos da instituição, bem como sua evolução no período de 2008 a 2016.

Tabela 1 -Número de servidores efetivos e alunos da UFMT

Ano	Docentes	Técnicos	Alunos Graduação
2008	1.226	1738	15.221
2009	1.351	1583	15.652
2010	1.450	1.567	17.888
2011	1.493	1.525	18.879
2012	1.508	1.498	20.162
2013	1.670	1.550	18.963
2014	1.721	1.603	20.308
2015	1.792	1.614	18.552
2016	1.827	1.631	18.970
	+601	-107	+3749
Diferença	49,02%	-6,15%	24,63%

Fonte: Elaboração própria com dados retirados dos relatórios de gestão 2008 a 2016.

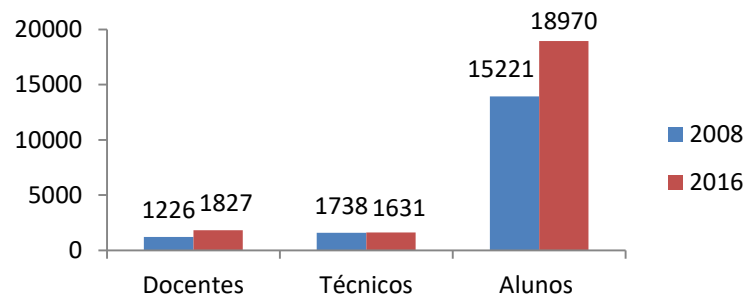
Na tabela acima podemos verificar que o número de técnicos administrativos em educação diminuiu no período estudado, dos 1738 servidores técnicos no ano de 2008, restam 1631 em 2016, uma diminuição de 107 servidores técnicos.

¹⁰ A lista completa das empresas e dos contratos pode ser acessada no Apêndice B desta dissertação.

¹¹ Os cargos em comissão não precisam ser necessariamente ocupados por servidores efetivos, são cargos provisórios, de livre nomeação e exoneração, destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Esses dados indicam que a ampliação no número de vagas na graduação, (com adesão ao REUNI) resultou em um aumento considerável no número de alunos matriculados no período estudado, um acréscimo 24,63%, ou seja, quase 4 mil alunos apenas nos cursos de graduação presencial em 9 anos, mas o número de servidores técnicos não acompanhou esta evolução, tendo diminuindo no mesmo período.

Figura 4 - Número de servidores e alunos da UFMT



*Apenas matrículas em cursos de graduação presenciais, exceto EAD e Parfor e pós-graduação.

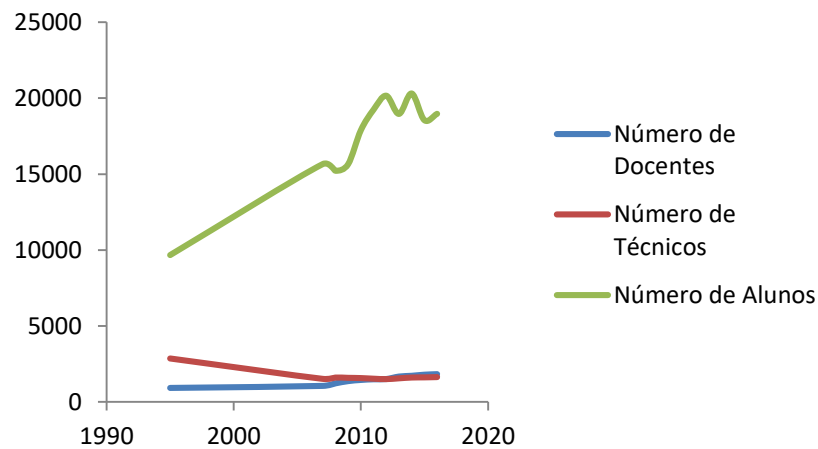
Fonte: Elaboração própria com dados retirados dos relatórios de gestão 2008 a 2016.

No período estudado, com relação aos técnicos administrativos em educação, a composição dos cargos foi sendo alterada, com alguns cargos de apoio sendo extintos, ampliando-se a contratação de empresas prestadoras de serviços terceirizados para suprir esta necessidade.

Segundo dados da Prestação de Contas (Relatório de Gestão, 2016), a instituição abrigava 18.970 alunos matriculados em cursos de graduação presenciais em 2016 (excetuando-se os cursos de Educação a Distância e Parfor) assim distribuídos: Campus Cuiabá 10.157; Campus Rondonópolis 3.608; Campus Araguaia 2.218; Campus Sinop 2473; Campus Várzea Grande 514.

Na figura abaixo demonstramos a evolução no número de servidores (professores e técnicos) e alunos num período maior, de 1995 a 2016. Podemos observar que o número de alunos na graduação teve crescimento quase constante no período de duas décadas, porém, com a reestruturação proposta pelo REUNI, este número teve um incremento ainda maior, enquanto que o quadro de técnicos administrativos em educação teve um declínio constante, diminuindo ano a ano seu quadro de servidores efetivos.

Figura 5 - Evolução no número de servidores e alunos



Fonte: Elaboração própria com dados retirados dos relatórios de gestão 2008 a 2016.

Como se pode perceber, desde a (contra) Reforma do Estado de 1995, o número de técnicos administrativos não acompanhou a evolução no número de matrículas, pelo contrário, seu quadro só decresceu.

Além disso, segundo a Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP), num período de 16 anos, de 2000 a 2016, setenta e dois cargos em nível de apoio foram extintos ou declarados desnecessários no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior do executivo federal. Abaixo listamos os cargos extintos, informados, via sistema eletrônico de acesso a informação (e-sic) pela Secretaria de Gestão de Pessoas da UFMT.

Os cargos da tabela abaixo marcados em negrito correspondem aos cargos extintos, mas ainda em uso na instituição.

Tabela 2 - Cargos extintos ou declarados desnecessários no período de 2000 a 2016

Açougueiro	Adrecista	Ajustador mecânico
Almoxarife	Apontador	Armazenista
Ascensorista	Aux. de carpintaria	Aux. de cozinha
Aux. de cortume	Aux. de dobrador	Aux. de eletricista
Aux. de encanador	Aux. de figurino	Aux. de manutenção
Aux. de mecânica	Aux. musical	Aux. de padeiro
Aux. de proc. de dados	Aux. de serralheria	Aux. de soldador
Aux. de enfermagem	Aux. limpeza	Aux. de marcenaria
Aux. operacional	Aux. de topógrafo	Barbeiro
Bombeiro hidráulico	Brigadista	Carpinteiro
Chaveiro	Compositor gráfico	Contínuo
Copeiro	Costureiro	Cozinheiro
Eletricista	Eletricista de espetáculo	Encadernador
Encanador	Estofador	Garçom
Impressor	Jardineiro	Lancheiro
Lavadeiro	Marceneiro	Marinheiro
Massagista	Mecânico	Motociclista
Motorista	Oleiro	Op. Destilaria
Op. copiadora	Op. máquinas	Op. máq. lavanderia
Padeiro	Pedreiro	Pintor
Porteiro	Recepcionista	Recreacionista
Salva-vidas	Servente de limpeza	Servente de obras
Telefonista	Tipógrafo	Torneiro mecânico
Vidraceiro	Vidreiro	Vigilante

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos da UFMTS/SGP/CDH/SPP. (Grifo nosso)

Podemos notar que alguns cargos foram extintos em função da evolução tecnológica, que automaticamente faz com que algumas atividades tornem-se desnecessárias ou obsoletas, no entanto, vários cargos continuam necessários, tanto que ainda são contratadas empresas com a finalidade de prestação continuada desses serviços.

Os cargos extintos, mas ainda em uso (em negrito na tabela acima) são cargos que a Universidade contrata continuamente para execução de suas atividades acessórias, tais como: almoxarife, auxiliar de eletricista, auxiliar de encanador; auxiliar de manutenção, auxiliar de limpeza, carpinteiro, copeiro, eletricista, encanador, jardineiro, motorista, pedreiro, pintor, porteiro, recepcionista, salva-vidas, servente de limpeza e vigilante, entre outros, cujos serviços são essenciais para realização de sua missão institucional.

Também é necessário frisar que não é permitida a terceirização de cargos de carreira (cargos efetivos), só se pode terceirizar cargos declarados desnecessários e extintos. De acordo com o Decreto Federal 2.271/1997:

Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal. (DECRETO 2.271/1997, ART. I)

Recentemente um o novo Decreto, nº 9.262, publicado em 9 de janeiro de 2018, extinguiu cargos efetivos vagos e que vierem a vagar dos quadros de pessoal da administração pública federal, além disso, vedou a abertura de concurso público e provimento de vagas adicionais para os cargos que o decreto especifica. No total foram extintas cerca de 68 mil vagas em diversos cargos nos órgãos do executivo federal, dentre os quais 108 cargos no âmbito da carreira de técnicos administrativos em educação nas Instituições Federais de Ensino Superior.

Note-se que, a exemplo dos dados apresentados na Tabela 2, dentre os cargos extintos em 2018, alguns ainda são e serão necessários para atendimento das demandas institucionais das IFES. Como exemplo de cargos extintos pelo Decreto, mas ainda necessários, podemos citar: auxiliar administrativo; auxiliar de biblioteca; auxiliar de enfermagem; auxiliar em assuntos educacionais; telefonista; técnico em secretariado; enfermeiro do trabalho; secretária executiva; pedagogo; analista de sistemas; assistente de administração, dentre outros.

Devemos nos atentar para o fato de que o referido decreto extinguiu cargos em nível fundamental (C), nível médio (D) e nível superior (E), abrindo as portas para que esses cargos possam ser terceirizados no futuro, tendo em vista que ainda serão necessários para as atividades realizadas nas universidades.

Dito isso, na sequência, veremos como a composição dos cargos técnicos administrativos foi sendo alterada com o passar dos anos, com a diminuição significativa dos cargos em nível de apoio (C, B e A), isto é, classificação em que a maior parte dos cargos extintos até 2016 se encontrava.

Tabela 3 - Distribuição de técnicos ativos por nível de classificação na carreira.

Ano	Superior	Médio	Apoio			Total
	Nível E	Nível D	Nível C	Nível B	Nível A	
2008	407	624	365	207	135	1738
2012	374	631	298	113	82	1498
2013	422	650	297	102	79	1550
2014	462	692	286	92	71	1603
2015	483	719	265	82	65	1614
2016	477	755	266	75	58	1631
Diferença	+70	+131	-99	-132	-77	-107

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos na SGP via e-sic e Relatórios de Gestão 2014, p. 119; 2015, p. 73 e 2016, p. 93.

Houve alteração na composição dos cargos de nível médio (D) e superior (E) de técnicos administrativos concursados, com aumento de 201 vagas no período de 2008 a 2016 (período que coincide com a expansão proposta pelo REUNI), no entanto, diminuiram os cargos de apoio, níveis C, B e A, conforme exposto na Tabela 4, em 308 vagas no mesmo período.

A Lei 11.091 de 2005 dispõe sobre o Plano de Carreira dos Cargos Técnicos Administrativos em Educação (PCCTAE) no âmbito das instituições federais de ensino, vinculadas ao Ministério da Educação, e de acordo com o Anexo II da referida lei, os cargos de nível C, B e A são cargos considerados de apoio, cujas exigências para ingresso variam entre possuir o ensino fundamental incompleto ou ser alfabetizado (A e B) ou fundamental completo e em alguns casos ensino médio completo, no caso do nível C.

A diminuição de servidores no executivo federal não é recente, foi iniciada em 1995, e num período de 4 anos, que coincide com a Reforma do Estado, realizada pelo MARE, comandada pelo então Ministro Bresser Pereira, houve diminuição de 1.415 servidores técnicos administrativos na UFMT. Assim, temos a dimensão do que foi esta (Contra) Reforma para estes trabalhadores, principalmente para os que executavam atividades de apoio.

De acordo com dados obtidos no sítio do MEC na internet, dos 2.867 servidores em exercício na UFMT em 1995, pelo menos 766 não tinham o ensino médio, segundo demonstra a distribuição da Sinopse do Ensino Superior, Inep (1995): 451 com primeiro grau incompleto; 315 com primeiro grau completo; 630

com segundo grau completo; 619 com graduação; 474 com especialização; 327 com mestrado; 51 com doutorado.

Em pouco mais de duas décadas (de 1995 a 2016) a universidade perdeu 1.236 servidores técnicos. Mesmo com a expansão proposta pelo REUNI esse número não teve alteração, isto é, houve um aumento no número de concursos, porém os dados demonstram que não refletem uma política de ampliação de cargos frente à defasagem histórica experimentada até então, tratando-se, em grande parte, de reposição de vagas por motivo de vacâncias previstas na Lei 8.112/90.

Em todos os concursos realizados pela UFMT no período de 2008 até 2015 (que foi o último concurso realizado durante do período deste estudo) foram levadas a concurso 378 vagas para cargos Técnicos Administrativos em Educação. Dessas vagas, apenas 11 foram destinadas para cargos em nível de apoio (C), referentes a cargos de auxiliar administrativo (cargo agora extinto pelo recente Decreto 9.262 de 2018). A maior parte dos cargos disponibilizados para concurso foi para nível médio (D), com 239 vagas, seguido de nível superior (E), com 128 vagas, conforme exposto a seguir.

Tabela 4 - Concursos para provimento de cargos técnicos na UFMT

Ano	Edital	Vagas ofertadas	Distribuição das vagas
2008	005/PROAD/SGP/2008	123	Nível E - 36 Nível D - 87
2008/2	006/PROAD/SGP/2008	3	Nível E - 2 Nível D - 1
2009	006/PROAD/SGP/2009	19	Nível E - 2 Nível D - 17
2010	004/PROAD/SGP/2010	4	Nível E - 1 Nível D - 3
2010/2	009/PROAD/SGP/2010	12	Nível E - 2 Nível D - 10
2011	005/PROAD/SGP/2011	17	Nível E - 5 Nível D - 12
2013	012/PROAD/SGP/2012	40	Nível E - 18 Nível D - 19 Nível C - 3
2013/2	009/PROAD/SGP/2013	47	Nível E - 35 Nível D - 12
2014	006/PROAD/SGP/2014	61	Nível E - 18 Nível D - 41 Nível C - 2
2015	011/PROAD/SGP/2015	52	Nível E - 9 Nível D - 37 Nível C - 6
	10 concursos	378	Nível E - 128 Nível D - 239 Nível C - 11

Fonte: Elaboração própria com dados retirados da CEV/UFMT.

Conforme demonstrado na Tabela 3, se em 2008 havia 1738 servidores técnicos na UFMT e em 2016 este número era de 1.631, podemos deduzir que as 378 vagas ofertadas em concurso, elencadas na tabela acima, foram em sua maioria reposição de cargos já existentes, não se tratando de criação de novas vagas.

