

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MATO GROSSO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

UALTER DOS SANTOS ROJAS

**A NOVA DIMENSÃO DA PRIVATIZAÇÃO EM EDUCAÇÃO: MAPEAMENTO DO
AVANÇO DAS TERCEIRIZAÇÕES IRRESTRITAS NO ORÇAMENTO DA
EDUCAÇÃO NAS REDES PÚBLICAS MUNICIPAIS DE MATO GROSSO**

CÁCERES-MT

2024

UALTER DOS SANTOS ROJAS

**A NOVA DIMENSÃO DA PRIVATIZAÇÃO EM EDUCAÇÃO: MAPEAMENTO DO
AVANÇO DAS TERCEIRIZAÇÕES IRRESTRITAS NO ORÇAMENTO DA
EDUCAÇÃO NAS REDES PÚBLICAS MUNICIPAIS DE MATO GROSSO**

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

Orientadora professora Dra. Marilda de Oliveira Costa

CÁCERES-MT

2024

R628a ROJAS, Ualter dos Santos.
A Nova Dimensão da Privatização em
Educação: Mapeamento do Avanço das Terceirizações Irrestritas
no Orçamento da Educação nas Redes Públicas Municipais de
Mato Grosso / Ualter dos Santos Rojas - Cáceres, 2024.
210 f.; 30 cm.

Trabalho de Conclusão de Curso
(Dissertação/Mestrado) - Curso de Pós-graduação Stricto Sensu
(Mestrado Acadêmico) Educação, Faculdade de Educação e
Linguagem, Câmpus de Cáceres, Universidade do Estado de
Mato Grosso, 2024.

Orientador: Marilda de Oliveira Costa

1. Educação. 2. Privatização. 3. Terceirização. 4. Municípios
de Mato Grosso. I. Ualter dos Santos Rojas. II. A Nova Dimensão
da Privatização em Educação:: Mapeamento do Avanço das
Terceirizações Irrestritas no Orçamento da Educação nas Redes
Públicas Municipais de Mato Grosso.

CDU 37.02

UALTER DOS SANTOS ROJAS

**A NOVA DIMENSÃO DA PRIVATIZAÇÃO EM EDUCAÇÃO: MAPEAMENTO DO
AVANÇO DAS TERCEIRIZAÇÕES IRRESTRITAS NO ORÇAMENTO DA
EDUCAÇÃO NAS REDES PÚBLICAS MUNICIPAIS DE MATO GROSSO**

Dissertação de Mestrado aprovada no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Estado de Mato Grosso, para obtenção do título de Mestre em Educação.

BANCA EXAMINADORA

Dra. Marilda de Oliveira Costa (Orientadora – PPGEdu/UNEMAT)

Dra. Cassia Alessandra Domiciano (Membro Externo – PPGE/UFPR)

Dra. Maria do Horto Salles Tiellet (Membro Interno – PPGEdu/UNEMAT)

APROVADA EM: ____/____/____.

DEDICATÓRIA

Expresso minha profunda gratidão a todos que contribuíram para a materialização deste sonho, ser mestre. Em especial, desejo agradecer à minha família na pessoa de minha mãe, Maria Joana dos Santos, meus amigos e minha orientadora Prof^a Marilda, pelo apoio incondicional e compreensão ao longo desta jornada acadêmica. Suas palavras de encorajamento e apoio foram fundamentais para enfrentar os desafios e alcançar este objetivo.

A vocês, minha eterna gratidão.

Obrigado por estarem sempre ao meu lado.

AGRADECIMENTOS

As preocupações e reflexões apresentadas nesta pesquisa são resultado de um longo processo formativo que perpassa não apenas os dois anos de pós-graduação (2022-2024), mas toda minha história. E para tanto, ao concluir este estudo preciso reconhecer e agradecer a todos que contribuíram para a materialização deste sonho, afinal, agora posso dizer que o filho da doméstica e assentada da reforma agrária virou Mestre em Educação por uma Universidade que nasceu do povo e para o povo.

Assim, agradeço primeiramente a Deus e a Nossa Senhora que ao longo destes anos me guiaram e protegeram, nos momentos de angústia e aflição foram meu refúgio e minha fortaleza.

Ao grande amor da minha vida, minha rainha, minha inspiração, minha mãe. A famosa Fia, que ao longo destes 30 anos sempre esteve na primeira fileira torcendo por mim no palco da vida. Hoje, mãe, o seu filho caçula está concluindo mais uma importante etapa da nossa vida, nos tornamos mestres! Os choros de desespero, a saudade de casa e o sonho de ser mestre nos conduziram até aqui. Não tenho e jamais terei palavras para descrever a gratidão por tudo que fizestes por mim, você é minha inspiração.

Ao meu pai, que ao longo desta caminhada me motivou a seguir sempre de cabeça erguida e não desanimar frente aos desafios. Hoje, pai, nos tornamos mestres!

Aos meus queridos e amados irmãos Ana Lúcia, Eder, Elizne e Tatiane que ao longo dessa jornada estiveram ao meu lado, me dando suporte, me incentivando e me motivando a seguir na caminhada. Hoje, meus irmãos, nos tornamos mestres!

Aos meus queridos e amados sobrinhos, Bruno Henrique, Eduarda, José Henrique, Isis Vitória, Lorena e Pedro Gabriel, a quem carinhosamente chamo de filhos, agradeço pela alegria e pelo amor recebido de vocês nesse período. Da compreensão de aguardarem o tio fazer as pesquisas do mestrado pelas manhãs no Sítio Xodózinho, para depois fazermos nossas algazaras em família. Hoje, meus filhos, nos tornamos mestres!

Às minhas amadas e queridas tias Fátima, Florença e Madalena. Não tenho dúvidas de que a materialização deste sonho só foi possível graças ao carinho e cuidado que vocês tiveram comigo ao longo dos anos. A minha mais absoluta gratidão por sempre estarem comigo na caminhada. Hoje, minhas tias, nos tornamos mestres!

Aos meus cunhados Carlos Alexandre e João Batista, que por vezes tiveram que aguentar minhas piadas de gosto duvidoso e a zoação interminável, mas que sempre

estiveram solícitos em meus momentos de desespero, me apoiando e motivando a seguir em frente, afinal a vida do boiadeiro não é fácil. Hoje, meus cunhados, nos tornamos mestres!

Ao meu irmão e amigo de longa data, Glauco, que esteve ao meu lado nos árduos anos de graduação, me mostrando o verdadeiro significado de persistência e resiliência. Que sonhou comigo o ingresso no mestrado e percorreu toda a trajetória da pesquisa, me fortalecendo nos momentos de fragilidade e reafirmando a minha capacidade de conquistar meus objetivos. Agradeço pelos diversos momentos em pude desabafar e desabar na sua frente e sem qualquer rodeio você me estendia a mão para me recompor e seguir em frente, afinal, nascemos para vencer. Minha eterna gratidão por tudo e por tanto. Hoje, meu irmão, nos tornamos mestres!

A minha amiga e irmã, Adriana Marangueli, que foi um verdadeiro presente de Deus. Ao longo destes anos de mestrado, tive a grata oportunidade de conhecer uma das pessoas mais incríveis da vida, a sua energia e sua alegria foram, em diversos momentos, o combustível para energizar minha caminhada. Minha gratidão por tudo e por tanto. E sim minha amiga, nos tornamos mestres!

Aos meus amigos Juliano, Bernardina e Ravena que ao longo dos anos me ajudaram a nutrir o sonho da pós-graduação e hoje, concluo esta etapa com a certeza de que vocês tornaram a caminhada mais leve.

A Andrisia com quem tive a honra de contar com o apoio inabalável. Sua presença constante, compreensão profunda da importância deste processo e do sonho que o impulsiona, além de sua capacidade singular de entender minhas ausências e me incentivar incansavelmente na busca dos meus objetivos, foram fundamentais. A você, Andrisia, expresso minha mais profunda gratidão por tudo o que fizestes.

Aos meus amigos de trabalho Graciana, José Eduardo, Mery Ellen, Rosimeire e Vanessa por compreenderem o momento e estarem me fortalecendo na caminhada, vocês contribuíram para que este sonho se tornasse realidade, minha gratidão.

Aos meus amigos do Grupo de Estudos e Pesquisas em Estado, Políticas e Gestão Educacional (GEPEPE) por me acolherem e me mostrarem o caminho para me tornar pesquisador.

À minha querida orientadora, Marilda de Oliveira Costa, que nos idos de 2013 numa tarde de sábado na aula de Estrutura e Funcionamento da Educação Básica no curso de licenciatura em Matemática, plantou a sementinha da pós-graduação em mim. A partir daquele momento, minha vida se transformou e um sonho nasceu. Você me inspirou a ser

pesquisador e mais que isso, ser professor! Quisera eu que em nossas licenciaturas tivessem mais Marildas para motivar nossos alunos, com toda certeza, o sonho que materializo hoje foi plantado por você há 10 anos atrás. Queria poder agradecer por todo conhecimento e aprendizado que adquiri com você ao longo desses anos, mas não haveria páginas para isso, então gratidão por tudo e espero poder seguir pesquisando ao lado dessa brilhante pesquisadora que és.

As minhas queridas professoras, Cássia Domiciano e Maria do Horto Tiellet, que contribuíram com minha formação através das importantes discussões realizadas em suas disciplinas, e que gentilmente, estiveram presentes na minha banca de qualificação e de defesa apresentando contribuições ímpares para a qualificação da minha pesquisa. Minha eterna gratidão por serem tão importantes na minha caminhada e no meu sonho.

Minha caminhada se tornou mais leve com a presença de vocês, e estes agradecimentos são apenas uma pequena parte daquilo que representam para mim e para minha pesquisa, esse título tem um pouquinho de cada um e cada uma, minha eterna gratidão a todos e a todas.

A mim parece-me bem. Privatize-se Machu Picchu,
privatize-se Chan Chan,
privatize-se a Capela Sixtina,
privatize-se o Pártenon,
privatize-se o Nuno Gonçalves,
privatize-se a Catedral de Chartres,
privatize-se o Descimento da Cruz de Antonio da
Crestalcore,
privatize-se o Pórtico da Glória de Santiago de Compostela,
privatize-se a cordilheira dos Andes,
privatize-se tudo,
privatize-se o mar e o céu,
privatize-se a água e o ar,
privatize-se a justiça e a lei,
privatize-se a nuvem que passa,
privatize-se o sonho, sobretudo se for o diurno e de olhos abertos.
E finalmente, para florão e remate de tanto privatizar,
privatizem-se os Estados,
entregue-se por uma vez a exploração deles a empresas privadas,
mediante concurso internacional.
Aí se encontra a salvação do mundo...
E, já agora, privatize-se também a puta que os pariu a todos.
(Saramago, 1997, p. 436).

RESUMO

A pesquisa intitulada “A nova dimensão da privatização em educação: mapeamento do avanço das terceirizações irrestritas no orçamento da educação nas redes públicas municipais de Mato Grosso” teve como objetivo principal mapear os processos de terceirização irrestrita na educação básica das redes municipais do estado no período de 2018 a 2021, justificando sua elaboração a partir da constatação da inexistência de pesquisas que abordam a terceirização irrestrita dos postos de trabalho como uma nova ou aprofundada dimensão da privatização em educação. Neste caminho, a pesquisa se propõe a responder à seguinte questão: Como se materializa o avanço das privatizações nos orçamentos das redes públicas municipais de educação por meio das terceirizações irrestritas? Para responder a essa pergunta e atingir o objetivo proposto, a pesquisa se baseia em dados primários obtidos de relatórios emitidos pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), mantido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e elaborados a partir de dados enviados pelos municípios. A pesquisa também consultou os Portais da Transparência mantidos pelos respectivos entes federados para identificar o detalhamento dos recursos destinados pelas prefeituras municipais às empresas privadas. Através dos Manuais de Contabilidade aplicados à administração pública, a pesquisa apresenta as principais informações referentes aos elementos de despesas que se caracterizam como processos de terceirização de pessoal. A metodologia adotada para desenvolver a discussão dos dados sistematizados na pesquisa é qualitativa, com a adoção de elementos numéricos como recurso. Além disso, a pesquisa utiliza as categorias da dialética - totalidade e contradição - apresentadas por Cury (1986) para a análise dos dados. A partir dos dados coletados, analisados e discutidos, concluímos que os entes subnacionais têm se utilizado de diversos mecanismos tais como a burla aos elementos de despesa vinculados à despesa com pessoal para inserção do elemento “3.3.90.39 – Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica” com forma de velar os processos de terceirização irrestrita dos postos de trabalho, incluindo-se o docente, a mudança de nomenclaturas dos cargos para camuflar a contratação de profissionais cujas atividades já estão previstas em cargos ainda ativos nos Planos de Cargos e Carreiras, entre outras ações que apresentamos ao longo do trabalho. Essa prática, que evita expor a precarização e a precariedade do trabalho e suas mazelas, imposta ao trabalho na sociedade contemporânea, com a desregulamentação dos direitos e as terceirizações, conforme será observado ao longo deste estudo.

Palavras-chave: Educação. Privatização. Terceirização. Municípios de Mato Grosso.