A título de exemplo, apresentamos a tabela abaixo, que diz respeito aos cargos vagos no período de 2008 e 2016 na UFMT. Note-se que, no total, houve 487 cargos vagos por motivos de: demissão (7); exoneração (59); falecimento (10); posse em cargo inacumulável (105); redistribuição (39); e aposentadorias (267), modalidades de vacâncias previstas no Regime Jurídico Único dos servidores da União, Lei 8.112/90.

Estes números demonstram que os concursos abertos não significaram ampliação de vagas, mas somente reposição de cargos vagos por motivo de vacâncias previstas em lei.

Tabela 5 - Vacâncias em cargos técnicos na UFMT.

Tipos de Vacância	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Demissão	0	2	2	2	0	0	0	0	1	7
Exoneração	6	5	3	5	5	8	10	7	10	59
Falecimento	0	3	1	2	2	0	0	1	1	10
Posse cargo inacum	7	5	5	10	8	15	26	14	15	105
Redistribuição	3	43	5	3	8	6	3	7	0	39
Aposentadoria	19	26	27	33	32	29	35	33	33	267
Total	35	45	43	55	55	58	74	62	60	487

Fonte: Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP/UFMT) com base no SIAPE.

Até 2010 a universidade não era autorizada a repor vagas decorrentes de vacância, foi somente a partir do Decreto 7.232 de 2010 que as vagas de vacâncias puderam ser repostas automaticamente. Até então era preciso autorização para que novos concursos fossem abertos ou que pessoas classificadas em concursos vigentes pudessem ser nomeadas. Na tabela acima observamos que apenas em 2016 ficaram vagos 60 cargos, em sua maioria, por motivo de aposentadorias.

No momento, a reposição automática de vagas decorrentes de vacâncias não está autorizada, nem abertura de concurso público sem autorização expressa, prejudicando a autonomia das universidades, bem como a reposição dos cargos efetivos, restando-nos supor que, devido ao Decreto de extinção e a nova Lei da Terceirização, a intenção do governo é terceirizar os serviços anteriormente realizados por servidores, ao invés de preenchê-los por concursos.

Em contrapartida aos cargos vagos e extintos, o número de trabalhadores contratados por empresas terceirizadas aumentou no período estudado. Na tabela seguinte observamos a evolução da composição dos cargos e número de terceirizados na UFMT nos anos de 2008 e 2016.

Tabela 6 - Composição de trabalhadores terceirizados na UFMT

Ano	Limpeza	Manutenção		Motorista	Segurança /Vigilante	Portaria	Total
		predial e apoio administrativo					
2008	263	239	-	30	107	639	
2016	360	247	46	146	116	915	
Diferença	36,88%	3,34%		386,67%	8,41%	43,19%	

*exceto Hospital Universitário Júlio Muller (HUJM)

Fonte: Elaboração própria com dados retirados do Relatório de Gestão 2008 e CACS 2017.

Verificamos que o serviço de vigilância foi o que teve maior crescimento no período de estudo, com ampliação de 116 vigilantes, correspondendo a um aumento de 386,67%. Em geral, o número de terceirizados cresceu 43,19% no período.

Segundo dados da Prestação de Contas Institucional (Relatório de Gestão, 2016), em função da crise econômica, houve contingenciamento nos recursos a partir de 2015, com conseqüente redução na contratação de serviços terceirizados.

A pesquisa demonstrou que a economia foi realizada em serviços terceirizados de natureza não continuada, isto é, serviços que são licitados anualmente e eventualmente contratados pela instituição. Segundo dados da CACS, houve alteração na composição dos cargos contratados por empresas terceirizadas em 2015, diminuíram os cargos chamados de mão de obra, aumentando os cargos de limpeza, motorista e portaria.

Assim, também podemos demonstrar a vulnerabilidade deste tipo de trabalhador, que em momentos de crise, o governo simplesmente adequa seu orçamento à realidade do momento e trata como supressão contratual o que, para o trabalhador, é a perda de seu meio de subsistência.

Em todos os campi da UFMT o quadro de funcionários contratados por empresas terceirizadas aumentou no período estudado. Os cargos de atividades-meio, assim entendidos por aqueles cargos que não fazem parte da atividade principal da instituição, foram sendo substituídos por prestadores de serviços terceirizados para as diversas atividades de limpeza e conservação, apoio administrativo e manutenção predial, portaria, vigilância, motoristas, etc.

Enquanto os cargos efetivos (de apoio) diminuíram 308 vagas no período de 2008 a 2016, o número de terceirizados contratados para serviços de natureza continuada aumentou em 276 no mesmo período.

Essas contratações, no entanto, não estão livres de problemas. Segundo dados da CACS, das 24 licitações para contratação de serviços continuados, realizadas pela UFMT no período de 2013 a 2016, pelo menos um terço, isto é, 8 contratos foram rescindidos unilateralmente pela administração por motivo de inadimplemento de obrigações contratuais por parte das contratadas. É um número considerável, ainda mais quando se trata de licitação pública, que envolve tempo, dinheiro e servidores para realização dos processos licitatórios.

Além disso, a universidade precisa, necessariamente, manter servidores fiscalizando ativamente estes contratos para que estes sejam minimamente respeitados. Os distratos acima mencionados demonstram que as empresas contratadas, se não fiscalizadas, deixam de cumprir obrigações contratuais ao ponto de terem seus contratos rescindidos pela administração pública. A lista dos distratos realizados na UFMT no período mencionado estão disponíveis no Apêndice E desta dissertação.

Para compreender a expansão da terceirização, buscamos respostas no projeto neoliberal, exposto na seção 1, que pode explicar não somente o aumento da terceirização e da precarização do trabalho, mas também a política (deliberada) de transferir para iniciativa privada os serviços considerados acessórios nos órgãos da administração pública, com a justificativa de economia orçamentária e enxugamento da máquina pública.

Levando-se em conta que o Brasil possui menos funcionários públicos, quase metade, se comparado com outros países desenvolvidos, o que se verifica é uma grande disparidade de salários dentro do serviço público e não uma quantidade inaceitável de servidores, nos levando a afirmar que a terceirização é expressão de uma política deliberada de enfraquecimento do serviço público, com a consequente transferência de recursos do orçamento público para a iniciativa privada.

A mescla de trabalhadores terceirizados e concursados nos órgãos da administração pública cria figuras distintas de trabalhadores no mesmo ambiente e faz com que os terceirizados, muitas vezes, sejam tratados como funcionários inferiores.

Segundo o professor da Pontifícia Universidade Católica (PUC) de Minas Gerais, Márcio Túlio Viana (2012), em fala durante o Seminário sobre Terceirização e Precarização das Relações de Trabalho realizado pela Procuradoria Regional do Trabalho da 2ª Região, o trabalhador terceirizado não se reconhece como semelhante ao trabalhador contratado diretamente, como se ele fosse uma subespécie de trabalhador, e justamente por este motivo não se unem enquanto classe para buscar seus direitos.

Além disso, segundo o Tribunal de Contas da União - TCU (2013), a administração pública federal tem usado amplamente a terceirização em quase todos os órgãos, com despesa superior a R\$ 21 bilhões de reais, com 222 mil trabalhadores terceirizados contratados por empresas terceirizadas.

De acordo com o TCU (2013), boa parte das terceirizações são utilizadas em atividades fins, contrariando (até a edição da Lei de Terceirizações) a Constituição Cidadã, o Decreto-lei 200/67 e a súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST).

A justificativa para a transferência de atividades na administração pública é semelhante à iniciativa privada, procura por serviços especializados, redução de gastos com pessoal, com argumento de melhoria do atendimento ao público e enxugamento da máquina pública.

De acordo com o Auditor Fiscal do Trabalho, Mário Diniz Xavier de Oliveira (2013), o fato do orçamento com pessoal diminuir em gastos com pessoal e aumentar em gastos com contratação de serviços de terceiros, proporciona uma forma legal de driblar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101/2000, com um pretenso equilíbrio fiscal. Além disso, burla recomendação constitucional do art. 37, II, que exige concurso público para prestação de serviço continuado no âmbito da administração pública. Segundo o referido Auditor, ao contrário do que preconiza os entusiastas da terceirização, o que se assiste é uma queda generalizada na prestação do serviço público e um contingente de trabalhadores sem a devida proteção trabalhista.

3.1 O CUSTO FINANCEIRO DA TERCEIRIZAÇÃO NA UFMT

A União transfere parte dos recursos arrecadados para os diversos órgãos da administração direta e indireta através de seus Ministérios. A UFMT, que possui autonomia administrativa, isto é, é a responsável pela gestão dos recursos recebidos, auferir os recursos através de repasses do Ministério da Educação.

O orçamento da universidade é composto pelos recursos transferidos pela União e por arrecadação própria. No ano de 2016 o orçamento executado na UFMT foi no valor de R\$ 851.093.730,00 (oitocentos e cinquenta e um milhões, noventa e três mil e setecentos e trinta reais).

As principais fontes de arrecadação própria da UFMT são referentes aos serviços prestados com elaboração de provas de concursos públicos; serviço de atendimento de saúde através do Hospital Universitário Júlio Müller; serviços de consultorias a entidades público/privadas; e taxas de ocupação de espaços físicos, totalizando, em 2016, pouco mais de R\$ 11 milhões de reais, sendo o restante repassado pelo governo federal.

Na Universidade Federal de Mato Grosso, o orçamento é dividido entre os gastos com custeio (pessoal e encargos sociais, contratos de prestação de serviços, materiais de consumo, diárias, bolsas e auxílios) e capital (investimentos, obras, construções, instalações e aquisições de equipamentos e material permanente).

No ano de 2016 a Prestação de Contas da UFMT (Relatório de Gestão, 2017) informa que as despesas de capital, obras especificamente, tiveram declínio de 1,76% em relação à 2014, chegando a cifra de R\$ 17 milhões, isto é, 2% do total do orçamento executado, fator que se deve principalmente ao contingenciamento recursos pelo Governo Federal. O mesmo contingenciamento foi verificado nos recursos empenhados para compra de equipamentos, que somaram apenas 1,64% do orçamento total, isto é, R\$ 14 milhões de reais.

Esses dados evidenciam uma política intencional de contingenciamento nos investimentos nas IFES. Na Prestação de Contas realizada pela Universidade (Relatório de Gestão, 2017) a dotação orçamentária foi insuficiente para atendimento das despesas correntes, este contingenciamento levou a incertezas quanto à possibilidade de honrar compromissos com empresas terceirizadas, acarretando um elevado nível de reconhecimento de dívida em 2016 por conta de insuficiência de limites de empenho.

A insuficiência de recursos para honrar compromissos é fator negativo sobre a execução orçamentária, levando a universidade inclusive a realizar gestão de

contas, isto é, elencar prioridades, adiando, por exemplo, o pagamento de energia elétrica.¹²

As despesas com pessoal (despesas com servidores, obrigações patronais, sentenças e benefícios) somaram, em 2016, pouco mais de R\$ 664 milhões de reais, isto é, 77,81% do orçamento executado no período. Já as despesas com outros tipos de custeio (exceto despesas com pessoal, pessoal terceirizado, energia elétrica e bolsas e assistência estudantil) somaram 5,3% do orçamento. Esses dados mostram que a maior despesa da universidade é com o custeio de pessoal (ativos, aposentados e pensionistas).

Na tabela abaixo verificamos que os gastos com pessoal também cresceram gradativamente com o passar dos anos, no entanto, os gastos com pagamento de empresas contratadas para prestação de serviços de natureza continuada na UFMT também tiveram um grande aumento, proporcionalmente, quase o dobro das despesas com pessoal.

Tabela 7 - Comparativo de despesas

Ano	Despesa com serviços mão de obra terceirizada¹³	Despesa com Pessoal*	Orçamento Executado
2008	7.678.495,00	267.406.589,39	319.088.688,00
2009	9.170.296,00	330.077.571,76	364.818.513,00
2010	14.462.899,00	383.726.581,14	432.183.695,00
2011	18.939.895,00	393.109.315,31	479.634.934,00
2012	22.865.844,00	384.688.487,21	512.482.554,00
2013	26.536.822,00	453.484.604,24	623.778.458,00
2014	24.253.016,00	539.554.096,49	691.232.442,00
2015	32.781.044,00	622.968.665,76	734.632.350,00
2016	37.781.942,00	664.674.180,50	851.093.730,00
Diferença	+392,04%	+148,56%	+166,72%

*Ativos, aposentados e pensionistas, exceto servidores do HJUM.

Fonte: Elaboração própria com dados retirados dos Relatórios de Gestão 2008 a 2016 e Anuários.

¹² No ano de 2016 o gasto da UFMT com energia elétrica somou R\$ 13.208.633,56, isto é, 1,55% do orçamento executado no período.

¹³ Serviços de natureza continuada, referente aos cargos de Apoio Administrativo, técnico e operacional, Limpeza e Conservação e Vigilância Ostensiva/Portaria.

É fato que o orçamento da universidade também aumentou gradativamente, inclusive em proporção semelhante ao aumento das despesas com pessoal, porém, na tabela acima podemos verificar que as despesas com serviços terceirizados de natureza continuada cresceram quase o dobro se comparadas com o orçamento executado no período estudado.

Não estamos afirmando que as terceirizações somam um número insustentável se comparadas proporcionalmente ao orçamento da instituição, mas podemos perceber nitidamente que gradativamente o número de terceirizados têm aumentado e esta ampliação reflete no orçamento da universidade, nos levando a projetar um futuro incerto, com extinção de cargos públicos e ampliação da contratação de empresas para prestação de serviços necessários à manutenção das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Para entender a composição das despesas com contratações de serviços de natureza continuada, elaboramos uma tabela que lista os serviços mais relevantes e o total de dispêndios nos anos de 2008 a 2016. Na tabela abaixo podemos visualizar as despesas crescentes com esses serviços.

Tabela 8 - Despesas serviços de natureza continuada na UFMT

Ano	Apoio Adm. Técnico e Operacional	Limpeza e Conservação	Vigilância Ostensiva/ Portaria	Total
2008	2.015.074,00	3.869.421,00	1.794.000,00	7.678.495,00
2009	2.867.380,00	3.784.587,00	2.518.329,00	9.170.296,00
2010	7.023.937,00	5.015.297,00	2.423.666,00	14.462.900,00
2011	8.577.021,00	6.840.479,00	3.522.394,00	18.939.895,00
2012	10.517.279,00	8.102.596,00	4.245.970,00	22.865.844,00
2013	13.058.435,00	9.094.327,00	4.384.060,00	26.536.822,00
2014	12.469.830,00	7.083.792,00	4.699.394,00	24.253.016,00
2015	14.111.523,00	10.651.100,00	8.018.421,00	32.781.044,00
2016	14.150.750,00	11.837.755,00	11.793.437,00	37.781.942,00
Variação	+602,24%	+205,93%	+557%	+392,04%

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos na PROPLAN.

Todos os serviços de natureza continuada contratados tiveram aumento financeiro gradativo com o passar dos anos, no entanto, as despesas mais expressivas são as relacionadas com contratação de apoio administrativo, técnico e

operacional e vigilância ostensiva, que aumentaram mais de 500%, conforme demonstrado na variação da Tabela 8.

Esses dados corroboram com estudo realizado pela Controladoria Geral da União (CGU), segundo o qual, o governo vem aumentando suas despesas com terceirizações, principalmente nas áreas de limpeza, manutenção predial e vigilância, totalizando entre 2009 e 2013 (último ano estudado) um gasto de R\$ 6,9 bilhões de reais. No relatório da CGU, órgão critica o aumento nos gastos, pois, em que pese a utilização dessas contratações visando redução de gastos, o crescimento acentuado não tem explicação de fácil entendimento.

Os economistas e consultores legislativos Mendes e Kohler (2011) discutem que as despesas com terceirização cresceram 82% entre 2005 e 2010, enquanto que a inflação medida pelo IPCA no mesmo período foi de 33,2%. Segundo Mendes e Kohler (2011), os gastos com terceirização subiram em proporção superior às despesas com vencimentos e vantagens fixas com pessoal civil (61%); as despesas variáveis com pessoal civil (66%), as pensões (47%); e as aposentadorias (40%), demonstrando um descontrole com esses gastos, dados que corroboramos com a tabela apresentada anteriormente.

As despesas com serviços terceirizados na UFMT são compostas por despesas de caráter continuado, que de acordo com o Art. 57, I da Lei 8.666/90, podem ter seus contratos prorrogados por até cinco anos e os serviços não continuados, que de acordo com a Instrução Normativa IN – STLI nº 02/2008, “são aqueles que têm como escopo a obtenção de produtos específicos em um período pré-determinado”

Na sequência apresentamos alguns serviços não continuados que a UFMT licitou no período estudado. Lembrando que trata-se apenas de uma amostra (a listagem completa com os serviços licitados pela UFMT no período de 2008 a 2016 pode ser visualizada no Apêndice A desta dissertação).

Tabela 9 - Alguns serviços de natureza não continuada licitados pela UFMT

	SERVIÇO	SOLICITANTE
1.	Revelação de Fotolitos	ASCOM
2.	Encadernação e recuperação de livros	BIBLIOTECA
3.	Manutenção de autoclave	BIOTÉRIO
4.	Recarga de extintores	CABES
5.	Recarga de gás	CACS
6.	Decoração em cerimônia de colação de grau	Cerimonial
7.	Som, palco e iluminação	Cerimonial/Cultura
8.	Digitalização / Impressão	CEV
9.	Gravação de prova de concurso	CEV
10.	Manutenção em circuito fechado de TV	Coordenação Segurança
11.	Filmagem digital	CPOCP
12.	Versão e revisão de textos	CUR
13.	Tradução de artigos científicos	CUS
14.	Editoriais e diagramação	EDITORA
15.	Reforma de estofados	FAMEV
16.	Manutenção de máquina gráfica	GRÁFICA
17.	Consultoria para acreditação INMETRO	HOVET
18.	Confecção de painel outdoor	Jornalismo e Imprensa
19.	Reforma de mobiliário	Patrimônio
20.	Instalação de divisórias/persianas/películas	PREFEITURAS
21.	Manut. prev e corret. de ar condicionado	PREFEITURAS
22.	Confecção de carimbos/placas	PROAD
23.	Hospedagem e alimentação	PROAD
24.	Loc. de tendas, palcos e banheiros químicos	PROAD
25.	Organização de eventos	PROCEV
26.	Seguro de vida	PROEG/Reitoria
27.	Contratação de tradutor	PROPEq
28.	Elaboração de projetos	PROPLAN
29.	Impressão de jornal e revistas da UFMT	SECOMM
30.	Manut. preventiva de máq. e equipamentos	SINFRA
31.	Chaveiro	SINFRA
32.	Dedetização	SINFRA
33.	Limpeza de espelho d'água/fossa séptica	SINFRA
34.	Locação de caçambas estacionárias	SINFRA
35.	Locação de caminhão munck e caminhão pipa	SINFRA
36.	Locação de container metálico	SINFRA
37.	Locação de equipamentos/máquinas pesadas	SINFRA
38.	Manut. de bombas, rossadeiras, motosserras	SINFRA

39.	Manutenção de caldeiras	SINFRA
40.	Manutenção de câmara fria RU	SINFRA
41.	Manutenção de bebedouros	SINFRA
42.	Manutenção de veículos	SINFRA
43.	Poda de árvores	SINFRA
44.	Serralheria	SINFRA
45.	Transporte de passageiros	SINFRA
46.	Locação de impressoras off set	Gráfica Universitária
47.	Serviços Gráficos	Gráfica Universitária
48.	Locação de Micro/Van	PROPEq
49.	Canal de acesso à internet	STI
50.	Instalação de projetores multimídias	STI
51.	Licença antivírus/software	STI
52.	Locação de central telefônica	STI
53.	Manut. corretiva e preventiva de rede lógica	STI
54.	Manutenção de equipamentos eletrônicos	STI
55.	Manutenção de impressoras/computadores	STI
56.	Manutenção de microscópios	STI
57.	Manutenção grupo de geradores	STI
58.	Manutenção equipamentos de informática	STI
59.	Manutenção preventiva de monitores/nobreaks	STI
60.	Telefonia fixa e móvel	STI

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos na CACS.

As despesas com todas as terceirizações¹⁴ realizadas pela UFMT chegaram a somar, em 2015, pouco mais de R\$ 78 milhões de reais, enquanto que em 2008, esse valor foi de cerca de R\$ 8 milhões. É uma evolução significativa, que corrobora com a tese de que nos anos estudados a terceirização de serviços foi gradativamente ampliada, mostrando que as terceirizações na UFMT tornaram-se indispensáveis para o cumprimento da missão institucional da universidade.

¹⁴ Serviços de natureza continuada e não continuada.

Tabela 10 - Despesas com todos os serviços terceirizados x orçamento executado

Ano	Contratos de Terceirização	Orçamento Executado	Variação
2008	8.236.090,16	319.088.688,00	2,58%
2015	78.576.634,72	734.632.350,00	10,69%
2016	55.592.669,94	851.093.730,00	6,53%
Variação	+574,98%	+166,72%	

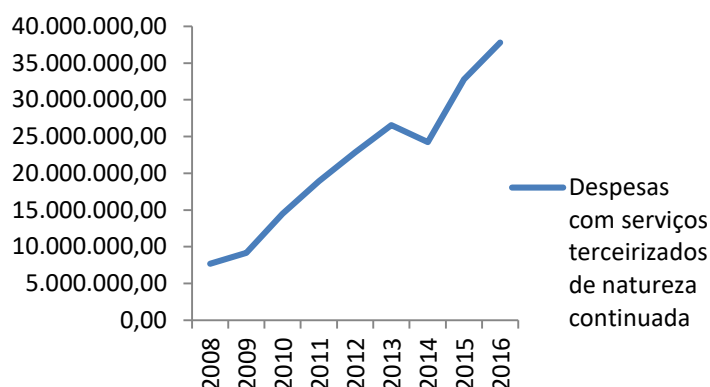
Fonte: Elaboração própria com dados retirados dos Relatórios de Gestão 2008 a 2016.

Ao somarmos o total de despesas com todos os contratos terceirizados, serviços de natureza continuada e serviços de natureza não continuada, veremos que a universidade dispendeu em 2016, R\$ 55.592.669,94 de reais, quase R\$ 23 milhões a menos que em 2015, demonstrando claramente que em momentos de crises e contingenciamentos os serviços terceirizados são os primeiros a serem suprimidos em função da necessidade de redução das despesas.

De acordo com dados da Tabela 7, o orçamento executado em 2016 foi no valor de R\$ 851.093.730,00 deste valor, 6,53% do orçamento foi utilizado para pagar contratos de serviços terceirizados. Em 2008 essa porcentagem era de 2,58% do orçamento executado no período. Verificamos, portanto, que as despesas com terceirização aumentaram, representando uma diferença financeira de cerca de R\$ 47 milhões de reais.

No gráfico abaixo podemos visualizar a evolução das despesas com serviços continuados da instituição.

Figura 6 - Evolução das despesas com serviços terceirizados de natureza continuada.



Fonte: Elaboração própria.

As despesas apresentadas só tiveram redução durante os anos de 2013-2014, sendo que em 2015 o crescimento foi retomado. A seguir apresentamos a composição dessas despesas.

Tabela 11 - Composição das despesas com todos os serviços terceirizados*

	2008	2016	Diferença
Limpeza	3.867.421,00	11.837.755,00	306,08%
Manutenção predial e apoio adm.	2.015.074,00	14.150.750,00	702,24%
Vigilante/porteiro	1.794.000,00	11.793.437,00	657,38%
Outras terceirizações	559.595,16 ¹⁵	17.810.727,94 ¹⁶	3.1471%
	8.236.090,16	55.592.669,94	+574,98%

*incluindo todos os campi, exceto HUJM.

Fonte: Elaboração própria com dados retirados do Relatório de Gestão 2008, 2016..

O serviço que teve aumento financeiro mais significativo dentre os serviços de natureza continuada é o de manutenção predial e apoio administrativo, inclusive com grande impacto orçamentário, com aumento de mais de 702% no orçamento em comparação ao ano de 2008. Tendo em vista que não houve aumento significativo no quantitativo de terceirizados (conforme apresentado na Tabela 6, com aumento de apenas 8 funcionários) e tendo em vista que se contrata o serviço e não a

¹⁵ Reprografia e motorista. Não foram registradas outras terceirizações no Relatório de Gestão em 2008.

¹⁶ Vide lista completa de serviços que UFMT terceiriza no Apêndice A.

pessoa, esses valores nos fazem refletir sobre o aumento considerável no custo destes contratos.

Segundo Mendes e Kohler (2011) os custos unitários dos contratos de terceirização estão crescendo para o setor público, acima dos serviços similares prestados a empresas privadas, devido ao fato de que no setor público há menos incentivos para conter custos e evitar desperdícios.

Outro dado que chama atenção é o aumento de 557% no valor executado com o serviço de vigilância/portaria, no período de 2008 a 2016. Houve também, no mesmo período, aumento significativo na execução do orçamento com outras terceirizações – que são de natureza não continuada – que conforme já mencionado, são serviços que a universidade contrata para suprir sua demanda, mas que tem prazo pré-determinado de um ano para se encerrar.

Esta pesquisa revelou que a terceirização de serviços no interior da Universidade Federal de Mato Grosso é uma realidade concreta, aparentemente irreversível, evidenciando também que a diminuição no número de servidores e a estagnação no número de geral de concursados são compatíveis com o aumento no número de contratos terceirizados.

Alguns serviços realmente podem ser terceirizados, seja pela sua natureza transitória e especificidade, seja pela inviabilidade de investimentos em pessoal e infraestrutura para sua realização. Porém, gostaríamos de chamar a atenção para os serviços de natureza continuada, elencados anteriormente, que aparentemente são serviços que não requerem profissional especializado, mas que denunciam a intenção dos governos em enfraquecer o serviço público por meio da substituição dos servidores efetivos por trabalhadores terceirizados.

Segundo Mendes e Kohler (2011, p. 4), o lucro destas empresas está no percentual do custo total do serviço prestado. Isso “significa que quanto maior o aumento da sua folha de pessoal, maior o percentual que as firmas receberão”. Para os contratos em que estão inclusos os materiais necessários para execução dos mesmos, a economia de material também se torna lucro para as empresas contratadas, devendo ter, por parte da administração, uma fiscalização efetiva com relação a pessoal e materiais utilizados na prestação dos serviços.

Como nestes contratos a universidade paga apenas pelo serviço efetivamente prestado, se o trabalhador falta ou adoece, a empresa contratada deve substituí-lo. Assim, para a empresa terceirizada interessa o trabalhador que não se ausenta,

aquele que não corresponde às expectativas é descartado e substituído. Este é um dos motivos para o alto índice de rotatividade entre os trabalhadores terceirizados.

É dever dos fiscais do contrato realizar os controles e a eventual glosa na nota fiscal na ocasião do pagamento à empresa contratada. Como a fiscalização dos contratos administrativos é obrigatória por parte da administração, o acompanhamento e a fiscalização do objeto contratado devem ser realizados por servidores designados pela administração, de acordo com o Art. 67 da lei 8.666/93, que deverão anotar em livro próprio todas as ocorrências relacionadas aos contratos fiscalizados.

Essas fiscalizações não estão livres de problemas, conforme demonstra cartilha de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos, elaborada pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP (2014):

Exemplo de fiscalização de contrato executada de forma inadequada foi verificada pela CGU em análise de contrato firmado entre entidade pública e determinada empresa, no qual as folhas de ponto do pessoal da contratada não eram adequadamente verificadas pelo fiscal do contrato. Na análise das referidas folhas de ponto, pela CGU, foram verificadas diversas irregularidades como ausências, sem devida substituição, de 25% da força de trabalho contratada. Em razão de deficiência na fiscalização do contrato, ocorreram prejuízos, de caráter continuado, em função da falta de reposição do pessoal da empresa contratada, que se encontrava em período de férias, além de prejuízos resultantes de deficiências na execução contratual, de caráter técnico-operacional, em função do preenchimento dos postos de trabalho em desacordo com as necessidades da administração. A entidade foi orientada no sentido de promover adequada capacitação técnica aos servidores que fossem designados para a função de fiscal de contratos, além de melhorar a qualidade dos controles internos afetos à atividade, a fim de evitar prejuízos decorrentes de uma fiscalização deficiente. (ENAP, 2014, p. 17)

Verificamos, dessa forma, que o processo de terceirização de serviços envolve recursos materiais e humanos e demandam controle paralelo por parte dos servidores da administração pública em sua fiscalização, assim, segundo Mendes e Kohler (2011) boa parte da simplificação esperada com a terceirização acaba não ocorrendo:

As regras impostas pelo Ministério do Planejamento o temor dos administradores públicos quanto à possibilidade de as firmas lhes empurrarem custos trabalhistas acabam induzindo a criação de um controle administrativo paralelo. Assim, a administração pública acaba tendo que alocar pessoal para controlar os pagamentos de salários e auxílios (transporte, alimentação, etc.) aos terceirizados que lhes prestam serviços. (MENDES E KOHLER, 2011, p. 10)

O resultado é um custo de terceirização elevado e crescente que inclui custo de contratação acima das leis do mercado, pouco controle sobre a quantidade de terceirizados e a qualidade do serviço prestado, além da necessidade de controle administrativo paralelo. (MENDES E KOHLER, 2011, p. 10)

Com os orçamentos das instituições de ensino superior públicas sofrendo um grande golpe, com cortes nos repasses de custeio e capital, as universidades estão sendo obrigadas a suprimir contratos terceirizados, reduzir compras de materiais de consumo, realizar cortes em auxílios, paralisar obras, dentre outros. Dentre as despesas que precisaram ser contingenciadas, a diminuição nos contratos de terceirização de serviços merece destaque, evidenciando a conveniência de se manter a contratação de empresas terceirizadas, que podem ter seus contratos suprimidos, conforme realidade orçamentária do momento.