ABSTRACT

The research titled "The New Dimension of Privatization in Education: Mapping the Advancement of Unrestricted Outsourcing in the Education Budget of Municipal Public Networks in Mato Grosso" had as its main objective to map the processes of unrestricted outsourcing in basic education within the municipal networks of the state during the period from 2018 to 2021. The justification for this research stems from the lack of studies addressing the unrestricted outsourcing of job positions as a new or deepened dimension of privatization in education. In this context, the research aims to answer the following question: How does the advancement of privatization materialize in the budgets of municipal public education networks through unrestricted outsourcing? To answer this question and achieve the proposed objective, the research is based on primary data obtained from reports issued by the Information System on Public Budgets in Education (SIOPE), maintained by the National Fund for Education Development (FNDE), and prepared from data submitted by the municipalities. The research also consulted Transparency Portals maintained by the respective federated entities to identify the detailed allocation of resources by municipal governments to private companies. Through the Public Administration Accounting Manuals, the research presents the main information regarding expense elements characterized as personnel outsourcing processes. The methodology adopted to develop the discussion of the data systematized in the research is qualitative, incorporating numerical elements as a resource. Furthermore, the research utilizes the categories of dialectics - totality and contradiction - presented by Cury (1986) for data analysis. From the collected, analyzed, and discussed data, we concluded that subnational entities have been using various mechanisms such as circumventing expense elements related to personnel expenses to insert the element "3.3.90.39 - Other third-party services - legal entity" as a way to conceal the unrestricted outsourcing processes of job positions, including teaching positions. This also includes changing job titles to mask the hiring of professionals for activities already provided for in still active job plans and career paths, among other actions presented throughout the work. This practice avoids exposing the precariousness and degradation of work conditions imposed on labor in contemporary society, with the deregulation of rights and outsourcing, as will be observed throughout this study.

Keywords: Education. Privatization. Outsourcing. Municipalities of Mato Grosso.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CNE – Conselho Nacional de Educação

EC – Emenda à Constituição

FINEDUCA - Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IES – Instituição de Ensino Superior

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MHD – Materialismo Histórico-Dialético

MPMT – Ministério Público do Estado de Mato Grosso

OSC - Organizações da Sociedade Civil

OSCIP - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

PCCS - Plano de Cargos, Carreiras e Salários

PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNE – Plano Nacional de Educação

PPP – Parcerias Público-Privada

PSPN - Piso Salarial Profissional Nacional

RCL – Receita Corrente Líquida

RREO - Relatório Resumido de Execução Orçamentárias

SciELO - *Scientific Electronic Library Online*

SEDUC-MT – Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso

SIOPE - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

SPE – Sistema Privado de Ensino

STF - Supremo Tribunal Federal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCE/MT – Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso

TCU – Tribunal de Contas da União

TRT – Tribunal Regional do Trabalho

TST – Tribunal Superior do Trabalho

UNEMAT – Universidade do Estado de Mato Grosso

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Quantitativo de produções científicas por descritores e bases de dados.....	49
Gráfico 2 – Produções científicas localizadas e separadas por região geográfica com o descritor “privatização da educação”	57
Gráfico 3 – Produções científicas localizadas e separadas por região geográfica com o descritor “terceirização”	63
Gráfico 4 – Matrículas totais nas redes públicas municipais e quantitativo de unidades escolares municipais da Região Intermediária de Barra do Garças de 2018 a 2021	129
Gráfico 5 – Matrículas totais nas redes públicas municipais e quantitativo de unidades escolares municipais da Região Intermediária de Cáceres de 2018 a 2021	132
Gráfico 6 – Matrículas totais nas redes públicas municipais e quantitativo de unidades escolares municipais da Região Intermediária de Cuiabá de 2018 a 2021.....	136
Gráfico 7 – Matrículas totais nas redes públicas municipais e quantitativo de unidades escolares municipais da Região Intermediária de Rondonópolis de 2018 a 2021.....	139
Gráfico 8 – Matrículas totais nas redes públicas municipais e quantitativo de unidades escolares municipais da Região Intermediária de Sinop de 2018 a 2021.....	143

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantitativo de produções científicas inventariadas e selecionadas para a análise	48
Tabela 2 – Quantitativo de produções científicas por base de dados e ano de publicação	48
Tabela 3 – Quantitativo de produções científicas por pesquisador, ano e pesquisadores parceiros.....	50
Tabela 4 – Referências mais utilizadas para conceituação nos artigos	51
Tabela 5 - Total geral de produções científicas localizadas com o descritor “privatização da educação”.....	55
Tabela 6 - Distribuição de produções científicas de acordo com os Programas de Pós-Graduação com o descritor “privatização da educação”	56
Tabela 7 - Total geral de produções científicas selecionadas a partir da leitura dos títulos.....	57
Tabela 8 - Total de produções científicas selecionadas a partir da leitura dos resumos e da introdução	58
Tabela 9 - Total geral de produções científicas localizadas com o descritor “terceirização” ..	62
Tabela 10 - Distribuição de produções científicas de acordo com os Programas de Pós-Graduação.....	62
Tabela 11 - Total de produções científicas selecionadas a partir da leitura dos títulos.....	64
Tabela 12 - Total de produções científicas selecionadas a partir da leitura dos resumos e da introdução	64
Tabela 13 - Despesas de pessoal por poder e órgão (% RCL)	116
Tabela 14 - Caracterização socioeconômica: Região Intermediária de Barra do Garças.....	126
Tabela 15 – Caracterização socioeconômica: Região Intermediária de Cáceres	130
Tabela 16 – Caracterização socioeconômica: Região Intermediária de Cuiabá.....	133

Tabela 17 – Caracterização socioeconômica: Região Intermediária de Rondonópolis.....	137
Tabela 18 – Caracterização socioeconômica: Região Intermediária de Sinop.....	140
Tabela 19 – Total geral de matrículas e quantitativo de unidades escolares por Região Intermediária entre os anos de 2018 e 2021.	144

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Divisão regional do Estado de Mato Grosso	40
Quadro 2 – Categorias da dialética e suas aplicações na pesquisa	44
Quadro 3 – Produções inventariadas categorizadas por região e por IES entre 2017 e 2022 com o descritor “privatização da educação”	58
Quadro 4 – Produções inventariadas e categorizadas por região e por IES	64
Quadro 5 – Formas de privatização e suas caracterizações.	87
Quadro 6 – Reflexos observados na Lei Complementar nº 101/2000 através das influências exercidas por normas externas.....	113
Quadro 7 – Estrutura da natureza dos elementos de despesa	120
Quadro 8 – Conceitos e especificações	120
Quadro 9 – Elementos de despesa que serão analisados na pesquisa.....	122
Quadro 10 – Legislação municipal sobre terceirização: Região imediata Intermediária de Barra do Garças	147
Quadro 11 – Legislação municipal sobre terceirização: Região Intermediária de Cáceres ...	150
Quadro 12 – Legislação municipal sobre terceirização: Região Intermediária de Cuiabá.....	152
Quadro 13 – Legislação municipal sobre terceirização: Região Intermediária de Rondonópolis	156
Quadro 14 – Legislação municipal sobre terceirização: Região Intermediária de Sinop.....	158
Quadro 15 – Mapeamento sobre a terceirização de pessoal nas redes municipais de educação na Região Intermediária de Barra do Garças	166
Quadro 16 - Mapeamento sobre a terceirização de pessoal nas redes municipais de educação na Região Intermediária de Cáceres	169

Quadro 17 - Mapeamento sobre a terceirização de pessoal nas redes municipais de educação na Região Intermediária de Cuiabá	172
Quadro 18 – Mapeamento sobre a terceirização de pessoal nas redes municipais de educação na Região Intermediária de Rondonópolis	175
Quadro 19 - Mapeamento sobre a terceirização de pessoal nas redes municipais de educação na Região Intermediária de Sinop	176

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	19
1. FUNDAMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA PESQUISA.....	29
2.1. Base teórica e metodológica da pesquisa	30
2.2. Natureza, método e instrumentos: o esboço da pesquisa	36
2.3. Considerações da literatura sobre o financiamento e a privatização da educação	45
2.4. Privatização na educação e a terceirização: o que dizem as teses e dissertações?	55
3. CAPITAL NO SÉCULO XXI: REFORMAS NEOLIBERAIS NO PAPEL DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO	69
3.1. O Brasil no contexto do capital globalizado e as reformas neoliberais e neoconservadoras no papel do Estado e da educação	72
3.2. Diferentes formas de privatização da educação: a reconfiguração da escola pública	82
3.3. Terceirização de pessoal como forma de privatização em educação	89
3.4. A terceirização de pessoal e a jurisprudência: o que dizem os Tribunais?	100
4. FORMAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E FINANÇAS PÚBLICAS: A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O SUBTERFÚGIO PARA A TERCEIRIZAÇÃO	108
4.1. A formação dos municípios brasileiros: das relações interfederativas, da administração e do papel do município na oferta da educação pública.....	109
4.2. Lei de Responsabilidade Fiscal: das influências externas à terceirização dos postos de trabalho	112
4.3. Elementos de despesa segundo o Manual de Contabilidade do Setor Público.....	119
5. A NOVA DIMENSÃO DA PRIVATIZAÇÃO EM EDUCAÇÃO: MAPEAMENTO DAS TERCEIRIZAÇÕES IRRESTRITAS NAS REDES PÚBLICAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E A RECONFIGURAÇÃO DA ESCOLA PÚBLICA	124
5.1 Caracterização do estado de Mato Grosso e seus municípios	124
5.1. Arcabouço legal: leis de terceirização nos municípios de Mato Grosso	145
5.3 As terceirizações irrestritas e a reconfiguração da escola pública.....	165
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	190
REFERÊNCIAS	197

1. INTRODUÇÃO

Com a devida licença poética, recorro ao brilhante escrito de José Saramago intitulado “Privatiza-se tudo!”,

*Privatize-se Machu Picchu, privatize-se Chan Chan,
privatize-se a Capela Sistina,
privatize-se o Parthenon,
privatize-se o Nuno Gonçalves,
privatize-se a Catedral de Chartres,
privatize-se o Descimento da Cruz,
de Antonio da Crestalcore,
privatize-se o Pórtico da Glória
de Santiago de Compostela,
privatize-se a Cordilheira dos Andes,
privatize-se tudo, privatize-se o mar e o céu,
privatize-se a água e o ar, privatize-se a justiça e a lei,
privatize-se a nuvem que passa,
privatize-se o sonho, sobretudo se for diurno e de olhos abertos.
E, finalmente, para florão e remate de tanto privatizar,
privatizem-se os Estados, entregue-se por uma vez
a exploração deles a empresas privadas,
mediante concurso internacional.
Aí se encontra a salvação do mundo...
E, já agora, privatize-se também a puta que os pariu a todos¹.*

Expressava-se à época a insatisfação em relação aos ideais neoliberais que já se tinha estabelecido hegemonicamente de maneira global, e embora sua criação tenha ocorrido nos idos de 1994, a observamos como uma problemática atual e que carece de reflexão sobre a cegueira que acometeu uma significativa parcela da sociedade frente a ampliação e ressignificação da barbárie neoliberal e neoconservadora no país.

¹ SARAMAGO, José. **Privatiza-se tudo!**. Cadernos de Lançarote – Diário III. Lisboa: Editorial Caminho, 1994.

Neste caminho, esta pesquisa foi desenvolvida na Linha de Pesquisa Formação de Professores, Políticas e Práticas Pedagógicas, do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGEdu) ofertado pela Universidade do Estado de Mato Grosso “Carlos Alberto Reyes Maldonado” (UNEMAT), tendo como objetivo principal mapear os processos de terceirizações irrestritas na educação básica das redes municipais do estado entre o período de 2018 a 2021. Que se desdobrou nos seguintes objetivos específicos: a) Realizar uma análise crítica das pesquisas existentes para estabelecer um panorama atualizado sobre a privatização na educação e a terceirização do pessoal educacional; b) Compreender e estabelecer uma definição mais precisa para a terceirização irrestrita de postos de trabalho no setor educacional, aplicada nesta pesquisa; c) Mapear, em detalhes, as contratações que, de acordo com a definição previamente estabelecida, caracterizam-se como terceirização irrestrita de postos de trabalho nas redes públicas municipais de educação dos municípios de Mato Grosso, no período de 2018 a 2021; d) identificar o detalhamento dos recursos destinados pelas prefeituras municipais para as empresas privadas.

A propositura do presente estudo, parte da importância da análise e discussão sobre o processo de materialização do financiamento da educação pública brasileira, que prevê na Constituição Federal de 1988 a vinculação de um percentual mínimo da receita corrente líquida de impostos a ser direcionada para os gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). A partir da CF/1988 a União, estados e municípios passariam a destinar percentuais na ordem de 18%, 25% e 25%, respectivamente, ao financiamento da educação pública obrigatória.

Entretanto, esse modelo federativo de compartilhamento das responsabilidades² acabou afetando significativamente os municípios, que são a ponta mais frágil deste sistema, que conforme poderemos observar ao longo dos dados apresentados neste trabalho, possuem uma arrecadação inferior aos demais entes federados e acabam por assumir diversas responsabilidades que exigem maior dispêndio financeiro.

Não obstante a todas as responsabilidades impostas aos municípios, consideramos necessário destacar que – embora tenha surgido como um importante mecanismo de controle dos gastos públicos – a Lei Complementar nº 101/2000, também conhecida como Lei de

² Ao mencionar que os municípios assumem diversas responsabilidades que exigem maior dispêndio financeiro, como resultado da vinculação constitucional de repasses financeiros para manutenção e desenvolvimento do ensino, é importante explicitar que estamos tratando da responsabilidade dos municípios na oferta educacional. Isso inclui a contratação de professores, a infraestrutura das escolas, a aquisição de materiais pedagógicos, entre outras obrigações relacionadas à educação.

Responsabilidade Fiscal (LRF), passou a limitar os gastos com pessoal no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Essas limitações acabaram, mesmo que indiretamente, influenciando no avanço do capital sobre o aparelho estatal, apresentando novas medidas de contenção de gastos, passando a assumir responsabilidades dos entes públicos através da ingerência do setor privado, influenciados pelas políticas neoliberais e neoconservadoras, conforme observaremos.

Deste modo, é possível verificar que ao longo das últimas décadas experienciamos o emergir de várias reformas de cunho neoliberal nos mais diversos setores da sociedade, dentre eles, e ocupando uma posição de destaque encontra-se a educação. Estudos como os elaborados por Ball (2014), Saura (2016), Ball e Avelar (2016) destacam como os sistemas educacionais em todo o mundo sofreram impactos de alguma natureza em decorrência da lógica neoliberal.

As referidas pesquisas apontam a formação de “quase-mercados” que ocorrem a partir da transferência da responsabilidade estatal na oferta da educação pública para a esfera privada, que de acordo com Adrião (2018) se materializa através das ações de privatização, tais como aquisição de Sistemas Privados de Ensino (SPE), de assessorias de gestão, de cursos de capacitação, de vouchers, e sobretudo, da terceirização irrestrita de profissionais da educação como se observa neste estudo.

Esse movimento de reestruturação do modelo educacional que se deu ao longo do tempo é resultante das várias crises enfrentadas pelo capital no século XXI, em que passava-se a difundir a ideia de que a retomada do crescimento econômico de uma nação só poderia ser alcançada a partir da qualificação de mão de obra da sociedade para atendimento das demandas industriais, entretanto, essa suposta qualificação baseou-se na oferta e ao mesmo tempo a redução das condições adequadas de trabalho, ou seja, a precarização.

Para compreendermos este conceito, recorreremos aos estudos de Venco (2016) que ao analisar Sato (1996) aponta,

[...] de um lado, a perspectiva prevista no campo do direito do trabalho, mas, de outro, pondera que tal compreensão deve extrapolar os limites da insalubridade, das condições físicas existentes no trabalho, e dialogar estreitamente com os contextos nos quais o trabalho se inscreve. O que nucleia o conceito, ou seja, o cerne do problema, é o controle, que remete justamente à relação dos trabalhadores com os contextos de trabalho, não se reduzindo a penosidade apenas à presença desses problemas e sim à condição de sujeito na relação de trabalho, onde o incômodo, o sofrimento e o esforço estão presentes. Em outras palavras, neste caso, para o trabalhador, o problema não é o que se denomina de “risco”, mas a relação mantida

com o trabalho e suas condições, possibilitada pelo contexto organizacional (Sato, 1996, p. 492 apud Venco, 2016, p. 84).

Portanto, a reestruturação do capital tem tornado as condições de trabalho degradantes, conforme observaremos na análise e discussão dos dados sistematizados. Neste modelo de reestruturação do capital, não se buscava a formação de cidadãos críticos e atuantes na sociedade, mas a formação massiva de trabalhadores que atuariam em jornadas exaustivas de trabalho em condições mínimas ou inexistentes. Passava-se, então, a moldar um modelo de Estado que se pautava na desregulação do capital sob o frágil discurso de retomada do crescimento.

A essa concepção de Estado ficou conhecido como neoliberal, fortemente defendido por Margareth Thatcher, na Inglaterra e por Ronald Reagan, nos Estados Unidos da América, como uma forma de se contrapor ao formato desenvolvimentista preconizado por Keynes e generalizado pós segunda Guerra Mundial que adotava medidas protecionistas e acabava por limitar a atuação do mercado. Assim, o neoliberalismo tinha por um de seus objetivos a reformulação da atuação do Estado reduzindo as ações voltadas as classes populares, através das políticas sociais, para se colocar à disposição da classe dominante.

Para Dominique e Lévy (2014) o neoliberalismo é um novo estágio do capitalismo que surgiu a partir da crise estrutural da década de 1970. Para os autores “ele expressa a estratégia das classes capitalistas aliadas aos administradores do alto escalão, especificamente no setor financeiro, de reforçar sua hegemonia e expandi-la globalmente”. (p. 11). Ou seja, embora se apresentasse como uma forma de proporcionar aos governos estratégias e métodos que permitissem a retomada do crescimento, o que se observou ao longo do tempo foi o esfacelamento das políticas públicas como uma forma de permitir não apenas o acesso do capital a máquina pública, mas da transferência das responsabilidades constitucionais nas diversas áreas, sobretudo, nas sociais. Há que se destacar ainda, que as consequências do neoliberalismo para a vida humana vão muito além como a redução do papel do Estado, o florescer da concentração de renda em mãos de 1% da população mais rica e o consequente aumento das desigualdades sociais e de renda, a degradação das condições de trabalho através uberização³, dentre outros.

Essa transferência de responsabilidade, é compreendida por Belfield e Levin (2004) como sendo um processo de privatização, visto que privilegia a atuação do setor privado na

³ Recomenda-se a leitura de: VENCO, Selma. Uberização do trabalho: um fenômeno de tipo novo entre os docentes de São Paulo, Brasil?. *Cad. Saúde Pública*. 2019; 35 Sup 1:e00207317.

execução das políticas públicas, e em determinados momentos permite até a participação na elaboração de tais ações, conforme veremos ao longo desta pesquisa.

Não obstante a todas as formas de privatização que se materializavam nos mais diversos países, conforme verificamos em Ball (2014), o Brasil passaria a experienciar com maior ênfase tais ações a partir de 1995 quando da propositura e aprovação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado no governo do então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, que seria capitaneado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE).

Frente a este contexto, verificamos em Bueno e Kassir (2005), que o Estado passa a se reconfigurar a partir da reforma, deixando de executar e prestar parte dos serviços para atuar sob o viés formulador, regulador e avaliador de políticas públicas. Essa redução ao trazer implicações para a formulação das políticas públicas também contribuiu para o ingresso do setor privado no aparelho estatal por meio dos processos de privatização.

Neste caminho, Bresser-Pereira (1997) pontua que a reforma seria pautada na transferência de responsabilidade da máquina pública para o setor privado por meio da privatização, que dentre os eixos de atuação figurava a terceirização. A reforma ocupou importante espaço no cenário nacional durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB) até o final de 2002, de modo que com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores – PT) à Presidência da República no ano de 2003, observamos uma pequena diminuição na intensidade das políticas de cunho neoliberal.

Importa destacar que durante os governos de esquerda o neoliberalismo não se afastou por completo das tratativas governamentais, ao contrário, o que vimos – de acordo com Semer (2016) – foi a materialização de políticas de transferências de renda e integração social que passaram a ocupar espaço na mesma “prateleira” das políticas implementadas em governos anteriores.

Assim, durante o período de 2003 a 2015 o neoliberalismo se manteve com menor intensidade, ocupando espaços diferentes, se considerarmos o período de 1995 a 2002. Entretanto, o período de “calmaria” chegaria ao fim com o processo de *Impeachment* contra a presidenta Dilma Vana Rousseff em 2016. Os primeiros sinais da retomada do neoliberalismo ocorreram com a publicização do documento intitulado “Uma ponte para o futuro” que trazia como “solução” para os ditos problemas de recessão econômica a desvinculação dos recursos

das áreas sociais, como saúde e educação, e além do fortalecimento da presença do setor privado na elaboração e execução de políticas públicas.

Com a oficialização do golpe, por meio da posse do Presidente Michel Temer (MDB), ocorreu o desencadeamento de uma série de ações e políticas que violaram direitos conquistados através de muitas lutas travadas pelos movimentos sociais e entidades sindicais ao longo dos anos. No bojo desse vasto mar de retrocessos, emergiu-se a Reforma do Ensino Médio que trouxe para dentro das unidades escolares a formação baseada nos interesses do mercado, a Reforma Trabalhista que corroeu direitos e precarizou ainda mais as condições de trabalho fortalecendo a terceirização irrestrita, vimos ainda neste período a sanção do novo regime fiscal⁴ que impactou diretamente nos mais diversos setores sociais, sobretudo na saúde e educação.

Não obstante as desastrosas políticas implementadas ao longo do mandato de Michel Temer, observamos estupefatos o aumento da “popularidade” da extrema direita que se confirmou nas eleições de 2018 com a vitória de Jair Messias Bolsonaro como Presidente da República para o mandato 2019-2022. Sua ascensão ao cargo mais alto do poder executivo do país trouxe consigo uma reconfiguração dos arranjos entre as alas neoconservadoras e neoliberais presentes no Congresso Nacional, loteando a elaboração das políticas públicas e as tornando frágeis, do ponto de vista de financiamento e efetividade, o que permitiria e ‘justificaria’ aos olhos da população, a entrega dos mais diversos setores para o capital.

Reverberava-se através dos mais distintos membros do ‘alto escalão’ do governo, o falacioso discurso da ineficiência da máquina pública na oferta dos serviços essenciais a população, e com ele a ‘milagrosa’ solução encontrada através de muita ‘expertise’ que consistia na retomada da privatização.

As insatisfações até agora apresentadas também foram experienciadas por este pesquisador que inicia a reflexão a partir do ingresso na Universidade do Estado de Mato Grosso, Campus Universitário de Cáceres, para cursar Licenciatura em Matemática, motivado pelo exemplo de sua irmã mais velha, que enfrentou desafios como a distância entre a cidade de residência e a universidade. Durante o tempo na universidade, envolve-se em atividades estudantis, lutando por uma educação pública e de qualidade.

⁴ A Emenda Constitucional 95/2016, também conhecida como a Emenda do Teto dos Gastos, introduziu um significativo ajuste nas despesas públicas no Brasil. A principal medida instituída pela EC 95 foi o estabelecimento de um teto para o crescimento dos gastos públicos federais. Esse limite é calculado com base no valor do ano anterior corrigido pela inflação, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) durante 20 exercícios fiscais a partir de sua sanção.

Neste período, filia-se à União da Juventude Socialista (UJS), preside a seccional de Cáceres e torna-se Vice-Presidente Regional Oeste da União Estadual dos Estudantes. Além disso, participa de reuniões em vários conselhos universitários. Em um momento histórico, participa de uma greve estudantil que resulta na conquista de reivindicações importantes para a comunidade acadêmica. Embora tenha precisado afastar-se temporariamente da universidade para assumir um concurso em outra cidade, não desiste de seu sonho de graduação. Realiza outro vestibular e é aprovado para Licenciatura em Matemática no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso, em parceria com a Universidade Aberta do Brasil. Esse movimento faz com que compreenda a graduação como uma oportunidade de contribuir para a formação de novos cidadãos conscientes e críticos.

Posteriormente, ingressa no Grupo de Estudos e Pesquisa em Estado, Política e Gestão Educacional (GEPEPE) coordenado pela Prof.^a Dr.^a Marilda de Oliveira Costa que na oportunidade inicia a pesquisa intitulada “Privatização e mercantilização da educação básica em municípios mato-grossenses na pandemia, entre 2020 e 2021”. Durante os encontros tem a oportunidade de ler e refletir sobre importantes textos de pesquisadores com ampla produção nas áreas de financiamento e privatização da educação.

Os movimentos que teve durante sua trajetória pessoal e profissional associados ao conhecimento teórico oportunizado pelo grupo de estudos e pesquisa, fizeram-no refletir sobre os caminhos pelos quais se enveredavam as redes municipais de educação, que passavam a buscar “suporte” no setor privado como uma forma de dividir as responsabilidades pela oferta educacional. Diante do caótico cenário que se materializava, apresentou como primeira proposta de pesquisa o mapeamento das privatizações em seis municípios da Região Imediata de Cuiabá, entretanto, os resultados preliminares da pesquisa realizada levavam-no a identificar o fenômeno da terceirização irrestrita como uma nova dimensão da privatização, fatos que o levaram a modificar o objeto da pesquisa a fim de apresentar à sociedade o avanço das terceirizações irrestritas no orçamento das redes públicas municipais de educação do estado de Mato Grosso.

Assim, ao direcionarmos este debate para o âmbito educacional, reconhecemos a imperativa necessidade de, diante do cenário neoliberal e das reformas trabalhistas contrárias, estabelecer uma compreensão sobre o progresso da contratação indireta de trabalhadores nas redes públicas de educação. Portanto, neste estudo, entendemos que os avanços na transferência de responsabilidades de execução de serviços são definidos como **Terceirização Irrestrita dos Postos de Trabalho**, que, de maneira incondicional, desconsidera a essência

do processo educacional, estabelecendo diretrizes para a terceirização das atividades-meio, compreendidas como aquelas realizadas pelos técnicos administrativos educacionais (secretaria escolar, biblioteca, desenvolvimento infantil) e pelos apoios administrativos educacionais (nutrição, limpeza e vigilância), além das atividades-fim desenvolvidas pelos professores, coordenadores e diretores escolares. Esta transferência irrestrita de responsabilidades, que entendemos como uma nova dimensão da privatização na educação, reduz a participação e o controle do setor público na definição dos meios e dos fins da educação, subordinando-os ao setor privado e às instituições lucrativas a ele associadas. Esta dita irrestricção se consolida quando a entidade federativa não se limita à terceirização das atividades-meio (como serviços de limpeza, vigilância, nutrição e serviços técnicos administrativos) e passa, no contexto educacional, a terceirizar as atividades-fim, que neste caso podem ser entendidas como a função de ensinar, em outras palavras, a terceirização de professores.

Assim, considerando que foi possível apresentar os movimentos pessoais e profissionais que levaram à proposição do objeto pesquisado, além de se compreender que as próximas discussões são fruto de uma reflexão ampla, produzida através da análise e discussão de diversos autores, nos indagamos: Como se materializa o avanço das privatizações nos orçamentos das redes públicas municipais de educação por meio das terceirizações irrestritas?

Assim, estruturamos esta dissertação em uma seção introdutória, uma seção teórico-metodológica da pesquisa, duas seções teóricas, uma seção de análise e discussão dos resultados e, por fim, uma seção de considerações. Passaremos a apresentar de forma breve os principais elementos constantes em cada uma das seções, iniciando pela segunda que trata da metodologia, uma vez que a seção inicial já está contemplada no corpo deste texto.

A seção intitulada **Fundamentos Teórico-Metodológicos da Pesquisa**, é composta por quatro subseções que tratam da base teórica e metodológica desta pesquisa que é baseada no Materialismo Histórico-Dialético, seguida pela apresentação da natureza, método e instrumentos utilizados para a elaboração deste trabalho em que se parte de uma abordagem qualitativa com elementos numéricos, sendo a análise realizada a partir das categorias da dialética. Por fim, e como forma de justificarmos a relevância do objeto pesquisado apresentamos o primeiro balanço de produção sobre o estado do conhecimento das pesquisas relacionadas a privatização em educação, de modo que o objetivo foi compreender quais os autores utilizados para definir o termo privatização e quais as definições utilizadas. Ao passo

que o segundo estado do conhecimento teve por finalidade compreender se haviam sido realizadas pesquisas no âmbito dos programas de pós-graduação *Stricto sensu* relacionadas a terceirização de pessoal nas redes públicas de educação do país.