3.2 O FUNDO PÚBLICO A SERVIÇO DA TERCEIRIZAÇÃO

Mas de onde vêm os recursos que custeiam a terceirização? Os recursos que custeiam a terceirização são advindos do fundo público e no modo de produção capitalista há uma disputa pelos recursos desse fundo, sendo o orçamento público um espaço de luta política, em que cada um, capitalistas e trabalhadores, lutam por esses recursos, em uma disputa de forças desigual.

[...] no capitalismo ocorre uma disputa na sociedade por recursos do fundo público no âmbito do orçamento estatal. O orçamento público é um espaço de luta política, com as diferentes forças da sociedade buscando inserir seus interesses. Os interesses dentro do Estado capitalista são privados e, a partir da década de 1980, há um domínio hegemônico do capital financeiro. Sob o comando de políticas neoliberais foi esgarçada a liberalização financeira com o enfraquecimento do Estado e da proteção social, sob efeito dos juros do serviço da dívida, potencializando a crise estrutural do capitalismo. (SALVADOR, 2012, p.123):

Nessa disputa, os recursos, que poderiam estar sendo gastos com o fortalecimento do ensino superior público são repassados para iniciativa privada através da contratação de empresas terceirizadas de prestação de serviços.

Para se entender a configuração do fundo público no Brasil contemporâneo é necessário compreender que a arrecadação tributária - segundo o Impostômetro

(2016) foi de mais de um trilhão de reais - é constituída em grande parte por impostos indiretos¹⁷ e regressivos¹⁸, ficando nítido que parcela mais onerosa da tributação recai sobre trabalhadores assalariados e consumidores. Além disso, a tributação da renda e da propriedade, os impostos diretos¹⁹, são quase que desprezíveis se comparados a outras fontes de financiamento.

Historicamente, os recursos fiscais no Brasil sempre foram usados para subsidiar e financiar a acumulação de capital, enquanto os recursos contributivos cobrados na folha de salários financiavam o social. Ao contrário dos países que financiam seus Estados de Bem-Estar com recursos fiscais, em geral impostos diretos, o Brasil permanece com arrecadação tributária centrada em tributos indiretos, significando que os mais pobres pagam proporcionalmente mais tributos em relação à sua renda do que os mais ricos. (SALVADOR 2010, p. 46)

Na distribuição dos recursos arrecadados pelo governo federal, segundo dados da Auditoria Cidadã da Dívida (2015), mais de 42,43% do orçamento foram gastos em pagamentos de juros e amortização da dívida, correspondente a mais de 10 vezes o que é destinado para educação, ou quase o dobro do que é gasto com a Previdência Social. Em 2017 este valor foi ainda maior, segundo dados da Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social (2017) o valor utilizado em pagamentos de juros e amortização da dívida pública foi de 50,66% de um montante de R\$ 3,5 trilhões de reais, equivalente a R\$ 1,7 bilhões de reais. Isto é, enquanto o orçamento com Educação caiu de 3,91% para R\$ 3,26% os pagamentos da dívida pública aumentaram em 8,23% no período de 2 anos.

É o dinheiro do povo financiando o lucro de banqueiros protegidos por sigilo. É uma fatia muito grande do orçamento que poderia ser canalizada para benefícios aos cidadãos, como mecanismo de redução das desigualdades sociais, ao invés de se transformar em renda para os rentistas (desconhecidos) da dívida pública.

É lamentável que ainda não haja instrumentos confiáveis de controle e pagamento da dívida, pois os pagamentos de juros e amortizações são transferidos para credores protegidos pelo sigilo bancário, ainda que tenhamos como fundamento legal a Lei nº 12.527/2011 que garante amplo acesso às informações de interesse público. A auditoria da dívida aponta que, em alguns momentos, os credores estrangeiros que investiram na

¹⁷ Aquele que repercute em pessoa diversa do realizador do fato gerador. O ônus é transferido para o consumidor final, como por exemplo, no repasse do ICMS ao consumidor final da mercadoria.

¹⁸ Significa que parcela da população com menor capacidade contributiva é responsável proporcionalmente por parcela maior do tributo.

¹⁹ É aquele suportado diretamente pelo contribuinte, exemplo: que não repercute, uma vez que a carga econômica é suportada IR - Imposto de Renda; IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano; IPVA - Imposto sobre Veículo Automotivo, entre outros.

aquisição de títulos da dívida interna brasileira lucraram até 50% em um só ano (devido à soma das altas taxas de juros com a valorização do real frente ao dólar), sem sequer serem tributados. Por isso, o processo de endividamento se transformou em uma forma cruel e imoral de especulação financeira e de destruição da proteção social dos trabalhadores no Brasil. (SILVA e SCHMIDT, 2016, p. 345)

É uma forma de especulação financeira que beneficia majoritariamente o capital financeiro em detrimento da proteção social. De acordo com Silva (2011, p. 88) “em tempos atuais, de mundialização do capital, esses rentistas darão a direção política e ideológica ao Estado e requisitarão a atuação do fundo público diretamente a favor dos seus interesses – a depender, claro, da correlação de forças presente na sociedade”.

Esta é a característica do nosso orçamento: arrecadar e financiar os rentistas do capital com parcela significativa da arrecadação tributária.

[...] assistimos nos últimos anos a um largo processo de desmonte das políticas sociais, sobretudo aquelas mais universais, destinadas à reprodução social da classe trabalhadora, alargando-se a apropriação privada de parte do fundo público pelos rentistas, donos do capital que porta juros. E os mecanismos estratégicos para tanto são a transferência crescente de recursos sociais para a esfera financeira por meio das contrarreformas das políticas sociais e do repasse de recursos do fundo público para o pagamento da dívida pública. (SILVA, 2011, p. 83)

Silva (2011, p. 90) alerta que “no Brasil o sistema tributário é marcado pela regressividade que faz com que os trabalhadores paguem mais impostos que a burguesia e, conseqüentemente, paguem pelo endividamento público”.

Para Silva (2011, p. 82) “a composição do fundo público se dá por recursos advindos tanto do trabalho excedente, o que quer dizer da mais-valia extraída da exploração do trabalho alheio, quanto do trabalho necessário, via tributação que, no contexto brasileiro, é regressiva e onera a classe trabalhadora”, e mais:

O fundo público é instrumento fundamental no desenvolvimento das relações de produção capitalistas, portanto sua imprescindibilidade ao capital é de caráter estrutural. Porém, é com o capitalismo monopolista que entendemos que o fundo público ganha maior centralidade e passa a atender de forma mais sistemática às condições gerais de produção; um componente estrutural e insubstituível para o capital. (SILVA, 2011, p. 88)

Salvador (2010, p. 50) corrobora com o pensamento acima e ensina que “um dos aspectos mais relevantes para a compreensão do fundo público diz respeito ao seu financiamento, a partir do volume de recursos socialmente criados e administrados pelo Estado por meio da extração de tributos da sociedade: contribuições, impostos e taxas”.

A constituição e destinação dos recursos do fundo público estão marcadas por decisões mais políticas do que técnicas, evidenciando uma disputa pela fruição dos recursos. Este fundo assume um lugar estrutural no desenvolvimento do capitalismo, cujo pagamento da dívida pública financia a elite financeira do país, garantindo sua rentabilidade, através da apropriação do produto do trabalho.

No capitalismo tardio, o papel do fundo público é central tanto para a reprodução do capital como para a reprodução da força de trabalho, pois permite a socialização dos custos da produção. Como fruto da luta dos trabalhadores organizados e dos partidos políticos, o fundo público é tensionado a atender também as demandas do “mundo do trabalho”. (IDEM, p. 89)

Devido a uma disputa de forças desigual, o capital tem conseguido, através de um projeto neoliberal em curso no país, se apropriar dos recursos desse fundo. Há, assim, uma tensão entre a classe trabalhadora, que busca o financiamento de suas necessidades e o capital que busca sua reprodução, através de subsídios e financiamento público. (SILVA, 2011, p. 91)

O fundo público é essencial para a reprodução do capitalismo e auxilia o capital por meio de subsídios, desonerações, incentivos e isenções fiscais. Além disso, através do recebimento de impostos, taxas e contribuições o Estado mantém o fundo público, como forma de reprodução do capital, materializando-se num dos principais instrumentos de dominação dos rentistas do capital.

Desde 1994, através das Desvinculações de Receitas da União (DRU), a União vinha transferindo até 20% dos recursos do orçamento da seguridade social para o orçamento fiscal com a finalidade de facilitar a formação de superávits para pagar a dívida pública, sendo o superávit primário produzido prioritariamente com essa finalidade.

Não sendo suficiente a utilização de 20% da receita de impostos e contribuições sociais, foi aprovada, em segundo turno, na câmara dos Deputados, no dia 08 de junho de 2016, Proposta de Emenda à Constituição (PEC), que prorroga até 2023 autorização para que o governo utilize, livremente, através da DRU, os recursos arrecadados.

A proposta aumenta a previsão de 20 para 30% das receitas que podem ser utilizadas, tanto de impostos, quanto de contribuições sociais. O discurso defensor da medida expõe que a mesma é considerada essencial para que o governo tenha

“margem de manobra” de recursos que não estejam comprometidos no orçamento fiscal, isto é, recursos que poderão ser utilizados discricionariamente.

Como se pode notar, com a justificativa de mobilidade na utilização dos recursos (que pode ser traduzida em gastos sem controle), abre-se precedentes para que medidas idênticas possam ser tomadas pelos estados, no que diz respeito à utilização livre e sem controle (discricionária) de parte significativa das receitas arrecadadas.

A respeito da DRU, Evilásio Salvador (2010) ensina:

Uma das estratégias do ajuste fiscal, no âmbito das medidas econômicas do Plano Real, foi a criação de mecanismos de desvinculação orçamentária com objetivos de realocação de recursos do fundo público livremente pelos condutores das políticas econômicas. Assim, em 1993, ocorreu no Brasil a criação do chamado “Fundo Social de Emergência” (FSE), permitindo a desvinculação de 20% das receitas arrecadadas pela União. De acordo com Soares (2001), a origem desse instrumento na América Latina segue as recomendações do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no contexto de ações meramente emergenciais, temporárias, de combate a pobreza e para financiar os projetos e programas, tanto público como não-governamentais destinados aos pobres “estruturais” e aos “novos pobres” afetados pelo ajuste econômico neoliberal. Mas a experiência brasileira mostra que o FSE não tinha nada de “social” e muito menos de “emergência”, pois o fundo assumiu uma função estratégica de desviar recursos da área social para o interior do orçamento fiscal à disposição do Ministério da Fazenda com vistas ao equilíbrio das contas públicas, contribuindo para a “estabilidade econômica”. O FSE foi substituído por um nome mais apropriado, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995: Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e depois pela Desvinculação das Receitas da União (DRU), ainda em vigor. A DRU constitui um mecanismo importante de transferência de recursos arrecadados em nome da seguridade social para o orçamento fiscal. Como exemplo, a Associação Nacional dos Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip, 2004) destaca o fato de que, caso fosse desconsiderado o desvio da DRU, o saldo do orçamento da seguridade social, em 2003, seria positivo em R\$ 31,73 bilhões. A entidade denuncia a prática do governo, que além de inflar as despesas da seguridade social com gastos que são da esfera fiscal, ainda se apropria de recursos da seguridade para aumentar o superávit primário e realizar o pagamento de juros da dívida. (IDEM, p. 39)

Para Evilásio Salvador (2010, p. 46) “no Brasil, o serviço da dívida compromete uma parcela importante dos orçamentos da seguridade social e fiscal, seja na forma de juros e encargos da dívida como no pagamento de amortização da dívida para o setor financeiro da economia”.

A dívida externa brasileira é muito antiga:

No Brasil, desde o governo de Getúlio Vargas, nenhuma medida de verificação da dívida foi implementada. É apenas em 2009 que se realiza a

Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Dívida Pública, na Câmara dos Deputados. Esta CPI analisou o comportamento da dívida, no período de 1970 a 2009, e apresentou informações e dados que demonstram que a dívida externa atual se originou na década de 1970, durante a ditadura militar, e que ela cresceu aceleradamente neste mesmo contexto, período que coincide com o fim da paridade dólar-ouro. Foi o momento em que o excesso de liquidez do dólar foi oferecido também às instituições brasileiras com taxas de juros aparentemente reduzidas, ou seja, de 5% a 6% ao ano, contudo flutuantes no mercado internacional (Libor e Prime).

Os empréstimos foram contraídos pelos setores privado e público. Tais setores tomaram empréstimos externos junto aos grandes bancos privados com juros baixos, e foram “surpreendidos”, em 1979, com o salto de juros de 5% ou 6% ao ano para 20,5%, o que impactou seriamente os compromissos externos antes assumidos, fazendo com que a dívida externa se transformasse no monstro que é ainda hoje. (SILVA e SCHMIDT, 2016, p. 334)

No Brasil e em outros países da América Latina a dívida externa é fator preponderante na fragilização das políticas sociais:

A história do endividamento público confirma que a República brasileira está controlada pelas classes dominantes e que o projeto neoliberal executa a política das transnacionais, subordinando os Estados nacionais e submetendo os trabalhadores ao cumprimento das regras de fortalecimento dos organismos multilaterais. (SILVA e SCHMIDT, 2016, p. 345)

O que se verifica é a velha política liberal de pouca interferência estatal, livre mercado e livre comércio, travestida com nova roupagem. No neoliberalismo o fundo público transformou-se no fundo público burguês, não poderia ser diferente, afinal a burguesia, desde a Revolução Francesa, tenta transformar o mundo todo no seu mundo.

Compreendida a estrutura do fundo público é preciso encarar o estudo do orçamento público com um fator muito importante para se compreender a política social. Muito mais que uma peça meramente técnica, o orçamento se apresenta como um instrumento político valioso, que reflete os antagonismos da disputa na utilização dos recursos captados através da arrecadação de tributos.

O orçamento se apresenta como a expressão da política social vigente, é por meio dele que se pode notar as intenções governamentais com relação aos diferentes atores e forças presentes na constituição das políticas públicas, que refletem, por um lado, as reivindicações da classe trabalhadora e de outro, a hegemonia do capital.

O orçamento público brasileiro há muito se tornou refém dos rentistas do capital, mas para se entender como isso ocorre é preciso entender a origem, constituição e funcionamento do orçamento público no Brasil.

O orçamento público representa um dos mais antigos instrumentos de planejamento e execução das finanças públicas. No meio político, o orçamento teve sua origem na idade média, nasceu como tentativa de controle ao poder discricionário e autoritário das monarquias absolutistas.

No Brasil, acompanhando tendências mundiais, a primeira Constituição Federal, outorgada em 1824, por Dom Pedro I, passou a prever normas para elaboração do planejamento através de orçamentos. Foi somente com a Constituição de 1934 que ocorreu um avanço em termos de orçamento, era semelhante ao modelo atual, competia ao Presidente da República enviar à Câmara dos Deputados a proposta de orçamento.

Desde então, várias criações marcaram a evolução do orçamento no Brasil, tais como a criação do Tribunal de Contas da União (TCU), órgão cujas atribuições consistem em acompanhar e fiscalizar a execução do orçamento, bem como julgar as contas e a legalidade dos contratos, aposentadorias, reformas e pensões no âmbito do poder Executivo, Legislativo e Judiciário.

Neste íterim, também foi criada a Lei 4.320, em 1964, que estatuiu Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Embora não tenha suprido todas as lacunas existentes em termos de modernização das finanças públicas, promoveu, em seu tempo, um marco decisivo no que concerne o tema orçamento, tanto que ainda é vigente.

Contudo, foi somente em 1988 com a promulgação da Constituição Federal - chamada de Constituição Cidadã, que o tema orçamento ganhou maior ênfase, passando a figurar entre os assuntos de maior relevância, sendo-lhe assegurado no Título VI, Capítulo II, Seção II, os Art. 165 a 169 da Carta Magna. Para Piscitelli e Timbó (2010) o conceito de orçamento público se resume:

A ação planejada do Estado, quer na manutenção de suas atividades, quer na execução de seus projetos, materializa-se através do orçamento público, que é o instrumento de que dispõe o Poder Público (em qualquer de suas esferas) para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados. (IDEM, p. 29)

Com relação às fontes de financiamento do Estado, o renomado tributarista, professor Hugo de Brito Machado (2010, p. 30) salienta que “a tributação é, sem sombra de dúvida, o instrumento de que se tem valido a economia capitalista para sobreviver”. Além de elevada, a carga tributária brasileira é crescente e os recursos arrecadados além de serem, em grande parte, utilizados para pagamento de juros, também escorrem pelo ralo da corrupção. (MACHADO, 2010, p. 31)

Teoricamente a tributação, que é a principal fonte de receitas públicas, é consentida pela população, a expressão “*no taxation without representation*” originária do início da Revolução Americana, diz respeito à impossibilidade de se tributar sem representação, porém, como não se pode crer que o povo oprimiria a si mesmo, levando-nos a refletir sobre a manipulação e a opressão exercida pela classe dominante, que inibe a capacidade de cobrança do povo aos representantes eleitos.

O orçamento é composto por tributos (impostos, taxas e contribuições) que são receitas estimadas (pois podem ou não se realizar) e também por despesas fixadas, cujo equilíbrio entre ambas deve ser um de seus princípios norteadores, embora na prática, manobras políticas das mais distintas são realizadas para utilizar os recursos auferidos em áreas diversas.

Muitas vezes o orçamento é utilizado como moeda de troca política, isto é, é executado convenientemente em períodos eleitorais ou utilizado em emendas parlamentares em tempos de aprovação de matérias polêmicas, a exemplo da Reforma Trabalhista, aprovada recentemente.

Mas afinal, o orçamento público é uma peça de ficção ou uma lei material (que cria obrigação para a administração e direitos para a população) ou formal (que não obriga a administração a cumprir fielmente o previsto)? Veremos que é um pouco de cada. Com o advento da EC 86/2015 houve uma tentativa de tornar o orçamento impositivo, isto é, tratá-lo como lei material, criando obrigação do seu cumprimento ao executivo federal.

No entanto, de acordo com o Art. 166, § 11, da Constituição Federal de 1988, apenas uma parte do orçamento (1,2%) possui este caráter impositivo, o restante permanece de utilização discricionária do executivo. Como se nota, o poder de uso discricionário do orçamento não foi substancialmente limitado, o mesmo continua sendo essencialmente autorizativo.

Essa breve introdução sobre o fundo público e orçamento público serve para que possamos entender a origem dos recursos utilizados para pagamento das empresas terceirizadas, contratadas para executarem serviços na administração pública.

Segundo relatório emitido pela Controladoria Geral da União – CGU – (2015), os gastos do governo federal com terceirizados em 2013 (último ano analisado) somaram R\$ 6,3 bilhões de reais, um aumento de 18,45% ao ano no período analisado (2009 a 2013). De acordo com a CGU (2015), em que pese às despesas com terceirizações serem justificadas pela economia de recursos públicos, o que tem acontecido, na prática, é a ampliação sistemática desses gastos.

Como demonstrado anteriormente, a terceirização na Universidade Federal de Mato Grosso é uma realidade concreta, com despesas com terceirizações aumentando gradativamente, chegando a representar, em 2015, mais de 10% do total do orçamento da instituição.

Diante do exposto, a necessidade de refletir o fundo público e o orçamento público como mecanismo de disputa política é fundamental para compreender os contingenciamentos a que estão submetidas as universidades públicas, obrigando-as a ampliar a busca por orçamento próprio e também a contingenciar investimentos e custeios em função da disponibilidade orçamentária.

CONCLUSÃO

Nossas considerações partem do entendimento de que a atual configuração da terceirização é produto das novas modalidades de trabalho flexível, fruto da reestruturação produtiva, necessária para salvar o capital em momentos de crise.

Entendemos que este modelo de Estado, enxuto para as demandas sociais e ampliado para os interesses do capital, além de não garantir possibilidade de trabalho para todos, têm devastado e corroído as conquistas trabalhistas, através da desregulamentação e flexibilização da legislação e da conseqüente precarização das condições de trabalho.

A terceirização, que não é um fenômeno novo, ganhou força com o projeto neoliberal e se espalhou rapidamente por todos os países capitalistas. Com discurso de modernização nas formas de gestão e organização do trabalho, legislações são desregulamentadas e relações de trabalho flexibilizadas para atender aos interesses do capital.

A palavra flexibilização tem movido os discursos e as legislações, como se configurasse um novo modelo de organização do trabalho, uma evolução. Horário flexível, trabalho flexível, legislação flexível, esses são os adjetivos mais utilizados na atualidade para evidenciar uma única realidade: precarização sem limites.

No setor público a terceirização de serviços foi instituída com a reforma administrativa, na década de 60, no entanto, foi com a Reforma do Estado iniciada em 1995 que ela se expandiu e se consolidou. A justificativa para essa descentralização se deu pela implantação do ideário neoliberal que visa implantar no serviço público os modelos de gestão da iniciativa privada, com ênfase na meritocracia e eficiência e enxugamento da máquina pública, delegando todas as atividades acessórias possíveis para a iniciativa privada.

No serviço público, a contratação de trabalhadores terceirizados se dá através da licitação do serviço. Este tipo de contratação torna-se um mecanismo vantajoso para a administração pública, uma vez que supressões e aditivos podem ser realizados nos contratos, proporcionando a ampliação ou enxugamento de gastos em determinados momentos. Prova disso é que em momentos de crise as primeiras reduções de gastos de custeio realizadas pelos órgãos públicos são relacionadas prioritariamente às terceirizações. Do ponto de vista financeiro as vantagens são

questionáveis, tendo em vista que os custos dos contratos têm aumentado significativamente, acima, inclusive, dos valores praticados na iniciativa privada.

A terceirização de atividades-meio se intensificou e se espalhou por todos os órgãos da administração pública, direta e indireta em todos os níveis, federal, estadual e municipal, mesclando dois tipos de trabalhadores no interior das instituições: os concursados, com relativa estabilidade, regidos pelo RJU e os trabalhadores terceirizados, regidos pela CLT, expostos às intempéries do mercado de trabalho.

A Central Única dos Trabalhadores e o Ministério Público do Trabalho alertam para a fragilização do trabalhador terceirizado, que além de ser tratado como um trabalhador de segunda categoria, conforme exposto por Druck e Franco (2007), muitas vezes precisam recorrer ao judiciário para garantia de seus direitos, mecanismo que se tornou ainda mais difícil após a aprovação recente da reforma trabalhista.

Começam a aparecer exemplos na mídia de trabalhadores reclamantes que, ao perderem a ação, tiveram que arcar com os honorários advocatícios da parte reclamada e outras despesas, num nítido intimidamento no acesso à justiça do trabalho. Em que pese as comemorações acaloradas por parte do empresariado, evidenciando uma nítida vitória do capital, a justiça do trabalho passa a ser coadjuvante na proteção do trabalhador, que se vê obrigado a se sujeitar a opressão ainda maior, desistindo muitas vezes de reclamar seus direitos por receio de contrair dívida.

Com a aprovação da Lei da Terceirização, que parece ser propositalmente mal redigida, dando margem a interpretações, especula-se que, a iniciar nas empresas públicas, a tendência é que a terceirização das atividades-fins seja amplamente utilizada na administração pública, ameaçando o futuro dos concursos públicos e culminando na gradativa extinção dos cargos efetivos, como, aliás, já teve início através do Decreto 9.292/18, com extinção de mais de 60 mil vagas em cargos públicos nos diversos órgãos do poder executivo federal.

A extinção de cargos públicos ainda em uso na administração pública é um retrocesso e pode favorecer a ampliação da terceirização, levando, inclusive, a apadrinhamentos e nepotismo no serviço público, justamente o contrário do que preconiza a Constituição cidadã de 1988.

A ampliação da utilização de empresas terceirizadas no serviço público merece reflexão, pois a Constituição Federal de 1988, em seu Art.37, II, prevê que apenas concursados devem prestar serviços de natureza continuada na administração pública. Os legisladores e os intérpretes da lei têm atendido a interesses particulares, imprimindo interpretações e emendas à constituição permitindo estas contradições jurídicas.

A terceirização ilimitada tem consequências importantes para futuro do serviço público, a extinção paulatina de cargos públicos, além de atacar os concursos públicos, provoca a substituição de servidores efetivos por trabalhadores terceirizados, contribuindo para a precarização das condições de trabalho, numa nítida tentativa de manipular preceito constitucional que exige concurso público para se trabalhar no serviço público.

Além disso, por meio das terceirizações é realizada a transferência de parte do orçamento do governo para a iniciativa privada. Para a administração pública esta descentralização representa uma suposta diminuição de gastos com pessoal, mas ao analisarmos a evolução desses valores, em um curto período de tempo, verificamos que a tendência é que mais e mais serviços sejam terceirizados, principalmente em função da aprovação da nova legislação sobre terceirização de serviços, com ampliação das possibilidades de substituição também dos cargos efetivos extintos de nível médio e superior por empresas prestadoras de serviços específicos.

Este estudo demonstrou que a UFMT contava, no final de 2016, com 915 trabalhadores terceirizados, prestando diariamente serviços de natureza continuada, isto é, serviços de limpeza, manutenção predial e conservação, apoio administrativo, portaria, vigilância e motoristas. É um número significativo de trabalhadores, que, em substituição aos cargos de apoio extintos, prestam serviços de atividades-meio na instituição. Embora esses cargos efetivos tenham sido extintos, eles ainda são necessários para o funcionamento da universidade, tanto que são substituídos por trabalhadores terceirizados.

Constatamos que o número de técnicos administrativos em educação diminuiu no período entre 2008 a 2016, além disso, os dados expostos no estudo de caso demonstraram que o número de concursos realizados no período estudado não significaram ampliação de vagas de cargos técnicos no interior da universidade, pelo contrário, concluímos que a reestruturação proposta pelo REUNI visava ampliar as

vagas na graduação com aproveitamento máximo dos recursos humanos (técnicos) já disponíveis nas instituições.

Dos dez concursos realizados no período estudado, foram ofertadas 378 vagas, sendo 128 vagas para cargos de nível superior, 239 para nível médio e apenas 11 vagas para cargos de nível fundamental (cargos de apoio). Estes números demonstram que não há interesse no preenchimento de vagas em nível de apoio e que após a extinção de cargos de nível médio realizadas pelo novo Decreto (2018) a tendência é que os cargos de nível médio e superior também sejam terceirizados, pois ainda são essenciais para a continuidade das atividades da instituição.

Em contrapartida, verificamos que o número de terceirizados aumentou gradativamente no período estudado, inclusive com reflexo no orçamento da instituição, nos levando a afirmar que o fenômeno da terceirização de serviços na administração pública contribui com o projeto de desmonte do ensino superior público, ampliando a terceirização e enfraquecendo o serviço público.

Verificamos também que as despesas com terceirizados foram maiores do que a variação das despesas com pessoal efetivo durante o mesmo período. Estes dados corroboram com estudo da CGU que afirma que as despesas com terceirização no governo federal subiram acima da inflação e tiveram aumento significativo se comparados com o aumento nos proventos dos servidores. Essas despesas subiram desproporcionalmente à variação do orçamento executado, que no período estudado aumentou 166,72% enquanto as despesas com terceirizações subiram quase o dobro, ou seja, 392,04%.

Encontra-se em andamento uma atitude deliberada de enfraquecimento do serviço público, com reflexos nas universidades públicas, tratando o ensino superior público como dispendioso e ineficiente, comparando-o com instituições privadas, dessas que mercantilizam a educação, fazendo com que seja difundido um discurso de eficiência do ensino privado, que se expandiu principalmente, devido à transferência de recursos públicos, através de programas federais como PROUNI e FIES.

Enquanto os gastos com isenções e subsídios para programas como FIES e PROUNI aumentam a cada ano, os investimentos nas universidades públicas se esvaem. Junte-se a isso o discurso privatizante de que as instituições de ensino

superior públicas são elitistas, que os professores ganham muito e que o custeio dessas instituições é um ônus para o Estado.

Para o governo, os servidores públicos ganham bem demais e têm muitas vantagens, prova disso é a Emenda Constitucional 95 que cria o Teto de Gastos do executivo federal, com congelamento de salários e investimentos, ataque aos concursos públicos e previsão de sucateamento da educação e saúde pelos próximos 20 anos.

Além disso, o governo pretende limitar os salários para ingresso no serviço público, no entanto, com tantos cargos extintos, e com a nova Lei da Terceirização, a probabilidade real é de que os concursos diminuam significativamente, com servidores efetivos sendo trocados por trabalhadores terceirizados.

Toda essa discussão é importante na medida em que proporciona uma visão panorâmica de como o trabalho e as questões sociais não são objeto de preocupação no Estado mínimo, Estado esse, que, aliás, como já discutido anteriormente, serve para mediar o conflito entre capital e trabalho, numa disputa de forças desigual e irreconciliável, típica do modo de produção capitalista.

Como remédio para a crise econômica e política a equipe econômica do governo se enche de argumentos para atentar contra a legislação trabalhista e previdenciária, além de retomar o projeto de desmonte do serviço público, por meio da instituição de Planos de Demissão Voluntária (PDV) e alteração nas alíquotas dos planos de previdência dos servidores.