A seção três, denominada **Capital no século XXI: Reformas neoliberais no papel do Estado e da Educação**, é responsável por apresentar um panorama dos movimentos ocorridos nos últimos anos e que resultaram na propositura e sanção de políticas e ações neoliberais que passaram a estabelecer arranjos com setores neoconservadores a fim de manterem-se hegemônicos. Trazemos nesta seção as diferentes formas de privatização abordadas por pesquisas como as de Adrião (2018), Peroni (2020), Costa e Domiciano (2020), e Domiciano e Adrião (2020) como uma forma de exemplificarmos a reconfiguração da escola pública. Neste momento do trabalho, buscamos apresentar e defender a terceirização irrestrita como uma nova dimensão da privatização em educação, para isso recorreremos a doutrinadores como Di Pietro (2015, 2020, 2022a), Carvalho Filho (2015, 2022) e Paim e Fortini (2022) para apresentarmos e definirmos o fenômeno da terceirização irrestrita dos postos de trabalho, que compreendemos que ocorre em um contexto neoliberal e de contrarreformas trabalhistas, incluindo tanto atividades-meio quanto atividades-fim, reduzindo o controle do setor público sobre a educação. A flexibilização e a livre contratação de serviços, influenciadas pela mundialização do sistema capitalista, contribuem para essa tendência. Por conseguinte, trazemos à baila uma análise sobre a terceirização de pessoal e a jurisprudência consolidada nos Tribunais, sobretudo, aquelas que se relacionavam aos municípios mato-grossenses.

Neste caminho, a quarta seção intitulada **Formação dos municípios e finanças públicas: a lei de responsabilidade fiscal e o subterfúgio para a terceirização**, abordamos inicialmente as relações interfederativas, a administração municipal na oferta da educação e apresentamos a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) como um marco para equilíbrio das contas públicas. Contudo, ao longo do texto, evidenciamos que a LRF, ao estabelecer normas para a estabilidade dos entes federados, permitiu a utilização como subterfúgio para contratos de terceirização, contornando o concurso público e fomentando a privatização dos serviços públicos. Destaca-se a apropriação de recursos energéticos pelo capital nacional e estrangeiro. A onda neoliberal avançou nos direitos sociais, particularmente nas ações privatistas pós-golpe, fortalecidas durante a pandemia de Covid-19 sob a fachada de ações políticas inclusivas. Desta forma, com o objetivo de aproximar esta pesquisa da sociedade, nos

propomos a apresentar algumas reflexões relacionadas as fontes e elementos de despesa de modo a subsidiar a compreensão dos dados que são apresentados na quinta seção.

A quinta seção, denominada de **A nova dimensão da privatização em educação: mapeamento das terceirizações irrestritas nas redes públicas municipais de educação e a reconfiguração da escola pública**, é responsável por apresentar os dados sistematizados durante a pesquisa e quais as reflexões realizadas a partir do aporte teórico tendo como ponto balizador as categorias descritas na segunda seção deste trabalho. Para subsidiar as discussões sobre o avanço das terceirizações irrestritas nas redes públicas municipais de educação de Mato Grosso, iniciamos apresentando uma breve caracterização dos municípios em que são abordados dados como: população, PIB per capita, renda per capita e percentuais investidos em educação entre os anos de 2018 e 2021. Por conseguinte, incluímos o levantamento do arcabouço legal em que são analisadas a existência ou não de leis de terceirização de pessoal nos municípios mato-grossenses, seguida da análise e discussão dos dados burilados sobre a terceirização irrestritas nas redes públicas municipais e como isso se constitui como uma reconfiguração da escola pública.

A sexta seção, constitui-se como **Considerações Finais** desta pesquisa, momento em que retornamos ao problema e aos objetivos apresentados, buscando estabelecer as principais considerações em relação aos resultados obtidos por meio das análises nas fontes primárias, como SIOPE, Radar do TCE-MT e Portais da Transparência das prefeituras municipais, além dos apontamentos teóricos baseados nas fontes secundárias da pesquisa. Por conseguinte, concluímos que os ente subnacionais têm se utilizado de diversos mecanismos para velar os processos de terceirização irrestrita dos postos de trabalho para não escancarar as mazelas realizadas com os recursos públicos em atendimento aos princípios neoliberais e neoconservadores conforme será observado ao longo deste estudo.

1. FUNDAMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA PESQUISA

[...] tomamos a pesquisa como uma forma de conhecer a realidade que nos circunda para compreendê-la. E a partir dessa compreensão fazer possível sua transformação, com o objetivo de diminuir a miséria da existência humana.

Silvio Sanchez Gamboa⁵

Os processos de elaboração de um trabalho acadêmico perpassam diversas e importantes etapas, dentre as quais podemos citar a definição da referencial teórico-epistemológico e metodológico que conduzirão o pesquisador aos caminhos pelos quais trilhará até que se possa apresentar os resultados esperados da pesquisa.

Assim, apresentamos nessa seção metodológica o percurso definido pelo pesquisador para a elaboração, fundamentação teórica, coleta e discussão dos resultados referentes aos processos de terceirização realizados nos municípios mato-grossenses durante o período de 2018 e 2021. Importa destacar que esta pesquisa busca, por meio da sistematização e discussão dos dados, apresentar como a terceirização tem se constituído um elemento da privatização nas redes públicas municipais de educação do Estado de Mato Grosso.

Para isso, adotamos como referencial teórico-metodológico o materialismo histórico e dialético (MHD) apresentado por Karl Marx, como caminho teórico a ser percorrido, uma vez que concordamos com Marx (2008) ao pontuar que os homens constroem suas histórias através das condições em que estão inseridos, ou seja, ao propormos a pesquisa do avanço dos processos de privatização, via terceirização, buscamos reascender as reflexões realizadas durante toda a trajetória pessoal e profissional do pesquisador, além de contribuir para a reflexão de que vivemos em uma sociedade capitalista marcada pela expansão e acumulação de riquezas por um pequeno percentual da sociedade, e que muitas vezes esse acúmulo é caracterizado pela exploração e pela desigualdade, ou seja, consideramos importante compreender essa sociedade, uma vez que o objeto de pesquisa situa-se nela, nos permitindo assim uma melhor compreensão.

Nesse caminho, apresentamos inicialmente algumas considerações sobre os fatores que contribuíram para a definição do objeto de pesquisa, fundamentando no MHD como

⁵ Da obra *Pesquisa em Educação: Métodos e Epistemologias*, em que Gamboa (2006) apresenta um estudo da problemática da pesquisa em ciências sociais e educação, a partir da lógica e da epistemologia da produção científica.

referencial condutor dos aspectos teóricos. Em seguida, apresentamos o esboço da pesquisa através da definição dos elementos que nortearam a produção teórica, a coleta, tabulação e à discussão dos resultados.

2.1. Base teórica e metodológica da pesquisa

O financiamento da educação pública, previsto na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), tem enfrentado diversos ataques desde a promulgação da Carta Magna de 1988, sobretudo após o golpe de 2016, em que vimos o processo democrático ruir. Para Costa e Domiciano (2020, p. 04) desde 2016 vivenciamos no Brasil repentino crescimento de “reformas neoliberais e neoconservadoras por meio do aprofundamento de diferentes formas de privatização dos serviços prestados pelo Estado que acabaram por conter o pequeno e breve avanço dos direitos sociais brasileiros”.

O avanço do pensamento neoliberal na elaboração de políticas públicas educacionais traz consigo a tentativa de beneficiar o setor privado em detrimento da oferta da educação pública. Esse processo se consolida a medida em que o setor público passa a contratar a oferta e/ou execução de ações educacionais através do setor privado, como por exemplo a contratação de consultorias, de Sistemas Privados de Ensino (SPE), de plataformas virtuais, de cursos de capacitação, e sobretudo a terceirização de forma irrestrita que discutiremos a seguir.

Em todas as suas vertentes, a privatização busca a lucratividade a partir do setor público, seja através da realização de contratos que visam a transferência de recursos, ou através de termos de cooperação técnica que embora não tenham a previsão de repasses financeiros, acabam por influenciar os rumos da educação, engessando o processo de ensino-aprendizagem e reconduzindo para uma educação tecnicista, pautada na qualificação da mão de obra e não na formação de cidadãos crítico-reflexivos.

Neste sentido, apoiamo-nos nos referenciais do materialismo histórico-dialético (MHD) para compreender como essas ações têm violado os direitos sociais da população, e ao mesmo tempo tem sido vendido como um marco na melhoria da qualidade da educação pública. Inicialmente, recorreremos a Martins, Souza e Pina (2020) para apresentarmos a importância de utilização esta base epistêmica na elaboração da pesquisa anteriormente mencionada.

A epistemologia marxiana tem como princípio central a prática social e a objetividade/materialidade dos fenômenos sociais que se encontram em movimento. Nessa linha, reconhece que os fenômenos da realidade podem ser analisados, interpretados e sistematizados no plano do pensamento para apreender as singularidades e particularidades de sua constituição no mundo concreto, para além da manifestação de suas formas imediatas e aparentes. Em outras palavras, essa perspectiva orienta a reprodução da realidade no plano do pensamento em seus detalhes, movimentos e conexões, para que, ao se conhecer a realidade, seja possível interpretá-la e explicá-la de modo crítico. (Martins; Souza; Pina, 2020, p.5).

Nesta perspectiva, coadunamos com Kosik (2010) ao ponderar que a adoção da epistemologia marxiana nos permitirá refletir sobre o movimento dos fenômenos a serem estudados, os quais envolvem a privatização da e na educação básica, sob uma visão crítica. Buscamos neste momento apresentar uma reflexão sobre a base epistêmica adotada para a elaboração da pesquisa, de modo que nos referenciamos no Materialismo Histórico e Dialético por compreendermos que a sua utilização nos permitirá uma visão da totalidade dos fenômenos sociais e da relação dos sujeitos no interior destas. Acreditamos que através da perspectiva histórico-crítica, apresentada por Kosik (2010), poderemos nos apropriar das reflexões concretas e dinâmicas sobre o movimento dos fenômenos estudados, neste caso a privatização.

Neste sentido, ao consultar a obra “Contribuição à Crítica da Economia Política” de Karl Marx, verificamos que para este referencial não existe uma verdade absoluta, ao contrário, existem aquelas relativas e superáveis. Ainda, de acordo com Marx (2008) os homens constroem sua própria história, mas não fazem isso de forma aleatória, ao contrário tomam para si as condições as quais estão inseridos.

Desta forma, a definição da pesquisa sobre o avanço do processo de privatização da educação básica em redes públicas municipais de Mato Grosso, surge das reflexões realizadas ao longo da minha trajetória pessoal e profissional conforme mencionado anteriormente.

Assim, ancoramos em Martins e Lavoura (2018) para compreender a importância da utilização do referencial teórico-metodológico do materialismo histórico e dialético nesta pesquisa, uma vez que,

À luz do materialismo histórico-dialético, o conhecimento científico se constitui na prática social humana à medida que a própria vida social vai se desenvolvendo e se complexificando, e os homens vão adquirindo condições determinadas social e culturalmente de refletir e teorizar (com métodos cada vez mais desenvolvidos) sobre essa mesma prática social e seus objetos e fenômenos constitutivos. Trata-se, por conseguinte, de se conceber o conhecimento como produto do trabalho dos indivíduos que são historicamente situados, de decodificação abstrata sobre a realidade concreta (Martins; Lavoura, 2018, p. 225).

Assim, para compreender o processo de construção do conhecimento, precisamos inicialmente identificar os princípios fundamentais que orientam a pesquisa sob a ótica do MHD. Em contribuição, Martins, Souza e Pina (2020) destacam os três princípios que norteiam a pesquisa segundo essa base epistêmica, conforme observamos,

Em primeiro lugar, o objeto de pesquisa precisa ser considerado como parte da totalidade social. Em segundo, as conexões entre o objeto e totalidade são engendradas por diferentes mediações históricas, que não se confundem com vínculos lineares, mecânicos e simples. Em terceiro, o objeto precisa ser considerado como expressão específica da unidade dos contrários que se encontra em movimento. Isso significa que as dimensões de um fenômeno resguardam tensões que precisam ser desveladas pelo pensamento teórico (Martins; Souza; Pina, 2020, p. 5).

Portanto, Marx (2008) pondera que precisamos compreender que o objeto de pesquisa não tem vida própria, e não pode ser analisado por si em si. Devemos, portanto, partir do pressuposto que a privatização da e na educação é produto de movimentos e fenômenos históricos, gerados pelas relações de poder. Ou seja, “Trata-se de conhecer a constituição e o movimento do objeto como expressão da síntese de múltiplas determinações produzida pela própria dinâmica contraditória do mundo”. (Martins; Souza; Pina, 2020, p. 6).

Baseando nas discussões tecidas até o momento, podemos pontuar que a reflexão sobre o avanço das terceirizações irrestritas nos orçamentos em redes públicas municipais de educação de Mato Grosso, são fragmentos de uma análise mais ampla do objeto, isto é, daquilo que ocorre em outros estado do Brasil. Ou seja, embora os municípios sejam entes federados específicos em que as tomadas de decisões ocorrem por meio das relações de poder estabelecidas neste âmbito, podemos analisa-las através do quadro estadual e nacional, visto que identificamos diferentes formas de privatização nas diferentes etapas de escolarização.

Nesta perspectiva, Evangelista e Shiroma (2019, p. 89) destacam que esses documentos produzidos “derivam de determinações históricas que devem ser apreendidas no movimento da pesquisa, posto que não estão imediatamente dadas na documentação”.