É possível verificar que o governo não está preocupado em gastar metade de seu orçamento em pagamento de juros e amortizações da dívida, não há nenhuma sinalização da equipe econômica em modificar esta realidade, pelo contrário, o governo tenta diminuir gastos com programas sociais, planejar e pressionar pela desregulamentação da legislação trabalhista, sinalizar (contra) reformas previdenciária e trabalhista, privatizações, além de fomentar desonerações, isenções e auxílios ao capital, bem como a produção superávit primário para pagamento de juros e amortizações da dívida pública, pagos aos rentistas do capital em detrimento da aplicação de recursos em políticas públicas.

As dívidas públicas, contraídas com vistas a realização de investimentos com benefícios presentes e futuros, deveriam ser realizadas e utilizadas com mais responsabilidade e transparência, permitindo que os tributos arrecadados fossem melhor distribuídos, mas, na prática, o que se verifica é metade do orçamento

público sendo direcionado para o pagamento de uma dívida secular, cuja auditoria sequer é cogitada.

A conjuntura aponta para um projeto de privatização do ensino superior público, como, aliás, o Ministério do Planejamento sugeriu recentemente (2017) ao governo do Rio de Janeiro, como justificativa para sanar a crise na UERJ, assim como o Banco Mundial (2018) também sugeriu ao Brasil como mecanismo de enxugamento da máquina pública.

A Educação tornou-se mercadoria a ser negociada inclusive em bolsas de valores. Obviamente, a ampliação do acesso à educação superior é uma meta louvável a ser alcançada, porém, a forma como as universidades públicas têm sido atacadas no decorrer da história da educação superior no país demonstra o interesse do governo em atender aos interesses do capital, tirando a educação do patamar de direito.

Essa política de desmantelamento do serviço público, da pesquisa, e a mercantilização do saber e do ensino trará graves consequências para as próximas gerações. É nítida a tendência de transferir a responsabilidade sobre a educação, transformando-a em mercadoria, num processo de expansão aparentemente sem limites.

Transfiguradas de instituições de ensino superior, as instituições de ensino privadas se parecem mais com empresas, preocupadas com o lucro e a formação não-teórica de força de trabalho em massa, deixando com as universidades públicas o fardo do sucateamento, reduzindo a educação a uma mercadoria, útil às imediatidades do mercado.

Não há preocupação com a qualidade do ensino que está sendo ofertado, nem com o desenvolvimento tecnológico e de pesquisa, a preocupação é formar força de trabalho para o mercado, prova disso são as vagas ofertadas nas instituições privadas, através do PROUNI, em sua maioria em áreas que atendem à demanda do mercado, como engenharias e administração.

O próprio MEC, que avalia as instituições de ensino superior pelo Índice Geral de Cursos (IGC), atribuindo notas de 4 e 5 a instituições consideradas excelentes, avaliou positivamente apenas 6,52% de todas as instituições de ensino superior privadas. Mesmo atacadas em várias frentes, as instituições públicas de ensino superior resistem e mostram seu valor, com 91 instituições de excelência, dentre as 295 existentes.

Em um nítido ataque aos direitos dos trabalhadores, foram votadas a Lei da Terceirização, e a Reforma Trabalhista com a degradação de vários direitos e ampliação dos mecanismos de flexibilização para o empresário. Esta flexibilização Vasapollo (2006) conceitua como várias liberdades: liberdade de despedir sem penalidade; de reduzir ou aumentar o trabalho sem aviso prévio; liberdade de pagar salários mais baixos em função de negociações salariais; liberdade de subdividir a jornada de trabalho, deixando o trabalhador de sobreaviso, mudando turnos e com horários flexíveis a interesse da empresa; liberdade de terceirizar, de contratar em regime de trabalho temporário; enfim, uma infinidade de liberdades que a flexibilização sem limites proporciona aos detentores dos meios de produção, num cabo de guerra em que os trabalhadores não tem chances de negociar em igualdade de condições.

O governo, ao dar as mãos ao capital, deixa órfãos parcela significativa da população que encontra-se em trabalhos informais e precários e sem perspectiva de se aposentar no futuro. Assim, a falácia de que devido à crise é preciso reformar as leis trabalhistas e a previdência social não passa de mais um discurso ideológico para creditar ao trabalhador o ônus que a classe dominante não quer arcar.

A terceirização ilimitada não ameaça apenas o servidor público, tratado com ênfase neste estudo, ela ameaça todos os trabalhadores. Pela primeira vez no país, o trabalho informal supera o trabalho formal, dados da PNAD Contínua (2017) mostram que o desemprego em 2017 caiu em relação ao primeiro trimestre (de 13,7% para 11,8%), mas a uma qualidade questionável, com postos de trabalho informal superando os trabalhos com carteira assinada.

Embora os meios de comunicação se esforcem para salientar a importância de ser dono do seu próprio negócio, com horários flexíveis e autonomia, a realidade mostra que o trabalho informal é caracterizado em grande parte pela ausência de registros oficiais, além disso, muitas vezes não há nenhuma contribuição social, representando não apenas perda de arrecadação para os cofres públicos, mas aumento da questão social no futuro.

O número de trabalhadores informais cresce significativamente, dos 92, 1 milhões de brasileiros, os trabalhadores sem carteira ou autônomos somavam 34,2 milhões, superando os trabalhadores com carteira assinada, que eram 33,3 milhões em 2017, números que encolhem a cada ano. Sendo o consumo das famílias um forte indutor da economia, a crescente insegurança advinda dos trabalhos instáveis

e precários refletirá no orçamento familiar, impactando também na economia do país.

A terceirização e a precarização do trabalho afetam a vida das pessoas. É importante entender como este modo de produção transforma tudo em mercadoria, mudando a forma de sociabilidade existente, colocando os trabalhadores numa guerra diária pela sobrevivência, em luta constante com discursos manipuladores de necessidade de combate à crise através da fragilização do trabalhador.

É preciso ampliar a discussão sobre a terceirização na administração pública, lutando por uma universidade universal, gratuita e inclusiva, que exerça seu papel na sociedade e que possa ser respeitada como formadora de opinião, como transmissora do conhecimento e como agente de transformação da sociedade.

Diante das fragilidades e dos contratemplos, das mazelas sociais tratadas como normais, dos ataques aos direitos conquistados, nos resta lutar pela organização dos trabalhadores, pelo fortalecimento dos órgãos representativos da classe trabalhadora, pelos movimentos sociais, enfim, resta-nos debater, lutar, politizar, fugir da aparência dos problemas em busca da sua essência.

Resistir, não apenas através da observação e discussão, mas da ação, pois nas palavras de Marx (1845) em “As Teses sobre Feuerbach”: “os filósofos se limitaram a interpretar o mundo, cabe transformá-lo”.

REFERÊNCIAS

ANDRADE. Regis de Castro. Kant: a liberdade, o indivíduo e a república. In *Clássicos da Política 2*. São Paulo: Ática, 2002.

ANTUNES. Ricardo. *Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre a metamorfose e a centralidade no mundo do trabalho*. 15 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Dimensões da Precarização Estrutural do Trabalho. In: DRUCK, Graça e FRANCO, Tânia (org). *A perda da Razão Social do Trabalho: Terceirização e Precarização*. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. A era da Informatização e a Época da informalização. In ANTUNES. Ricardo (org). *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2006.

ANTUNES. Ricardo. DRUCK. Graça. *A Terceirização como Regra?*. Revista TST, v. 79, n. 4. Brasília: 2013, p. 214-231. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/272023282/A-Terceirizacao-Como-Regra>>. Acesso em: 19 dez. 2016.

_____. *A Terceirização sem limites: a precarização do trabalho como regra*. O Social em Questão. Ano XVIII. n. 34. pg. 19-40, 2015. Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_34_1_Antunes_Druck.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO A DISTÂNCIA. *Censo EAD 2014/2015*. Disponível em: <http://www.abed.org.br/censoead2014/CensoEAD2014_portugues.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2017.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. *Números da Dívida 2015*. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/>>. Acesso em: 19 dez. 2016.

BRANDÃO. Gildo Marçal. Hegel: o Estado como realização histórica. In *Clássicos da Política 2*. São Paulo: Ática, 2002.

BRASIL. *Decreto-Lei 5.452 de 1943*. Aprova a consolidação das leis do trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm>. Acesso em: 13 dez. 2016.

_____. *Decreto-lei 200 de 1967*. Dispões sobre a Organização da Administração Federal, Estabelece Diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 13 dez. 2016

_____. *Decreto 9.262 de 2018*. Extingue cargos efetivos vagos e que vierem a vagar dos quadros de pessoal da administração pública federal, e veda abertura de concurso público e provimento de vagas adicionais para os cargos que especifica.

Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9262.htm>. Acesso em: 01 fev. 2018.

_____. *Emenda Constitucional 95 de 2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 01 dez. 2017.

_____. *Lei 5.647 de 1970*. Autoriza o Poder Executivo a Instituir a Fundação Universidade Federal de Mato Grosso e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5647.htm>. Acesso em: 13 dez. 2016.

_____. *Lei 4.320 de 1974*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 01 dez. 2016.

_____. *Lei 6.019 de 1974*. Dispões sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6019.htm>. Acesso em: 13 dez. 16.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 dez. 2016.

_____. *Lei 8.112 de 1990*. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 01 ago. 2016.

_____. *Lei 8.666 de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 01 ago. 2016.

_____. *Lei 9.394 de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 01 set. 2016.

_____. *Decreto 2.271 de 1997*. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm>. Acesso em 13 dez. 2016.

_____. *Lei 3.555 de 2000*. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm>. Acesso em 01 jun. 2016.

_____. *Lei Complementar 101 de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 01 jul. 2016.

_____. *Lei 10.520 de 2002*. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>. Acesso em: 01 out. 2016.

_____. *Lei 11.096 de 2005*. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm>. Acesso em 01 jun. 2016.

_____. *Decreto 6.096 de 2007*. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm>. Acesso em: 18 jul. 2017.

_____. *Instrução Normativa 02 de 2008*. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/417-instrucao-normativa-n-02-de-30-de-abril-de-2008>>. Acesso em: 15 mai. 2016.

_____. *Instrução Normativa 06 de 2013*. Altera a Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, e seus Anexos I, III, IV, V e VII e inclui o Anexo VIII. Disponível em: <<file:///C:/Users/Clovis/Downloads/upload.695.IN06DE23DEDEZEMBRODE2013EMPDF.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2016.

_____. *Lei 12.527 de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 01 jun. 2016.

_____. *Decreto 8.540 de 2015*. Estabelece, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, medidas de racionalização do gasto público nas contratações para aquisição de bens e prestação de serviços e na utilização de telefones celulares corporativos e outros dispositivos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm>. Acesso em: 01 mai. 2016.

_____. *Lei 13.429 de 2017*. Altera dispositivos da Lei no 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de

serviços a terceiros. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm. Acesso em 01 mai. 2017.

_____. *Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE)*. Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2017.

_____. *Portal da Transparência*. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/servidores/OrgaoExercicio-ListaOrgaos.asp?CodOS=15000&Pagina=6>. Acesso em 01 set. 2017.

BOBBIO, Norberto. *Estado Governo Sociedade: Para uma Teoria Geral da Política*. 11ª ed. São Paulo: Editora Paz e Terra S/A, 2004.

CARELLI, Rodrigo de Lacerda. *Formas Atípicas de Trabalho*. São Paulo: LTr, 2004.

CARNOY, Martin. *Estado e Teoria política*. 2ª ed. Campinas: Papirus, 1998.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. A Mercantilização da Educação Superior Brasileira e as Estratégias de Mercado das Instituições Lucrativas. *Revista Brasileira de Educação*. V. 18. N. 54. Jul-set 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v18n54/13.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2017.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. *Terceirização e Desenvolvimento: uma conta que não fecha*. Disponível em <<http://www.cut.org.br/system/uploads/ck/files/Dossie-Terceirizacao-e-Desenvolvimento.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

CHESNAIS, Francois. *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã, 1996. Disponível em: <http://www.portal.fae.ufmg.br/seer/index.php/trabedu/article/viewFile/1505/1147>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

DELGADO, Gabriela Neves, AMORIM, Helder Santos. *Os limites Constitucionais da Terceirização*. 2 ed. São Paulo: Ltr, 2015.

_____. *Globalização e Reestruturação Produtiva: o fordismo e/ou japonismo*. *Revista de Economia Política*. vol. 19, nº2, abr/jun, 1999. Disponível em: <http://www.rep.org.br/pdf/74-3.pdf>>. Acesso em: 31 mai. 2016.

DELGADO, Mauricio Godinho. DELGADO, Gabriela Neves. *A Reforma Trabalhista no Brasil: com os comentários à lei n. 13.467/2017*. São Paulo: Ltr, 2017.

DICIONÁRIO *On line de Português*. Disponível em:<<https://www.dicio.com.br/flexibilidade/>. Acesso em>: 20 jun. 2016.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. *Terceirização e Precarização das Condições de Trabalho: condições de trabalho e remuneração em atividades tipicamente terceirizadas e contratantes*. Nota técnica n.

172. Mar. 2017. Disponível em:

<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec172Terceirizacao.pdf>>. Acesso em: 04 ago. 2017.

DRUCK, Graça. *Trabalho, Precarização e Resistências: novos e Velhos Desafios*. v. 24. Salvador: Caderno CRH, 2011. p. 37-57. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v24nspe1/a04v24nspe1.pdf>>. Acesso em: 10 out. de 2015.

DRUCK. Graça. FRANCO. Tânia. *A Perda da Razão Social do Trabalho: terceirização e precarização*. São Paulo: Boitempo, 2007.

DOURADO. Luiz Fernandes. *A Reforma do Estado e as Políticas para Educação Superior no Brasil nos anos 90*. Educ. Soc., Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 234-252. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12931.pdf>>. Acesso 01 jan. 2018.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. *Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos*. Brasília: ENAP, 2014. Disponível em: <<http://ib.rc.unesp.br/Home/Instituicao/Administracao/SecaoTecnicaDeContabilidade/modulo-3---fiscalizacao-de-contratos.pdf>>. Acesso em: 04 ago. 2017.

ESTUDO PRÁTICO. *Consenso de Washington*. Disponível em: <<http://www.estudopratico.com.br/consenso-de-washington-objetivos-regras-e-o-brasil>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

ENGELS, Friedrich. *A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra*. São Paulo: Boitempo, 2010.

FALEIROS. Vicente de Paula. *A Política Social do Estado Capitalista*. 12ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

FLEURY. Ronaldo. *Em Defesa do Direito do Trabalho*. In: Carta Capital, 2017. Disponível em: <<http://justificando.cartacapital.com.br/2017/03/02/em-defesa-do-direito-do-trabalho/>>. Acesso em: 04 ago. 2017.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Ranking Universitário 2017*: classifica as 195 instituições brasileiras a partir de indicadores de pesquisa, ensino, mercado, internacionalização e inovação. Disponível em: <<http://ruf.folha.uol.com.br/2017/>>. Acesso em: 04 ago. 2017.