Segundo Adrião e Domiciano (2020, p. 2), a sobrecarga dos entes federados com menor capacidade fiscal – municípios – estrangula os orçamentos públicos e obriga os entes federados mais pobres da esfera administrativa a optarem pela forma mais 'econômica' de garantir a expansão do atendimento das crianças pequenas, o qual, tradicionalmente, na creche, se assenta pela via do conveniamento.

Ainda de acordo as autoras,

Às tendências de privatização, facilitadas pelo arcabouço legal, soma-se a fragilidade financeira da maior parte dos municípios brasileiros em virtude do modelo de arrecadação e repartição de impostos no Brasil, seja, conforme Rezende (2010), em decorrência da concentração espacial das bases tributárias modernas, seja pelas exigências de eficiência da tributação (Adrião; Domiciano, 2020, p. 2).

Ou seja, a privatização não pode ser entendida como um fenômeno que ocorre de forma isolada, mas como produto de ações históricas que influenciaram na sua culminância. Portanto, através da perspectiva marxiana, somos direcionados a não analisar apenas o que está posto em um determinado momento histórico, mas buscarmos os movimentos que conduziram para a sua ocorrência. Em contribuição Evangelista e Shiroma (2019) destacam que,

Cabe ao pesquisador interpelar o documento e verificar por que foi organizado em torno de determinados termos e por que contém um tipo específico de argumentação; que medida propõe, como a justifica, por que foi escolhida em detrimento de outras, quem a financia, que mudanças acarretará, a que grupos favorece ou prejudica? Para que foi produzido? A que fins se presta? Por qual classe social ou fração de classe foi demandado e para qual classe social ou fração de classe foi ordenado? Que elementos ideológicos foram utilizados para produzir o consenso em torno da política em tela? Em outras palavras: quais as implicações de determinados discursos, concepções e ideologias que veiculam para a educação? (Evangelista; Shiroma, 2019, p. 90).

Em complemento, Evangelista e Shiroma (2019, p. 110) afirmam que,

A documentação pode ser entendida como produto e expressão de conflitos sociais, arena de luta, histórica; portanto, síntese de relações sociais concretas. Tendo-se claro que o documento não é a política, deve ser analisado no âmbito e como resultado de relações hegemônicas marcadamente burguesas. Documentos governamentais são produzidos por órgãos e instituições vocacionados à defesa dos interesses dominantes no confronto com os interesses das classes subalternas na relação entre oferta e demanda de educação.

Assim, precisamos refletir sobre os processos históricos que envolvem a privatização, de modo que tenhamos a percepção que toda essa movimentação está diretamente relacionada à ingerência do capital, através das grandes corporações e da elite financeira, nas políticas educacionais e, concomitantemente, na exploração da classe trabalhadora, para além destes pontos, ainda temos a exploração da classe trabalhadora que tem ocorrido por meio das terceirizações irrestritas que permitem a contratação com remuneração por hora trabalhada, redução dos direitos e garantias trabalhistas, e todos estes elementos foram referendados pela Reforma Trabalhista e pela Lei nº 13.429/2017 também conhecida como Lei das Terceirizações, conforme veremos posteriormente nesta pesquisa.

Corroborando com esta reflexão, Freitas (2014) destaca que,

O que motiva, portanto, esta nova investida dos empresários é resolver a contradição entre a necessidade de padronizar e liberar um pouco mais de acesso ao conhecimento sem com isso perder o controle político e ideológico da escola. E, neste sentido, consideram a si mesmos a própria solução do problema: nada melhor do que eles próprios assumirem a direção do processo educativo (Freitas, 2014, p.1091).

Conforme mencionamos anteriormente, a privatização é um produto histórico dos movimentos realizados pelo capital e fortalecidos pela crise econômica, social e política, que tem como objetivo a subordinação do trabalhador aos desmandos da crise do capital, retirando gradativamente todos os seus direitos. Sobre isso, Malanchen e Santos (2017) contribuem afirmando que,

No rugir dessa tempestade, os direitos sociais como saúde, educação, emprego, renda, previdência social, foram surrupiados pelos interesses do capital, que de tempos em tempos, encontra, em suas crises cíclicas, a resposta mais ajustada para continuar esse modelo de sociedade excludente. Não é nova tal estratégia. No entanto, é preciso reiterar que esses períodos de crise política e econômica, são resultantes de um processo muito mais amplo e complexo do capitalismo financeiro, que “acostumado” a acumular, não aceita a divisão da produção social do trabalho (Malanchen; Santos, 2017, p. 188).

O que estamos vivenciando, portanto, é um reordenamento da hegemonia burguesa, mas para poder interromper esse avanço é necessário realizar uma profunda reflexão dos movimentos que contribuíram para que o capital pudesse atingir e o direito à educação previsto constitucionalmente. Para refletir sobre essa temática, nos apoiamos no referencial materialista histórico e dialético na análise documental que ocorreu após o levantamento e a sistematização dos dados e dos diálogos estabelecidos com outros pesquisadores.

Portanto, compreender os processos de privatização da e na educação ultrapassa a mera análise dos relatórios financeiros disponíveis nos sistemas de controle e transparência pública, é necessário estabelecermos uma reflexão sobre os movimentos históricos que levam o setor público a realizar as parcerias público-privadas com vistas a suposta, economia para os cofres públicos, conforme vimos em Adrião e Domiciano (2020).

Buscamos na utilização do referencial teórico-metodológico do materialismo histórico e dialético a compreensão dos fenômenos estudados, através de uma reflexão concreta e crítica. Neste sentido, podemos destacar que aproximação do objeto de pesquisa no nível da crítica com a Escola Crítico-Dialética ocorre a partir da análise de seus objetivos que buscam evidenciar os conflitos e contradições que interferem nas políticas de financiamento da

educação pública, partindo de análise da transformação ocorrida ao longo do período da pesquisa em relação ao que a precede (Martins; Lavoura, 2018). De modo que a pesquisa parte de uma exploração de técnicas variadas, como análise dos relatórios disponíveis nos Portais da Transparência dos Municípios, nos Relatórios do SIOPE, nos Relatórios de Contas dos Municípios, todas de cunho eminentemente qualitativos, possibilitado através dos paradigmas interpretativos.

Seguindo este viés, consideramos que o objeto da pesquisa se aproxima do MHD no nível epistemológico, a partir do momento em que busca compreender a relação estrutural organizada através da privatização da educação pública, por meio de uma práxis transformadora que permite o estabelecimento de uma relação dialetizada em que são contrapostas as possíveis causas da facilitação de entrada do setor privado nas redes educacionais, ofertando serviços privados sob o subterfúgio de “melhorar a qualidade” mesmo quando a União oferta os mesmos recursos de forma gratuita, ou seja, buscamos compreender as influências do contexto macro nas relações locais e como estes contextos possibilitam e/ou se relacionam com a privatização da educação.

Por fim, identificamos nos pressupostos gnosiológicos da Escola Crítico-Dialética as características do objeto da pesquisa. Embora o conceito de privatização, e consequentemente a terceirização, esteja ligado à visão tecnicista, privatista, neoliberal e mercadológica, buscamos apresentar as contradições e consequências negativas causadas por ela através de contratos que ofertam os mesmos serviços já ofertados de forma gratuita, por valores estapafúrdios e que comprometem a aplicação desses recursos em outros setores da educação. Consideramos ainda que estes processos estão condicionados a contextos econômicos e políticos, que diuturnamente ganham forças através de governos gerencialistas que fortalecem a ideia do Estado mínimo⁶ e a suposta qualidade que encontrada no setor privado.

⁶ Para compreendermos o discurso falacioso sobre o ‘Estado mínimo’ ou ‘Estado zero’, precisamos inicialmente trazer à baila a definição de ‘Estado de Bem-Estar Social’ que de acordo com Carnoy (2011) consistiria em um Estado que garantiria aos cidadãos condições dignas de uma boa sobrevivência através de uma renda básica, que lhes seria concedida não como uma caridade, mas como um direito político, que lhes permitiria acesso habitação, alimentação, saúde e educação, elementos básicos para o pleno exercício da cidadania. Em contraposição a tudo que o ‘Estado de Bem-Estar Social’ apregoava, surge uma nova concepção em que se defendia a constituição de um Estado menos preocupado com questões sociais (ou ditas paternalistas) e menos autoritárias. Hayek (2022) defendia que o Estado deveria ter como algumas de suas principais funções contribuir com a difusão de conhecimento e de informações, descentralizando as decisões e permitindo uma maior mobilidade econômica, ou seja, caberia a ele zelar pelo bom funcionamento do mercado, de modo a garantir a ordem, por meio da elaboração de “leis de proteção à propriedade privada, lei de proteção à liberdade de expressão, manutenção dos cárceres e defesa das fronteiras. Em outras palavras, o Estado deveria INTERVIR apenas para estabelecer um sistema eficaz de ‘concorrência’”. (Carvalho, 2000, pp. 212-213). Neste caminho, Dardot e Laval (2016, p. 158) ao interpretarem Hayek, destacam que o autor ao apresentar a proposta de um Estado Mínimo, busca se

2.2. Natureza, método e instrumentos: o esboço da pesquisa

Com a finalidade de desenvolver o percurso e as escolhas teórico-metodológicas que deram sustentação à pesquisa, de modo que o leitor possa compreender os elementos que se constituíram ao longo da materialização dos processos de terceirização irrestrita de pessoal como forma de privatização dos recursos do orçamento das redes municipais de educação do Estado de Mato Grosso, apresentaremos nesta subseção a descrição dos caminhos definidos para a elaboração do referencial teórico, do método e das técnicas de coleta dos dados, a estruturação das regiões mato-grossenses, além da forma definida para a análise e discussão dos resultados.

Como recorte temporal de análise dos avanços nos processos de terceirização nas redes municipais, estabelecemos o período de 2018 a 2021, para compreendermos como as secretarias municipais de educação materializaram suas ações para garantia do acesso e permanência dos estudantes durante a pandemia do novo coronavírus – Covid-19 – que assolou o mundo a partir do final de 2019, com identificação dos primeiros casos no Estado de Mato Grosso no dia 19 de março de 2020.

Embora o recorte para a análise da pesquisa seja recente, nos remetemos inicialmente ao Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) em que seus propositores sistematizaram o referido documento traçando um diagnóstico, diretrizes, estratégias e apresentando-o durante o governo de Fernando Henrique Cardoso como o primeiro passo para a reorganização do aparelho estatal de modo a proporcionar uma redução das burocracias e assim materializar a eficiência – supostamente – vivenciada no âmbito da administração privada e ecoada fortemente entre os setores mais neoliberais brasileiros.

Através do PDRAE esperava-se que o governo nacional e os governos subnacionais adotassem um modelo administrativo empresarial, pautado na diminuição da máquina pública (e conseqüentemente a redução das ações voltadas aos benefícios sociais) e o fortalecimento da presença do setor privado dentro da elaboração e da materialização das políticas públicas.

Financiamento este que agora se materializava através de contratos e parcerias público-privadas que ao longo do tempo foram tomando forma e força, de modo que em 2015, motivado pela pressão do setor privado o então Partido do Movimento Democrático Brasileiro

contrapor a utilização e sentido da palavra “social” que é resultado de uma “confusão conceitual entre as condições de ordem de mercado e as exigências ‘morais’ da justiça”. Diante do exposto, consideramos a discussão sobre ‘Estado Mínimo’ como um discurso falacioso que tem como objetivo o enfraquecimento das políticas sociais voltadas para a sociedade e ao mesmo tempo, o fortalecimento das ações voltadas ao mercado.

(PMDB) publica um manifesto em apoio ao contingenciamento dos investimentos públicos em áreas fundamentais, como educação e saúde, para poder investir na administração privada a fim de que pudesse retomar seu crescimento (Jinkings, 2016).

Desta forma, para estabelecer os caminhos a serem percorridos pela pesquisa de natureza qualitativa com elementos numéricos, objetivamos mapear os processos de terceirizações irrestritas na educação básica das redes municipais do estado entre o período de 2018 a 2021, através dos seguintes objetivos específicos: a) Realizar uma análise crítica das pesquisas existentes para estabelecer um panorama atualizado sobre a privatização na educação e a terceirização do pessoal educacional; b) Compreender e estabelecer uma definição mais precisa para a terceirização irrestrita de postos de trabalho no setor educacional, que será aplicada nesta pesquisa; c) Mapear, em detalhes, as contratações que, de acordo com a definição previamente estabelecida, caracterizam-se como terceirização irrestrita de postos de trabalho nas redes públicas municipais de educação dos municípios de Mato Grosso, no período de 2018 a 2021; d) identificar o detalhamento dos recursos destinados pelas prefeituras municipais para as empresas privadas.

A partir dos objetivos apresentados, buscamos apresentar respostas ao seguinte problema: Como se materializa o avanço das privatizações nos orçamentos das redes públicas municipais de educação por meio das terceirizações irrestritas?, definimos com as fontes primárias e secundárias da pesquisa a fim de promover uma análise mais crítica do objeto pesquisado. Assim, nos apoiamos em Marconi e Lakatos (2003) para exemplificarmos quais categorias que pertencem as respectivas fontes de dados.

a) Fontes Primárias - dados históricos, bibliográficos e estatísticos; informações, pesquisas e material cartográfico; arquivos oficiais e particulares; registros em geral; documentação pessoal (diários, memórias, autobiografias); correspondência pública ou privada etc. **b) Fontes Secundárias** - imprensa em geral e obras literárias. (Marconi; Lakatos, 2003, p. 159, grifos das autoras).