FONSECA. Pedro César Dutra. *Keynes, o Liberalismo Econômico como Mito*. Revista Sociedade e Economia, v 19, n 3 (40), p. 425-447. Campinas: 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v19n3/01.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

FUNDAÇÃO ANFIP. *Orçamento Geral da União 2017*. Disponível em: <<http://fundacaoanfip.org.br/site/2018/01/orcamento-geral-da-uniao-2017/>>. Acesso em: 05 mar. 2018.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Lei da Terceirização não é clara quanto à permissão de atividade-fim*. Revista Consultor Jurídico. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2017abr02/Gustavogarcialeinaooclaroquantopermissaoatividadefim>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

G1. Educação. *Gasto do Governo com FIES em 2015 já soma 52% do Orçamento Previsto*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2015/07/gasto-do-governo-com-fies-em-2015-ja-soma-52-do-orcamento-previsto.html>>. Acesso em: 1 mai. 2017.

HARVEY, David. Neoliberalismo é um Projeto Político. *Blog Junho, 2016*. Disponível em: <<http://goo.gl/ByCUz4>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

_____. *O Neoliberalismo: história e implicações*. 5 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

_____. *Condição Pós-Moderna*. 21 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2011.

HUNT, E. K. *A História do Pensamento Econômico – Uma perspectiva crítica*. São Paulo: Elsevier, 2005.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Sinopse Estatística da Educação Superior 1995*. Brasília: Inep. Disponível em: <<http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

_____. *Sinopse Estatística da Educação Superior 2008*. Brasília: Inep. Disponível em: <<http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

_____. *Sinopse Estatística da Educação Superior 2015*. Brasília: Inep, 2016. Disponível em: <<http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

JUSBRASIL. *Gastos Federais com Terceirização crescem acima da inflação*. Disponível em: <<http://sindjuf-pa-ap.jusbrasil.com.br/noticias/2875188/gastos-federais-com-terceirizacao-crescem-acima-da-inflacao>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

LAKATOS, Maria Eva. MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia do Trabalho Científico*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1992.

LIMA, Carlos. Necessidades Humanas e sua Negação. In SILVA, Ivone Maria Ferreira. VELASCO, Evirã Garcia (orgs). *Política Social: Cenário Temas e Dilemas*. Cuiabá: EdUFMT, 2015.

LIMA, Jacob Carlos. *Cadernos de Psicologia Social do Trabalho*. USP. São Paulo: 2010, v. 13 n. 1, p. 17-26. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/cpst/article/view/25735>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

MACHADO. Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 31ª Ed. Malheiros Editores, São Paulo: 2010.

MANCENO. Deise. VALE. Andréa Araujo do. MARTINS. Tânia Barbosa. Políticas de Expansão da Educação Superior no Brasil: 1995-2010. *Revista Brasileira de Educação*. v 20. n. 60. Jan-mar. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v20n60/1413-2478-rbedu-20-60-0031.pdf>>. Acesso em: 10. Jan. 2017.

MARCELINO. Paula. *Afinal, o que é Terceirização? Em busca de ferramentas de análise e de ação política*. *Revista Pegada*, v. 8, nº 2, 2007, p. 55-71. Disponível em: <<http://www.puro.uff.br/sites/default/files/user52/4Texto-Paula%20Marcelino.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2016.

MARX, Karl. *Manuscritos Econômico Filosóficos*. São Paulo: Boitempo, 2010.

_____. *Sobre a Questão Judaica*. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX. Karl. ENGELS. Friedrich. *O Manifesto Comunista*. 4 reimpressão. São Paulo: Boitempo, 2005.

MASCARO. Alysson Leandro. *Estado e Forma Política*. São Paulo: Boitempo, 2013.

MELLO. Leoneu Itaussu Almeida. John Locke e o individualismo liberal. In *Clássicos da Política 1*. São Paulo: Ática, 2002.

MENDES. Marcos. KOHLER. Marcos. *Por que o governo gasta tanto com terceirização?* Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/wp-content/uploads/2011/09/por-que-o-governo-gasta-tanto-com-terceirizacao.pdf>>. Acesso em 01 dez. 2016.

MÉSZÁROS, István. Desemprego e Precarização. In ANTUNES. Ricardo (org). *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2006.

_____. *O Século XXI. Socialismo ou Barbárie*. São Paulo, Boitempo, 2003.

MINAYO. Maria Cecília de Souza (Org). *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. 28 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MEC. *PROUNI. Representações Gráficas*. Disponível em: <<http://prouniportal.mec.gov.br/>>. Acesso em: 01 mai. 2017.

MOTA. Ana Elisabete. Crise contemporânea e as transformações na produção capitalista. In *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

NASCIMENTO, Milton Meira do. Rousseau: da servidão à liberdade. In *Clássicos da Política 1*. São Paulo: Ática, 2002.

OCDE. *Employment in the public sector, in Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-22-en>. Acesso em: 10 jun. 2017.

O GLOBO. *Banco Mundial recomenda o fim da gratuidade nas universidades públicas*. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/banco-mundial-recomenda-fim-da-gratuidade-nas-universidades-publicas-22092715>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

OLIVEIRA. Mario Diniz Xavier. *Terceirização no Setor Público, a Confortável Impunidade Estatal*. Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho, 2013. Disponível em: <<https://sinait.org.br/site/noticia-print?id=8114>>. Acesso em: 01 mai. 2017.

PAULA, Maria de Fátima de. A Perda da Identidade e da Autonomia Da Universidade Brasileira No Contexto Do Neoliberalismo. *Avaliação - Revista da Avaliação da Educação Superior*, [S.l.], v. 8, n. 4, 2003. ISSN 1982-5765. Disponível em: <<http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/1245>>. Acesso em: 05 fev. 2018.

PACHECO. João Alves. *Impactos do REUNI nas Instituições Federais de Ensino Superior: Expansão ou Subordinação*. XIV Colóquio Internacional de Gestão Universitária – CIGU. Florianópolis- SC, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/131879/2014-230.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

PEREIRA. Potyara A. P. *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PISCITELLI. Roberto B; e TIMBÓ, Maria Z. F. *Contabilidade Pública, Uma Abordagem da Administração Financeira Pública*. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

PORTO. Maria Celia da Silva. Estado e Neoliberalismo no Estado Contemporâneo: implicações para as políticas sociais. *IV Jornada Internacional em Políticas Públicas, 2009*. Disponível em: <<http://goo.gl/s1Yylj>>. Acesso em: 24 jul. 2016.

RBA. Rede Brasil Atual. *O Brasil tem 12 milhões de trabalhadores terceirizados*. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/trabalho/2013/08/brasil-tem-12-milhoes-de-trabalhadores-que-sao-terceirizados-9901.html>. Acesso em 20 jun. 2016.

RIBEIRO, Janine Renato. Hobbes: o medo e a esperança. In *Clássicos da Política 1*. São Paulo: Ática, 2002.

RICHARDSON. Roberto Jarry (et al.). *Pesquisa Social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 2012.

REPORTER BRASIL. *O Aumento da Terceirização Preocupa o MPT*. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/2012/12/aumento-de-terceirizacao-preocupa-ministerio-publico-do-trabalho/>>. Acesso em: 01. jun. 2016.

SALVADOR, Evilásio. *Fundo Público e Seguridade Social no Brasil*. 1ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Financiamento Tributário da Política Social no pós-Real. In SALVADOR. Evilásio. BOSCHETTI Ivanete. BERING Elaine. GRANEMANN Sara. *Financeirização, Fundo Público e Política Social*. São Paulo: Cortez, 2012.

SAVIANI. Dermeval. *A Expansão do Ensino Superior no Brasil: Mudanças e Continuidades*. Revista Poiesis Pedagógica, v. 8, n. 2, 2010. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/poiesis/article/view/14035/8876>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

SILVA, Giselle Souza da. Dívida pública e política social no governo Lula: fundo público sob o jugo do capital portador de juros. *SER Social*, Brasília, v. 13, n. 28, p. 81-103, jan./jun. 2011.

SILVA JR. João dos Reis. SGUISSARDI. Valdemar. *Novas Faces da Educação Superior no Brasil: Reforma do Estado e Mudanças na Produção*. 2 ed. rev. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA. Marluce Aparecida Souza e Silva. *Manual de Normatização para Trabalhos Acadêmicos: Artigos, Comunicações Científicas, Projetos e Dissertações*. Universidade Federal de Mato Grosso: Cuiabá, 2015.

SILVA. Marluce Aparecida Souza e Silva. SCHMIDT. Jonas Albert. Seguridade Social em um Contexto de Dívida Pública na América Latina. *SER Social*, Brasília, v. 18, n. 39, p. 329-348, jul-dez. 2016.

SGUISSARDI. Valdemar. *Universidade pública estatal: entre o público e o privado/mercantil*. En publicacion: Universidad e investigación científica. Vessuri, Hebe. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Noviembre 2006. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100614123216/7Sguissardi.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2018.

_____. *Universidade Pública Estatal: entre o público e o privado mercantil*. Educ. Soc., Campinas, vol. 26, n.90, p. 191-222, Jan./Abr. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n90/a09v2690.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2015.

_____. *Reforma Universitária no Brasil - 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro*. Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n.96, Out. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a18v2796.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2015.

STRECK. Luiz Lenio. MORAIS. José Luis Bolzan de. *Ciência Política e Teoria do Estado*. 8ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

TAVARES, Maria Augusta. *Trabalho informal: os fios (in)visíveis da produção capitalista*. nº 7. *Revista Outubro*: 2002. Disponível em: <http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/07/out7_06.pdf>. Acesso em: 19 out. 2015.

THÉBAUD-MONY, Annie & DRUCK, Graça. "Terceirização: a erosão dos direitos dos trabalhadores na França e no Brasil". In: FRANCO, Tânia & 6, Graça (Orgs.). *A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização*. São Paulo: Boitempo, 2007.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. *Empresas Terceirizadas são 22 das 100 maiores devedoras da Justiça do Trabalho*. Disponível em <http://www.tst.jus.br/pmnoticias/-/asset_publisher/89Dk/content/id/5776831>. Acesso em: 07 jun. 2016.

_____. *Súmulas Tribunal Superior do Trabalho*. Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html>. Acesso em: 20 jun. 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO. Disponível em: <<http://www.ufmt.br/ufmt/site/secao/index/Sinop/2125>>. Acesso em 20 jun. 2016

_____. *Anuário Estatístico*. Disponível em: <<http://www.ufmt.br/ufmt/unidade/index.php/secao/visualizar/10058/PROPLAN>>. Acesso em 13 dez. 2016.

_____. *Prestação de Contas*. Relatório de Gestão 2008. Disponível em: <<http://www.ufmt.br/ufmt/unidade/index.php/secao/visualizar/10055/PROPLAN>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

_____. *Prestação de Contas*. Relatório de Gestão 2009. Disponível em: <<http://www.ufmt.br/ufmt/unidade/index.php/secao/visualizar/10055/PROPLAN>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

_____. *Prestação de Contas*. Relatório de Gestão 2010. Disponível em: <<http://www.ufmt.br/ufmt/unidade/index.php/secao/visualizar/10055/PROPLAN>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

_____. *Prestação de Contas*. Relatório de Gestão 2011. Disponível em: <<http://www.ufmt.br/ufmt/unidade/index.php/secao/visualizar/10055/PROPLAN>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

_____. *Prestação de Contas*. Relatório de Gestão 2012. Disponível em: <<http://www.ufmt.br/ufmt/unidade/index.php/secao/visualizar/10055/PROPLAN>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

_____. *Prestação de Contas*. Relatório de Gestão 2013. Disponível em: <<http://www.ufmt.br/ufmt/unidade/index.php/secao/visualizar/10055/PROPLAN>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

_____. *Prestação de Contas*. Relatório de Gestão 2014. Disponível em: <<http://www.ufmt.br/ufmt/unidade/index.php/secao/visualizar/10055/PROPLAN>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

_____. *Prestação de Contas*. Relatório de Gestão 2015. Disponível em: <<http://www.ufmt.br/ufmt/unidade/index.php/secao/visualizar/10055/PROPLAN>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

_____. *Prestação de Contas*. Relatório de Gestão 2016. Disponível em: <<http://www.ufmt.br/proplan/arquivos/800fd12079cdc69b7a9bb23c4f57958b.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

_____. *Comissão Própria de Avaliação*. Disponível em: <<http://200.129.241.80/autoavaliacao/historico-da-ufmt.php>>. Acesso em: 18 dez. 2016.

_____. *A UFMT é 34ª Colocada no Ranking Universitário Folha 2016*. Disponível em: <<http://www.ufmt.br/ufmt/site/noticia/visualizar/31613/Cuiaba>>. Acesso em: 15 dez. 2016

UOL NOTÍCIAS. *Governo Gasta 6,3 bi com terceirização e CGU crítica*. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimasnoticias/2015/04/27/governoaumentagastoscomterceirizadasecgucritica.Htm>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

UOL EDUCAÇÃO. *Pesquisa sobre População com Diploma Universitário deixa o Brasil em Último Lugar entre os Emergentes*. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/noticias/2011/04/21/pesquisa-sobre-populacao-com-diploma-universitario-deixa-o-brasil-em-ultimo-lugar-entre-os-emergentes.htm>>. Acesso em: 16 jul. 2017.

VASAPOLLO, Luciano. O Trabalho Atípico e a Precariedade – elemento estratégico determinante do capital no paradigma pós-fordista. In ANTUNES, Ricardo (org). *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2006.