Fundamentados em Marconi e Lakatos (2002) consideramos que as pesquisas bibliográfica e documental se constituem como alguns dos principais elementos para a elaboração da pesquisa, assim as autoras as definem da seguinte maneira:

A característica da **pesquisa documental** é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias. Estas podem ser feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois. [...] A **pesquisa bibliográfica**, ou de fontes secundárias, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material

cartográfico etc., até meios de comunicação orais: rádio, gravações em fita magnética e audiovisuais: filmes e televisão. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritos por alguma forma, quer publicadas, quer gravadas (Marconi; Lakatos, 2003, pp. 174-183, grifos nosso).

Deste modo, definimos como fonte de dados os relatórios emitidos pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) mantido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), elaborados através dos dados enviados pelos municípios. Dentre os relatórios utilizados, estão o Relatório Resumido de Execução Orçamentárias (RREO), Relatório Consolidado de Receitas, Relatório Consolidado de Despesas, além do Relatório da Função Educação, utilizamos também os relatórios de despesas emitidos pelo Portal Radar de Contas Públicas do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT).

Para identificar o detalhamento dos recursos destinados pelas prefeituras municipais para as empresas privadas, realizamos a consulta aos Portais da Transparência mantidos pelos respectivos entes federados recorrendo aos módulos de despesas e posteriormente aos módulos de contratos, uma vez que identificamos ao longo da coleta dos dados que nem todos os Portais apresentam as informações de forma intuitiva, sendo necessária a realização de uma busca minuciosa por todos os recursos disponíveis no endereço eletrônico, não havendo, portanto, um caminho padronizado a ser seguido, pelo contrário é necessário inicialmente analisar o modulo de despesas para verificar os gastos com pessoal e como complemento, realizar a leitura dos contratos disponíveis.

Identificar o arcabouço jurídico utilizado para justificar a contratação de empresas terceirizadas, realizamos um levantamento junto ao Portal das Câmaras Municipais e do sistema Leis Municipais para identificar as normas legais relacionadas a temática em questão, para isso utilizamos as seguinte palavras-chave: terceirização, prestação de serviços indiretos, execução de serviços por extraordinário interesse público e parcerias público-privadas.

Para além destas fontes, definimos também os relatórios de contas, julgamentos e consultas emitidos pelo TCE, os julgamentos realizados pelo sistema judiciário através do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) da 23ª Região e do Tribunal Superior do Trabalho (TST) no que diz respeito as teses de repercussão geral, as súmulas sobre trabalho terceirizado na administração pública e os julgamentos em que figuraram como parte as prefeituras municipais de Mato Grosso. Para isso, acessamos os Portais dos Tribunais e procuramos as

páginas de julgamentos e jurisprudências, nelas buscamos identificar os julgamentos em que figuraram algum dos municípios matogrossenses e que tivesse como objeto de julgamento ações voltadas a privatização da educação, terceirização na educação, terceirização ilegal na educação, terceirização irrestrita na educação e execução indireta de mão de obra na educação.

Para a coleta dos percentuais referentes aos gastos com pessoal dos Poderes Executivos municipais, definimos como fonte os julgamentos das Contas Anuais dos Governos Municipais realizados pelo Tribunal de Contas do Estado. A definição desta fonte de pesquisa se deu visto que o TCE-MT é órgão autônomo e independente, conforme previsão da Constituição Federal, foi instituído pela Lei Constitucional nº 2 de 31 de outubro de 1953, cujas competências estão previstas na Constituição Estadual, dentre as quais destacamos o julgamento das contas dos administradores públicos e o monitoramento em relação ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Desta forma, para a coleta dos dados, analisamos as prestações de contas dos anos de 2018 a 2021, em que os referidos julgamentos apontam a aprovação ou não das contas públicas, que englobam os percentuais da LRF. Para isso, seguimos o seguinte percurso: acessamos o Portal do TCE-MT e selecionamos a opção *Consulta de Processo, Decisões e Documentos*, marcamos o assunto como sendo *Contas Anuais de Governo* e por fim, realizamos a pesquisa por município.

Utilizamos como fontes secundárias as pesquisas publicadas em formas de artigos, livros e e-books que pudessem subsidiar a discussão sobre a temática proposta. Buscamos através dos Manuais de Contabilidade aplicados a administração pública apresentar as principais informações referentes aos elementos de despesas que caracterizam-se como processos de terceirização de pessoal e, que serão posteriormente analisados e discutidos.

Para entendermos os movimentos realizados pelo setor privado para materializar e fortalecer sua presença dentro do aparelho estatal, realizamos inicialmente uma revisão de literatura das pesquisas que abordavam a privatização em educação cuja publicação tivesse ocorrido no período de 2017 a 2022, adotando a base de dados da SciELO-br, a Revista de Financiamento da Educação (FINEDUCA) e o Catálogo de Teses e Dissertações mantido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Insta salientar que inicialmente apresentamos o estado do conhecimento em que buscamos em artigos publicados nas duas primeiras bases de dados, com o objetivo de compreender quais os autores que os pesquisadores se basearam para conceituar a

privatização na/da educação. Ao passo que no segundo momento, apresentamos um panorama das pesquisas sobre a terceirização como forma de privatização que foram realizadas no âmbito dos programas de pós-graduação *Stricto sensu* por meio de um levantamento realizado no catálogo da CAPES.

Após compreendermos como a privatização se materializa nos orçamentos das redes públicas municipais de educação de Mato Grosso, optamos por utilizar a organização definida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em que passa a estruturar as divisões regionais em regiões Intermediárias e Imediatas. Neste sentido, buscamos na publicação *Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias* de 2017, apresentar a divisão regional em vigor no Estado de Mato Grosso, conforme quadro 1, a seguir.

Quadro 1 – Divisão regional do Estado de Mato Grosso

REGIÃO INTERMEDIÁRIA	REGIÃO IMEDIATA	MUNICÍPIOS DA REGIÃO IMEDIATA (IBGE)		
Cuiabá (5101)	Cuiabá (510001)	(5100102) Acorizal	(5106109) Nossa Senhora do Livramento	
		(5101605) Barão de Melgaço	(5106208) Nova Brasilândia	
		(5102678) Campo Verde	(5106455) Planalto da Serra	
		(5103007) Chapada dos Guimarães	(5106505) Poconé	
		(5103403) Cuiabá	(5107701) Rosário Oeste	
		(5104906) Jangada	(5107800) Santo Antônio do Leverger	
		(5105903) Nobres	(5108402) Várzea Grande	
	Tangará da Serra (510002)	(5101704) Barra do Bugres	(5106232) Nova Olímpia	
		(5101902) Brasnorte	(5106851) Porto Estrela	
		(5102637) Campo Novo do Parecis	(5107875) Sapezal	
		(5103452) Denise	(5107958) Tangará da Serra	
	Diamantino (510003)	(5100508) Alto Paraguai	(5108857) Nova Marilândia	
		(5101308) Arenópolis	(5108907) Nova Maringá	
		(5103502) Diamantino	(5107263) Santo Afonso	
		(5106000) Nortelândia	(5107305) São José do Rio Claro	
	CÁCERES (5102)	Cáceres (510004)	(5102504) Cáceres	(5107206) Rio Branco
			(5103437) Curvelândia	(5107750) Salto do Céu
			(5105234) Lambari Do Oeste	
		Pontes e Lacerda (510005)	(5102686) Campos de Júlio	(5106752) Pontes Lacerda
			(5103304) Comodoro	(5108352) Vale de São Domingos
			(5103361) Conquista Do Oeste	(5405507) Vila Bela da Santíssima Trindade
(5106188) Nova Lacerda				

		(5101258) Araputanga	(5105622) Mirassol Do Oeste
	Mirassol d'Oeste (510006)	(5103809) Figueirópolis	(5106828) Porto Esperidião
		(5103957) Glória do Oeste	(5107156) Reserva do Cabaçal
		(5104500) Indiavaí	(5107107)São José dos Quatros Marcos
		(5105002) Jauru	
SINOP (5103)	Sinop (510007)	(5103056) Cláudia	(5106190) Nova Santa Helena
		(5103205) Colíder	(5106216) Nova Canaã do Norte
		(5103700) Feliz Natal	(5107248) Santa Carmem
		(5104559) Itaúba	(5107909) Sinop
		(5105580) Marcelândia	(5108055) Terra Nova do Norte
		(5108808) Nova Guarita	(5108303) União do Sul
	Sorriso (510008)	(5104526) Ipiranga do Norte	(5107768) Santa Rita do Trivelato
		(5104542) Itanhangá	(5107925) Sorriso
		(5105259) Lucas do Rio Verde	(5108006) Tapurah
		(5106224) Nova Mutum	(5108501) Vera
		(5106240) Nova Ubiratã	
	Juína (510009)	(5101407) Aripuanã	(5105150) Juína
		(5102850) Castanheira	(5105176) Juruena
		(5103254) Colniza	(5107578) Rondolândia
		(5103379) Cotriguaçu	
	Alta Floresta (510010)	(5100250) Alta Floresta	(5106158) Nova Bandeirantes
		(5100805) Apiacás	(5106299) Paranaíta
		(5102793) Carlinda	(5108956) Nova Monte Verde
	Peixoto de Azevedo (510011)	(5104104) Guarantã do Norte	(5106265) Novo Mundo
		(5105606) Matupá	(5106422) Peixoto de Azevedo
Juara (510012)	(5105101) Juara	(5106802) Porto dos Gaúchos	
	(5106273) Novo Horizonte do Norte	(5107941) Tabaporã	
BARRA DO GARÇAS (5104)	Barra do Garças (510013)	(5101001) Araguaiana	(5106653) Pontal do Araguaia
		(5101803) Barra do Garças	(5106703) Ponte Branca
		(5103908) General Carneiro	(5107198) Ribeirãozinho
		(5106257) Nova Xavantina	(5108204) Torixoréu
		(5106281) Novo São Joaquim	
	Confresa (510014)	(5100359) Alto Boa Vista	(5107354) São José do Xingu
		(5101852) Bom Jesus do Araguaia	(5107743) Santa Cruz do Xingu
		(5102694) Canabrava do Norte	(5107776) Santa Terezinha
		(5103353) Confresa	(5107859) São Félix do Araguaia
		(5105309) Luciara	(5107883) Serra Nova Dourada
		(5106315) Novo Santo Antonio	(5108600) Vila Rica
	Água Boa (510015)	(5106778) Porto Alegre do Norte	
		(5100201) Água Boa	(5103858) Gaúcha do Norte
		(5102603) Campinápolis	(5106174) Nova Nazaré
		(5102702) Canarana	(5107065) Querência
	(5103106) Cocalinho	(5107180) Ribeirão Cascalheira	

RONDONÓPOLIS (5105)	Rondonópolis (510016)	(5100300) Alto Araguaia	(5104609) Itiquira
		(5100409) Alto Garças	(5106372) Pedra Preta
		(5100607) Alto Taquari	(5107602) Rondonópolis
		(5101209) Araguainha	(5107297) São José do Povo
		(5104203) Guiratinga	(5108105) Tesouro
	Primavera do Leste (510017)	(5106307) Paranatinga	(5107040) Primavera do Leste
		(5107008) Poxoréu	(5107792) Santo Antônio do Leste
	Jacara (510018)	(5103601) Dom Aquino	(5105200) Juscimeira
		(5104807) Jacara	(5107404) São Pedro da Cipa

Fonte: Adaptado de IBGE (2017).

Com base nessa divisão regional de Mato Grosso observamos a sua composição através de 5 regiões intermediárias, subdivididas em 18 regiões imediatas que totalizam 141 municípios definidos como *locus* desta pesquisa, destaca-se que a adoção desse sistema de divisão tem como finalidade facilitar a compreensão e a visualização dos dados de terceirização nas redes municipais de educação, de modo que a caracterização destas regiões ocorrerá na etapa de discussão dos resultados.

Assim, para desenvolvermos a discussão dos dados sistematizados na pesquisa, adotamos a metodologia qualitativa com elementos numéricos como recurso, por considerarmos o melhor caminho para a análise dos elementos que caracterizam os processos de terceirização. Neste caminho, coadunamos com Lüdke e André (2018, p. 1-2) ao pontuarem que “para se realizar uma pesquisa é preciso promover o confronto entre os dados, as evidências, as informações coletadas sobre determinado assunto e o conhecimento teórico acumulado a respeito dele”.

Fundamentados em Franco, Carmo e Medeiros (2013, p. 92) compreendemos que “a opção por uma abordagem ou outra se dá compulsoriamente diante da disposição e disponibilidade do pesquisador e do seu envolvimento com o objeto de estudo, além da intencionalidade da pesquisa”. Desta forma, definimos a abordagem qualitativa por considerar que embora a pesquisa apresente elementos numéricos em seu corpo, sua linha norteadora é o aprofundamento da compreensão do papel social que as informações coletadas e sua discussão podem, e devem, influenciar na ampla reflexão pela sociedade sobre os caminhos pelos quais as políticas públicas em educação tem percorrido.

Frente a isso, nos apoiamos no entendimento das referidas autoras para compreender que a abordagem qualitativa “envolve a obtenção de dados descritivos, obtidos no contato

direto do pesquisador com a situação estudada, enfatiza mais o processo do que o produto” (Lüdke; André, 2018, p. 14).

Desta forma, na primeira etapa da pesquisa realizou-se a elaboração de uma revisão de literatura das pesquisas relacionadas a temática, de modo a subsidiarem a definição dos caminhos pelos quais a pesquisa poderia avançar para que se pudesse garantir a relevância científica e social para a academia e para a sociedade. Em complemento a este procedimento, passou-se para o desenvolvimento das pesquisas bibliográficas e documentais que se configuraram como os pilares para a construção teórica deste trabalho.

A partir dos conhecimentos obtidos, prosseguimos para a segunda etapa da pesquisa, momento em que realizamos a coleta de todos os dados financeiros que sustentariam a discussão dos resultados e que subsidiaria os apontamentos sobre o avanço dos processos de terceirização como forma de privatização em educação. Nesta etapa da pesquisa, buscamos localizar e armazenar os relatórios de receitas e despesas vinculadas a educação, além do relatório de despesas por credor emitido pelo TCE-MT.