WOOD, Ellen Meiksins. *A origem do Capitalismo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

APÉNDICES

APÊNDICE A – SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LICITADOS PELA UFMT DE 2008 A 2016

	Descrição do Serviço	Demandante
1.	Revelação de Fitolitos	ASCOM
2.	Encadernação e recuperação de livros	BIBLIOTECA
3.	Manutenção de autoclave	BIOTÉRIO
4.	Laudo técnico – LTCAT	CABES
5.	Médicos para o PCMSO CABES	CABES
6.	Recarga de extintores	CABES
7.	Limpeza, asseio e conservação	CACS
8.	Locação de auditório	CACS
9.	Manutenção de plataformas	CACS
10.	Manutenção predial e apoio administrativo	CACS
11.	Recarga de gás	CACS
12.	Aluguel de praticáveis	Cerimonial
13.	Decoração em cerimônia de colação de grau	Cerimonial
14.	Locação de equipamentos de som	Cerimonial
15.	Locação de espaço físico	Cerimonial
16.	Locação de mobiliário	Cerimonial
17.	Locação de serviços de cerimonial	Cerimonial
18.	Som, palco e iluminação	Cerimonial/Cultura
19.	Digitalização	CEV
20.	Impressão	CEV
21.	Gravação de prova de concurso	CEV
22.	Vigilância e Segurança patrimonial	Coordenação Segurança
23.	Manutenção em circuito fechado de TV	Coordenação Segurança
24.	Contratação de porteiros	Coordenação Segurança
25.	Filmagem digital	CPOCP
26.	Versão e revisão de textos	CUR
27.	Tradução de artigos científicos	CUS
28.	Editoriais e diagramação	EDITORA
29.	Reforma de estofados	FAMEV
30.	Limpeza de piscina	FEF
31.	Manutenção de máquina gráfica	GRÁFICA
32.	Consultoria para acreditação INMETRO	HOVET
33.	Instalação de pisos	HOVET
34.	Confecção de painel outdoor	Jornalismo e Imprensa
35.	Reforma de mobiliário	Patrimônio
36.	Gerenciamento de resíduos sólidos	PREFEITURAS
37.	Instalação de divisórias	PREFEITURAS

38.	Instalação de persianas	PREFEITURAS
39.	Instalação de vidros e películas	PREFEITURAS
40.	Lava jato	PREFEITURAS
41.	Locação de ônibus com motorista	PREFEITURAS
42.	Manut. prev e corret. de ar condicionado	PREFEITURAS
43.	Confecção de carimbos	PROAD
44.	Confecção de placas	PROAD
45.	Gestão arquivista	PROAD
46.	Hospedagem e alimentação	PROAD
47.	Instalação de toldos	PROAD
48.	Loc. de tendas, palcos e banheiros químicos	PROAD
49.	Passagens	PROAD
50.	Organização de eventos	PROCEV
51.	Seguro de vida	PROEG/Reitoria
52.	Contratação de tradutor	PROPEq
53.	Elaboração de projetos	PROPLAN
54.	Manutenção de elevadores monta carga	RU
55.	Impressão de jornal e revistas da UFMT	SECOMM
56.	Manutenção de elevadores	SINFRA
57.	Manut. preventiva de máq. e equipamentos	SINFRA
58.	Chaveiro	SINFRA
59.	Dedetização	SINFRA
60.	Limpeza de espelho d'água	SINFRA
61.	Limpeza de fossa séptica	SINFRA
62.	Locação de caçambas estacionárias	SINFRA
63.	Locação de caminhão munck e caminhão pipa	SINFRA
64.	Locação de container metálico	SINFRA
65.	Locação de equipamentos	SINFRA
66.	Locação de máquinas pesadas	SINFRA
67.	Manut. de bombas, rossadeiras, motosserras	SINFRA
68.	Manutenção de caldeiras	SINFRA
69.	Manutenção de câmara fria RU	SINFRA
70.	Manutenção de bebedouros	SINFRA
71.	Manutenção de veículos	SINFRA
72.	Poda de árvores	SINFRA
73.	Serralheria	SINFRA
74.	Transporte de passageiros	SINFRA
75.	Gerenciamento de Abastecimento	SINFRA
76.	Canal de acesso à internet	STI
77.	Digitalização e indexação de acervo	STI

78.	Instalação de projetores multimídias	STI
79.	Inspeção de Caldeiras	CEAC
80.	Reforma de fogões	CEAC
81.	Repografia	CACS
82.	Locação de impressoras off set	Gráfica Universitária
83.	Serviços Gráficos	Gráfica Universitária
84.	Locação de Micro/Van	PROPEq
85.	Licença antivírus	STI
86.	Licença de software	STI
87.	Locação de central telefônica	STI
88.	Manut. corretiva e preventiva de rede lógica	STI
89.	Manutenção de eletrônicos	STI
90.	Manutenção de equipamentos eletrônicos	STI
91.	Manutenção de impressoras	STI
92.	Manut. de microcomputadores de notebook	STI
93.	Manutenção de microscópios	STI
94.	Manutenção grupo de geradores	STI
95.	Manutenção equipamentos de informática	STI
96.	Manutenção de monitores	STI
97.	Manutenção preventiva de monitores	STI
98.	Manutenção preventiva de nobreaks	STI
99.	Telefone fixo comutado	STI
100.	Telefonia fixa e móvel	STI

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos na CACS.

APÊNDICE B– EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS CONTINUADOS NA UFMT ATÉ DEZ/2016

Empresa	Nº do Contrato	Descrição do serviço	Campus
Presto	111/FUFMT/2016	Apoio administrativo e manutenção predial	CUA
	128/FUFMT/2016	Limpeza, asseio e conservação	CUIABÁ
	113/FUFMT/2016	Apoio administrativo e manutenção predial	CUR
	112/FUFMT/2016	Apoio administrativo e manutenção predial	CUS
	055/FUFMT/2016	Limpeza, asseio e conservação	CUS
Sul América	025/FUFMT/2015	Mão de obra porteiro e superv. da portaria	CUA
		Mão de obra porteiro e superv. da portaria	CUIABÁ
		Mão de obra porteiro e superv. da portaria	CUR
		Mão de obra porteiro e superv. da portaria	CUS
Liderança	015/FUFMT/2016	Transporte municipal, intermunicipal e interestadual	CUA
	053/FUFMT/2016	Serviços HOVET	CUIABÁ
	053/FUFMT/2016	Serviços HOVET	CUS
	014/FUFMT/2016	Transporte municipal, intermunicipal e interestadual	CUS
	101/FUFMT/2015	Transporte municipal, intermunicipal e interestadual	CUR
Inove	031/FUFMT/2016	Apoio administrativo e manutenção predial	CUIABÁ
	032/FUFMT/2016	Apoio adm. e manutenção predial Fazenda experimental	CUIABÁ
MJB	102/FUFMT/2015	Vigilância e segurança patrimonial	CUIABÁ
	104/FUFMT/2015	Vigilância e segurança patrimonial	CUR
	105/FUFMT/2015	Vigilância e segurança patrimonial	CUS
Segvel	106/FUFMT/2015	Vigilância e segurança patrimonial	CUA
Centrallimp	054/FUFMT/2016	Limpeza, asseio e conservação	CUA
AFS	060/FUFMT/2016	Apoio administrativo e manutenção predial	CUIABÁ
Pedro Reginaldo	036/FUFMT/2016	Apoio administrativo e manutenção predial	CUIABÁ
Perphil	041/FUFMT/2016	Apoio administrativo e manutenção predial	CUIABÁ
Luppa	009/FUFMT/2016	Transporte municipal, intermunicipal e interestadual	CUIABÁ
Ronair	056/FUFMT/2016	Limpeza, asseio e conservação	CUR
Universal	124/FUFMT/2016	Vigilância e segurança patrimonial	CUVG
13 empresas		23 contratos	

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos na CACS.

**APÊNDICE C – NÚMERO DE TERCEIRIZADOS PRESTANDO SERVIÇOS NOS
CINCO CAMPI DA UFMT EM 2016**

Nº do Contrato	Descrição do serviço	Campus	Quantidade de Terceirizados
111/FUFMT/2016	Apoio administrativo e manutenção predial	CUA	27
025/FUFMT/2015	Mão de obra na função de porteiro e portaria	CUA	14
015/FUFMT/2016	Transporte municipal, intermunicipal e interestadual	CUA	8
106/FUFMT/2015	Vigilância e segurança patrimonial	CUA	14
054/FUFMT/2016	Limpeza, asseio e conservação	CUA	49
060/FUFMT/2016	Apoio administrativo e manutenção predial	CUIABÁ	16
031/FUFMT/2016	Apoio administrativo e manutenção predial	CUIABÁ	52
032/FUFMT/2016	Apoio adm. e manutenção predial Faz. experimental	CUIABÁ	15
036/FUFMT/2016	Apoio administrativo e manutenção predial	CUIABÁ	30
041/FUFMT/2016	Apoio administrativo e manutenção predial	CUIABÁ	54
128/FUFMT/2016	Limpeza, asseio e conservação	CUIABÁ	197
025/FUFMT/2015	Mão de obra na função de porteiro e portaria	CUIABÁ	64
009/FUFMT/2016	Transporte municipal, intermunicipal e interestadual	CUIABÁ	26
102/FUFMT/2015	Vigilância e segurança patrimonial	CUIABÁ	80
053/FUFMT/2016	Limpeza HOVET	CUIABÁ	13
113/FUFMT/2016	Apoio administrativo e manutenção predial	CUR	34
056/FUFMT/2016	Limpeza, asseio e conservação	CUR	48
025/FUFMT/2015	Mão de obra na função de porteiro e portaria	CUR	16
101/FUFMT/2015	Transporte municipal, intermunicipal e interestadual	CUR	6
104/FUFMT/2015	Vigilância e segurança patrimonial	CUR	16
053/FUFMT/2016	Limpeza HOVET	CUS	9
112/FUFMT/2016	Apoio administrativo e manutenção predial	CUS	19
055/FUFMT/2016	Limpeza, asseio e conservação	CUS	44
025/FUFMT/2015	Mão de obra na função de porteiro e portaria	CUS	22
014/FUFMT/2016	Transporte municipal, intermunicipal e interestadual	CUS	6
105/FUFMT/2015	Vigilância e segurança patrimonial	CUS	16
124/FUFMT/2016	Vigilância e segurança patrimonial	CUVG	20
Total	23 contratos		915

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos na CACS.

**APÊNDICE D - LICITAÇÕES DE SERVIÇOS CONTINUADOS REALIZADA PELA
UFMT DE 2008 A 2016**

Nº do Pregão	Ano	Objeto	Valor comprado (adjudicado) Em Reais R\$
14	2008	Limpeza, asseio e conservação	3.688.000,00
46	2008	Motorista	144.351,10
176	2008	Porteiros	731.531,10
183	2008	Manutenção predial e apoio adm.	1.992.497,80
130	2009	Vigilante e segurança patrimonial	ANULADO
135	2009	Portaria	1.850.016,00
177	2009	Motorista	884.023,92
20	2010	Vigilante e segurança patrimonial	3.127.999,08
25	2011	Limpeza, asseio e conservação	7.242.428,52
27	2011	Motorista	1.391.584,03
46	2012	Manutenção predial e apoio adm.	8.154.066,72
51	2013	Motorista	3.036.389,93
97	2013	Manutenção predial e apoio adm.	7.111.985,02
120	2014	Porteiros	1.844.614,80
120	2014	Vigilante e segurança patrimonial	4.680.907,80
17	2015	Vigilante e segurança patrimonial	8.684.370,56
21	2015	Motorista	CANCELADO
37	2015	Manutenção predial e apoio adm.	7.479.354,12
48	2015	Motorista	4.981.869,84
73	2015	Manutenção predial e apoio adm.	6.050.621,80
5	2016	Limpeza, asseio e conservação HOVET	1.066.264,92
7	2016	Limpeza, asseio e conservação	CANCELADO
13	2016	Limpeza, asseio e conservação	5.073.944,07
15	2016	Vigilante e segurança patrimonial	1.190.109,84
45	2016	Manutenção predial e apoio adm.	4.080.451,61
69	2016	Limpeza, asseio e conservação	6.977.032,80
76	2016	Motorista	561.349,16

Fonte: Elaboração própria com dados disponíveis no site de compras do governo federal.

APÊNDICE E - DISTRATOS REALIZADOS PELA UFMT ENTRE 2013 E 2016

Tipo de Atividade	Nº do Contrato	Tipo de Rescisão	Empresa	Ano da rescisão
Limpeza, asseio e conservação (Cuiabá)	45/2012	unilateral	Não encontrado	2016
Apoio administrativo e manutenção predial (Cuiabá, CUR, CUA, Santo Antonio)	84/2012	unilateral	Seter serviços e terceirização de mão de obra Ltda.	2013
Apoio administrativo e manutenção predial (Barra do Garças e Pontal do Araguaia)	85/2012	unilateral	Support locação de mão de obra, administração de serviços e comércio Ltda.	2015
Apoio administrativo e manutenção predial (Cuiabá, CUR, CUA, Santo Antonio)	20/2013	unilateral	Support locação de mão de obra, administração de serviços e comércio Ltda.	2015
Motorista (CUS, CUA E CUR)	10/2014	unilateral	Mezan comércio e serviços Ltda.	2014
Apoio administrativo e manutenção predial (Cuiabá e Santo Antonio)	29/2014	unilateral	IPEPPI	2014
Apoio Administrativo (Cuiabá)	77/2015	unilateral	Luppa administradora de serviços e representações comerciais Ltda.	2016
Apoio administrativo e manutenção predial (Cuiabá)	30/2016	unilateral	Conserp construtora e projetos Ltda.	2016
Total de distratos				8

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos na CACS.

APÊNDICE F– LEGISLAÇÃO CONSULTADA

Legislação	Descrição
Decreto-Lei 5.452/43	Aprova a consolidação das leis do trabalho.
Lei 4.320/64	Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
Decreto-lei 200/67	Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências.
Lei 6.019/74	Dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências.
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
Lei 8.112/90	Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.
Lei 8.666/93	Regulamenta o art. 37, XXI, da CF, institui normas para licitações e contratos na administração pública e dá outras providências.
Lei 9.394/96	Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.
IN 18/97 (MARE)	Disciplina a contratação de serviços a serem executados de forma indireta e contínua, celebrados por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG.
Decreto 2.271/97	Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências
Lei 10.520/02	Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.
Decreto 3.555/00	Aprova o regulamento para modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.
Lei 101/00	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
Lei 10.168/00	Institui contribuição de intervenção de domínio econômico destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação e dá outras providências.
LC 110/01	Institui contribuições sociais, autoriza créditos de complementos de atualização monetária em contas vinculadas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e dá outras providências.
Súmula TST 331/03	Dispões sobre a legalidade nos contratos de prestação de serviços.
Lei 10.973/04	Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências.
Decreto 5.450/05	Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos.
Lei 11.091/05	Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências.
Lei 11.096/05	Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências.

LC 123/06	Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999.
Decreto 6.096/07	Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI.
IN 02/08 IN 06/13	Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não.
IN 01/10	Dispõe sobre critérios de sustentabilidade ambiental.
Decreto 7.232/10	Dispõe sobre os quantitativos de lotação dos cargos dos níveis de classificação "C", "D" e "E" integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, de que trata a Lei no 11.091, de 12 de janeiro de 2005, das universidades federais vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências.
Lei 12.527/11	Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.
Decreto 8.540/15	Estabelece, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, medidas de racionalização do gasto público nas contratações para aquisição de bens e prestação de serviços e na utilização de telefones celulares corporativos e outros dispositivos.
EC 95/2016	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.
Lei 13.429/2017	Altera dispositivos da Lei no 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros.
IN 05 /17	Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.
Decreto 9.292/2018	Extingue cargos efetivos vagos e que vierem a vagar dos quadros de pessoal da administração pública federal, e veda abertura de concurso público e provimento de vagas adicionais para os cargos que especifica

Fonte: Elaboração própria.