Na terceira etapa, buscaremos realizar a análise dos dados coletados a partir das categorias da dialética que segundo Cury (1986),

[...] só adquirem real consistência quando abordadas a partir de um contexto econômico-social e político, historicamente determinado, pois a realidade não é uma petrificação de modelos ou um congelamento de movimentos. Pelo contrário, *síntese de múltiplas determinações* (Marx, 1977 a: 218), está em constante movimento e expansão. Por isso é importante considerar o contexto, porque é ele que possibilita que as categorias não se isolem em estruturas conceituais puras, mas se mesclem de realidade e movimento (Cury, 1986, p. 21, grifos do autor).

Ao definirmos as categorias da dialética para a análise e discussão dos resultados da pesquisa sobre a terceirização irrestrita, entendemos que precisamos pensar em termos de terceirização, uma vez que o movimento realizado pelas privatizações não ocorre de maneira uniforme em todos os municípios. Existem várias formas de terceirização adotadas pelos entes federados pelos mais variados motivos, e é nessa interação que entre os diferentes interesses envolvidos que buscaremos compreender como se estabeleceu esse avanço neoliberal nas políticas públicas.

Para Cury (1986, pp. 26-27),

As categorias propostas [...] pretendem ser consideradas tanto no processo da realidade que as produz, quando na sua utilização como instrumentos de análise em vista de uma ação social transformadora, já que a análise também faz parte dessa ação. De modo especial, oferecem subsídios nos atos de investigar a natureza da

realidade social e as vinculações das propriedades da educação nessa mesma realidade. As categorias ajudam a entender o todo, cujos elementos são os constituintes da realidade e, nele, os elementos da educação.

Neste sentido, compreendemos que a partir do estudo das categorias dialéticas da contradição e totalidade, foi nos permitido uma melhor compreensão do movimento de ingerência do privado (neoliberal) na coisa pública. Assim, apresentamos no quadro a seguir uma esquematização em que relacionamos as categorias, os seus conceitos e como ocorreu sua aplicação na pesquisa.

Quadro 2 – Categorias da dialética e suas aplicações na pesquisa

CATEGORIAS	CONCEITOS	APLICAÇÃO NA PESQUISA
Contradição	A contradição não é apenas entendida como categoria interpretativa do real, mas também como sendo ela própria existente no movimento do real, como motor interno do movimento, já que se refere ao curso do desenvolvimento da realidade. (Cury, 1986, p. 30).	Através da contradição, buscamos compreender como os processos de terceirização ocorreram na educação pública municipal, analisando quais os fatores internos (sobretudo econômicos) que influenciaram – ou não – na materialização deste processo, visto que uma de suas justificativas é o cumprimento dos princípios da economicidade e da vantajosidade para a máquina pública. Além de demonstrar as contradições da sociedade capitalista que estão presentes na relação do capital e trabalho, sobretudo na precarização deste último com as terceirizações.
Totalidade	Na totalidade, cada realidade e cada esfera dela são uma totalidade de determinações, de contradições atuais ou superadas. Cada esfera de realidade está aberta para todas as relações e dentro de uma ação recíproca com todas as esferas do real. (Cury, 1986, p. 35).	Ao analisarmos a totalidade, objetivamos compreender quais os movimentos realizados pelos municípios agrupados em suas respectivas regiões intermediárias, compreendendo e analisando as relações entre o particular e o geral, entre o singular e o universal. Já nos municípios em que foram identificados a terceirização, analisamos também o comportamento do número de matrículas e unidades escolares. Há que se destacar ainda que neste trabalho analisaremos a totalidade relativa, buscando compreender como as reformas neoliberais contribuíram e contribuem para o avanço das terceirizações irrestritas na educação, uma vez que fazem parte de um movimento maior, vinculado à crise do capital e as alternativas para saná-la, como é o caso do neoliberalismo.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Cury (1986, pp. 30-48).

Ao lançarmos mão dos recursos e categorias da dialética, buscamos nos manter fiéis a interpretação dos dados coletados sem estabelecermos quaisquer interpretações contrárias aos

objetivos propostos, em que se busca compreender e mapear o avanço dos processos de terceirização de pessoal como forma de privatização em educação nas redes municipais de ensino do Estado de Mato Grosso.

Imbuídos desta razão, conforme outrora mencionado, determinamos como *locus* da pesquisa as redes públicas municipais de educação do Estado de Mato Grosso de modo que, à luz do referencial teórico, subsidiasse as discussões pertinentes em relação as terceirizações irrestritas, aqui entendidas como uma das formas de privatização da educação. Neste caminho, para compreender o andamento das pesquisas que se relacionam com a temática, passamos a apresentar na próxima subseção um balanço de produção sobre o estado do conhecimento das pesquisas relacionadas a privatização em educação e os processos de terceirização de pessoal.

3.

2.3. Considerações da literatura sobre o financiamento e a privatização da educação

O financiamento da educação pública brasileira, sobretudo a educação básica, tem sido tema de diversos estudos realizados por pesquisadores e pesquisadoras de todas as regiões do país, e no exterior. Abordando em diferentes aspectos, os trabalhos em sua maioria trazem uma reflexão crítica sobre o avanço das políticas neoliberais e neoconservadoras no Brasil, em que buscam fortalecer e favorecer o setor privado sob o subterfúgio da economia e da eficiência que podem ser proporcionados por essas parcerias.

Neste caminho, buscamos em Peroni e Garcia (2020) e Borghi (2021) compreender que essas relações entre o setor público e o privado na educação oportunizaram e intensificaram os processos de privatização no âmbito educacional. Esse processo de transferência de recursos públicos para o setor privado tem ocorrido de diversas formas, dentre as quais estão as contratações de empresas terceirizadas para execução de serviços da área fim, a contratação de plataformas virtuais para as unidades escolares, a contratação de consultorias para as secretarias municipais e estaduais de educação, a adoção de sistemas privados de ensino (sistema apostilado), entre outras formas.

Para compreender como a temática tem sido tratada na literatura, apresentamos este estado do conhecimento relacionado a pesquisas que versam sobre a privatização da educação básica. Segundo Romanowski e Ens (2006, p. 36), realizar um estudo sobre o estado do conhecimento “pode significar uma contribuição importante na constituição do campo teórico de uma área de conhecimento, pois procuram identificar os aportes significativos da construção da teoria e prática”.

Buscamos através da análise dos dados coletados e sistematizados, apresentar como a privatização na e da educação básica tem sido tratada em diversos estudos publicados entre 2017 e 2022. Para isso, selecionamos a *Scientific Electronic Library Online* – SciELO-br, por ser uma base de dados cooperativa que permite acesso a artigos completos publicados em diversos periódicos de países como: Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Cuba, Costa Rica, Venezuela, Bolívia, Peru e Uruguai. Além de pesquisas no banco de dados da Revista de Financiamento da Educação (FINEDUCA), mantida pela Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação.

Portanto, destacamos o entendimento de Romanowski e Ens (2006, p. 41) de que ao propor um trabalho como este temos como finalidade “diagnosticar temas relevantes, emergentes e recorrentes, indicar os tipos de pesquisa, organizar as informações existentes bem como localizar as lacunas existentes”. Desta forma, o trabalho apresentará a seguir uma análise estruturada em categorias definidas através dos descritores utilizados nas buscas, abordando aspectos como autores utilizados para referenciar a privatização, o quantitativo de pesquisas publicadas nas bases de dados em relação aos descritores, entre outros que poderão ser observados no corpo do trabalho.

Trata-se de uma abordagem qualitativa de natureza descritiva que busca analisar como a privatização da e na educação básica tem sido apresentada por pesquisadores em publicações científicas. Neste caminho, para o levantamento de dados optamos por selecionar a SciELO-br, reconhecida por ser uma base de dados cooperativa de indexação de artigos científicos, permitindo o acesso a publicações de vários países da América Latina. Definimos, intencionalmente, a Revista da FINEDUCA, mantida pela Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação, por se tratar de um periódico destinado a publicações de trabalhos voltados ao financiamento da educação.

Para selecionar os artigos que comporiam a base de dados que fundamentou a elaboração deste trabalho, definimos alguns descritores que contribuíssem para a filtragem inicial dos artigos, pois coadunamos com Milhomen, Gentil e Ayres (2010, p. 5) ao entender que “a definição dos descritores/palavras-chave a serem pesquisadas é um dos momentos mais importantes do Balanço de Produção, pois sua escolha implica diretamente no retorno dos resumos e da proximidade com o tema a ser pesquisado”.

Para tornar a busca mais robusta, associamos o operador booleano “and”, com os seguintes descritores: “financiamento AND educação básica”, “privatização AND educação básica” e “manutenção e desenvolvimento do ensino”. Cumpre-nos esclarecer que os artigos

selecionados para a análise e discussão dos resultados estão voltados ao financiamento da educação básica, excluindo aqueles que tratam de outras etapas de ensino.

Compreendemos que a elaboração do estado de conhecimento das pesquisas sobre a privatização da educação básica, podem nos desvelar os conflitos e contradições existentes sobre essa temática, além de nos apresentar os caminhos outrora percorridos por outros pesquisadores. Em Morosini e Fernandes (2014, p. 155) verificamos que, o estado de conhecimento é concebido através de “identificação, registro, categorização que levem à reflexão e síntese sobre a produção científica de uma determinada área, em um determinado espaço de tempo, congregando periódicos, teses, dissertações e livros sobre uma temática específica”. Assim, definimos como recorte temporal as pesquisas publicadas entre 2017 e 2022, de modo que os trabalhos que foram publicados posteriormente a 2022 não se integram a este levantamento. Diante dos critérios estabelecidos para a seleção inicial dos artigos, passamos a realizar a análise e a discussão dos dados localizados.

Passamos a realizar uma reflexão sobre as formas que a privatização da educação básica tem sido discutida pelos pesquisadores, do ponto de vista de definição do termo ou dos termos, dos principais autores utilizados para referenciar as pesquisas, as regiões brasileiras que foram objeto de estudo, instituições de ensino em que os autores de primeira autoria estão vinculados.

Os dados acima apresentados correspondem ao número de produções inventariadas e, posteriormente, selecionadas para compor o corpus da discussão. Neste sentido, inicialmente foram localizadas 169 produções científicas nas bases de dados da SciELO e na Revista de Financiamento da Educação, que foram selecionadas após a aplicação inicial dos filtros em relação aos descritores, ao recorte temporal e aos critérios de inclusão e exclusão.

Após a seleção inicial, seguimos para a aplicação do primeiro filtro que correspondeu a identificação e exclusão de artigos localizados em duplicidade, de modo que apenas 1 das versões permaneceram na base de dados da pesquisa, totalizaram 17 produções em duplicidade. Para o segundo filtro foram direcionadas 152 produções científicas em que foram analisados o título e o resumo de modo a verificar a compatibilidade do conteúdo apresentado em relação ao objetivo proposto pelo balanço de produção que buscou analisar os dados referentes a privatização da e na educação básica, nesta filtragem foram excluídas 108 pesquisas que não atendiam aos critérios estabelecidos na análise.

Desta forma, após a aplicação dos filtros definidos para a elaboração da pesquisa, foram selecionadas 44 pesquisas para compreendermos quais os principais referenciais

utilizados na definição de privatização, de modo que 26 artigos foram de publicações indexadas na base de dados da SciELO-br e os 18 artigos publicados pela Revista de Financiamento da Educação. Neste caminho, passamos a caracterizar as publicações e posteriormente discutir o teor das pesquisas selecionadas.

Para prosseguirmos com a discussão dos resultados obtidos através da análise das pesquisas selecionadas, apresentamos na tabela 1 as informações relacionadas ao quantitativo de publicações selecionadas e excluídas em cada uma das etapas de filtragens.

Tabela 1 – Quantitativo de produções científicas inventariadas e selecionadas para a análise

Base De Dados	Artigos Identificados	1º Filtro	2º Filtro	Artigos Selecionados
SciELO	88	0	62	26
Revista da FINEDUCA	81	17	46	18
Total	169	17	108	44

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Compreendemos que um dos elementos iniciais que compõem o Estado de Conhecimento das pesquisas relacionadas a privatização da educação básica é a caracterização da produção e indexação da pesquisa. Esclarecemos em tempo, que embora esta pesquisa siga uma abordagem qualitativa de natureza descritiva, utilizamos recursos quantitativos para podermos realizar as análises necessárias para o atendimento dos objetivos propostos, conforme observamos na tabela 02.

Tabela 2 – Quantitativo de produções científicas por base de dados e ano de publicação

Bases De Dados	Ano das Publicações					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
SciELO	1	4	2	14	3	2
Revista da FINEDUCA	2	1	4	5	5	1
Total	3	5	6	19	8	3

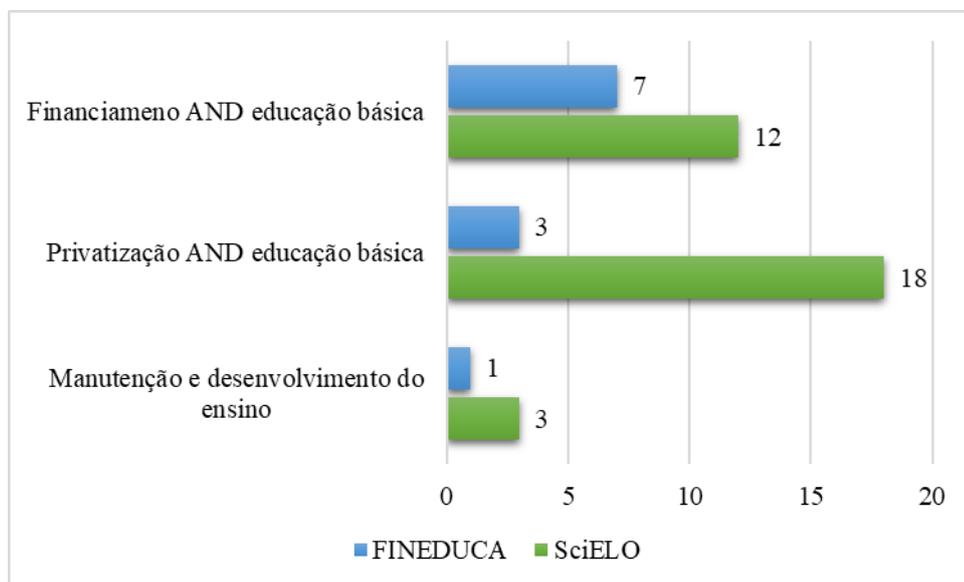
Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Os trabalhos acima mencionados correspondem as pesquisas inventariadas e selecionadas após a aplicação dos filtros de análise, é possível observar que entre o recorte

temporal da busca houve uma dispersão na quantidade de publicações por ano, de modo que o maior número de produções ocorreu em 2020 na SciELO e nos anos de 2020 e 2021. Importa destacar que os dados ora apresentados refletem apenas às publicações que atendiam aos critérios estabelecidos para a elaboração deste trabalho.

Continuando as análises, o gráfico 01, apresenta o quantitativo de produções inventariadas em relação a base de dados e aos descritores utilizados no levantamento dos dados, conforme poderemos observar a seguir.

Gráfico 1 - Quantitativo de produções científicas por descritores e bases de dados



Fonte: Dados da pesquisa (2022).

A definição dos descritores ‘financiamento and educação básica’, ‘privatização and educação básica’ e ‘manutenção e desenvolvimento do ensino’ teve como objetivo restringir as buscas para que permanecessem nas bases de dados apenas aquelas produções científicas que abordassem o processo de privatização da e na educação básica.

Assim, podemos identificar que aproximadamente 40,91% dos trabalhos selecionados eram de publicações indexadas na SciELO-br e que versavam sobre a privatização da e/ou na educação básica, ao passo que 6,82% foram de pesquisas publicadas na FINEDUCA e que abordavam os diferentes aspectos que envolvem o financiamento da educação básica.

Para além destes dados, é possível identificar que foram localizados na SciELO cerca de 27,27% dos trabalhos sobre o financiamento da educação básica e 6,82% daqueles que discutem a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Nota-se também que a Revista

de Financiamento da Educação é responsável por 15,91% dos trabalhos que discorrem sobre a privatização da educação básica e 2,27% daqueles relacionados ao MDE. Importa salientar que os percentuais apresentados representam a quantidade de produções científicas localizadas com base nos descritores em relação ao quantitativo total de pesquisas selecionadas para a análise do texto.

Apresentados os dados sobre o quantitativo de produções em relação aos filtros utilizados para a seleção, ao ano de publicação, à base de dados e aos descritores estabelecidos, passamos a discutir outros aspectos importantes que compreendem a identificação dos pesquisadores com maior índice de trabalhos publicados dentro dos critérios outrora apresentados, e quais os autores que os pesquisadores analisados têm subsidiado suas pesquisas.

Ao caracterizarmos as pesquisas selecionadas para a elaboração deste Estado do Conhecimento, compreendemos que o maior número de produções relacionadas ao financiamento da educação básica estava publicado na Revista de Financiamento da Educação, ao passo que o maior percentual daquelas que versavam sobre a privatização da educação básica estavam indexadas na SciELO.

Neste sentido, passaremos a analisar quais foram os pesquisadores que realizaram mais de duas publicações no período temporal analisado, conforme pode ser observado na tabela 3.

Tabela 3 – Quantitativo de produções científicas por pesquisador, ano e pesquisadores parceiros

Pesquisadores	Número de Publicações	Ano da Publicação	Pesquisadores parceiros
PINTO, José Marcelino de Rezende	3	2018a	
		2018b	
		2020	ALVES, T.; FARENZENA, N.; SILVEIRA, A. A. D.
		2020	ALVES, T.
PERONI, Vera Maria Vidal	3	2020	OLIVEIRA, C. M. B.
		2020	
		2021	MONTANO, M. R.; FERNANDES, M. D. E.
ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas	3	2018	
		2020	LOPES, N. M.; RAMOS, G. C.
		2020	SILVA, S. O.; ALMEIDA, L. V. B.
COSTA, Marilda de Oliveira	2	2019	SILVA, L. A.
		2021	RODRIGUES, T. S.

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Através da análise e estudo dos trabalhos inventariados para esta pesquisa, podemos compreender quais os principais pesquisadores que atuaram na pesquisa sobre os processos de financiamento e privatização da educação básica dentro do período analisado. De acordo com a análise dos dados obtidos, José Marcelino de Rezende Pinto, professor titular da Universidade de São Paulo (USP), publicou no período do recorte temporal da pesquisa, três artigos sobre a temática e em dois deles publicou em parceria com outro(s) autor(es).

Com quatro produções científicas publicadas nas bases de dados analisadas temos a professora titular da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFGRS), Vera Maria Vidal Peroni, em que estabeleceu parceria com outro(s) pesquisador(es) em três de suas pesquisas analisadas. De acordo com os dados inventariados, Theresa Maria de Freitas Adrião, professora colaboradora e pesquisadora do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), desenvolveu quatro pesquisas publicadas em parceria com outros pesquisadores.

Segundo os dados analisados, Marilda de Oliveira Costa, professora adjunta da Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT), publicou duas pesquisas científicas em parceria com outros pesquisadores, conforme observamos na tabela 3.

Através da sistematização e da análise dos dados inventariados, podemos observar que os pesquisadores com duas ou mais publicações, estão vinculados a programas de pós-graduação em instituições de ensino localizadas no centro oeste, sudeste e sul do Brasil. Até o momento apresentados características importantes para a compreensão dos trabalhos analisados, portanto, passaremos a compreender um pouco mais sobre os conceitos utilizados e os autores que subsidiaram as discussões realizadas nas 44 pesquisas.

Buscando identificar os autores referenciados para a definição de privatização da e/ou na educação, apresentamos a tabela 4 em que são abordados os autores que possuem mais de duas citações nas pesquisas analisadas.

Tabela 4 – Referências mais utilizadas para conceituação nos artigos

Referenciais	Número de referências registradas	Ano dos trabalhos referenciados	Pesquisador(es) parceiro(s)
Stephen J. Ball	10	2004	
		2008	Deborah Youdell
		2012	
		2013	Antonio Olmedo

Glenn Rikowski	6	2017	
		2005	Vera M. V. Peroni
		2009	Teise Garcia; Raquel Borghi e Lisete Arelaro
Theresa Maria de F. Adrião	6	2009	
		2015	
		2016	
		2018	
		2011	
Vera Maria Vidal Peroni	4	2013	
		2020	Teise Garcia
José Marcelino de R. Pinto	4	2007	
Clive Belfield	2	2002	Henry Levin
Nalú Farenzena	2	2006	
		2011	Teise Garcia e Theresa Adrião
Raquel Fontes Borghi	2	2016	Regiane H. Bertagna

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Através da análise dos dados obtidos, podemos compreender e conhecer os principais autores que tem fomentado a discussão acerca da privatização da e na educação, e sobre o financiamento da educação básica. Os pesquisadores acima mencionados apresentam em suas diversas obras importantes conceitos que fundamentam a compreensão sobre o tema e subsidiam novas pesquisas.

Dentre os autores mais utilizados para conceituar a privatização da e na educação, temos Stephen Ball, Stephen Ball e Deborah Youdell, Glenn Rikowski, Theresa Adrião, Theresa Adrião e coautores, Vera Peroni, Vera Peroni e Teise Garcia. Todos estes trabalhos apresentam seus conceitos sobre a privatização e seus vários desdobramentos.

Por outro lado, também pesquisados os marcos conceituais adotados pelos pesquisadores para a elaboração das produções científicas em que versavam sobre o financiamento da educação básica. Sobre esta temática, os principais referenciais utilizados foram José Marcelino R. Pinto (2007) e Nalú Farenzena (2006), que apresentam importantes considerações sobre o processo de financiamento educacional brasileiro na etapa obrigatória, trazendo algumas reflexões sobre os desafios e avanços identificados ao longo dos anos.

Assegurada em diversas Constituições promulgadas no Brasil, o financiamento educacional tem sido o centro de muitas discussões como podemos observar até aqui. Para

compreendermos os principais impactos nas garantias da oferta de uma educação pública, passaremos a analisar os apontamentos apresentados nas principais pesquisas inventariadas para este trabalho.

Caetano (2018), ancora-se em Stephen Ball e Deborah Youdell para contribuir com a discussão, de modo que traz os conceitos de privatização endógena e exógena.

Essas instituições assumem e/ou se aliam ao Estado na elaboração de políticas, execução de programas, projetos e ações denominadas por Ball e Youdell (2008) como privatização endógena, a qual “[...] envolve a importação de ideias, técnicas e práticas do setor privado a fim de tornar o setor público mais mercadológico e mais parecido com as empresas” (BALL; YOUDELL, 2008, p. 14), e a privatização exógena que “[...] envolve a abertura dos serviços da educação pública para a participação do setor privado em bases lucrativas e utilizando o setor privado para planejar, gerenciar ou fornecer partes da educação pública” (BALL; YOUDELL, 2008, p. 10). Ou seja, essas modalidades podem ocorrer integradas, de acordo com as políticas desenvolvidas nos países. (Caetano, 2018, p. 122).

Esses processos de privatização tiveram um avanço no sistema educacional público brasileiro através do pensamento neoliberal e neoconservador, representado desde 2016, pós-golpe, pelos presidentes e seus ministros, influenciados pelas grandes corporações. Adrião et al. (2016), afirmam que essas grandes corporações, que se constituem como a elite financeira do Brasil, influenciam na elaboração e aprovação de políticas públicas voltadas a manutenção das desigualdades e ao mesmo tempo, obtenção de benefícios. Ou seja, é possível pressupor que esse avanço da mercantilização da educação está diretamente ligado aos interesses das grandes corporações e ao congelamento dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Em Adrião (2018), identificamos que o processo de privatização se desmembra em três dimensões, sendo elas a privatização da oferta, a privatização do currículo e a privatização da gestão. Conforme observamos, a autora apresenta as principais vertentes de privatização que também é referenciada por outras pesquisas. Aqui destacamos que diversos pesquisadores tem apresentado reflexões sobre o avanço do setor privado na oferta de sistemas privados de ensino, de empresas que prestam serviços terceirizados para reduzir o impacto na folha de pagamento tendo em vista a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), identificamos também que outra discussão que tem sido apresentada diz respeito a expansão das ações de grupos empresariais como: Fundação Lemann, Fundação Itaú Social, B3 Social, Instituto Natura, entre outros, no estabelecimento de parcerias público-privadas em diversos municípios.

Verificamos nos autores anteriormente analisados que embora tenhamos políticas de financiamento da educação que deveriam nos garantir tranquilidade em relação a oferta educacional, o que temos é uma distribuição de recursos incompatível com a maior parte dos municípios brasileiros.

Desde o golpe ocorrido em 2016, vivenciamos diuturnamente diversos ataques ao sistema educacional brasileiro, que vão desde o corte nos investimentos em educação (Costa; Rodrigues, 2021), até a prefeiturização das matrículas. O corte por si só já nos deixa alarmados em relação as garantias do cumprimento das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE) que sem recursos não poderá executar todas as ações propostas, mas quando passamos a analisar o redimensionamento das matrículas das series iniciais ofertadas pelos estados para os municípios, estamos falando de inflar as redes municipais de educação que já sofrem com a escassez de recursos públicos. Todos estes fatores originários do pensamento neoliberal e neoconservador reforça o discurso da eficiência e da qualidade do setor privado em relação ao setor público, abrindo assim margem para que os grandes grupos empresariais, através de suas fundações e centros sociais, ingressem na educação pública através da oferta de materiais privados de ensino, de cursos de capacitação de lideranças, de consultorias de gestão (Adrião, 2018), de terceirização da mão de obra, entre outras.

Quando não buscam a transferência direta de recursos, estes grupos empresariais firmam parcerias público-privadas com os entes federados de modo a ofertarem algum tipo de formação sem que haja a previsão da transferência de recursos financeiros, mas exigem a aquisição de materiais que são ‘fundamentais’ para a execução de suas propostas e programa voltados para a educação. Coadunamos com Peroni e Oliveira (2020, p. 18) ao afirmarem que “esse processo de privatização do público traz grandes implicações para a democratização da educação, o que é grave, dado o importante papel da escola na construção de uma sociedade democrática.”

Por fim, evidenciou-se também que os processos de privatização aumentaram durante a pandemia do novo coronavírus, causada pelo vírus SARS-CoV-2, de modo que inúmeros contratos de utilização de plataformas digitais foram firmados para a realização das aulas de forma remota (Adrião; Domiciano, 2020).

Portanto, consideramos que ao elaborar o estado do conhecimento das pesquisas relacionadas aos processos de privatização da educação básica, podemos apresentar um panorama de como essas ações são caracterizadas, quais os principais autores que as conceituam, além dos principais pesquisadores na área. Acreditamos que ainda há muitas

coisas a serem desveladas e apresentadas a sociedade, para que possam compreender o que de fato ocorre por trás dos fantasiosos comerciais vendidos pelo setor privado.

2.4. Privatização na educação e a terceirização: o que dizem as teses e dissertações?

Na subseção anterior, apresentamos um levantamento sobre as pesquisas sobre privatização e terceirização na educação, que foram publicadas em forma de artigos e indexadas nas bases de dados anteriormente mencionadas. Neste item, tratamos das pesquisas que foram desenvolvidas no âmbito dos Programas de Pós-Graduação *Strictu Senso* em nível de mestrado e doutorado, que encontram-se indexadas no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), fundação ligada ao Ministério da Educação.

Anteriormente, buscamos apresentar os conceitos e autores que fundamentavam as pesquisas relacionadas à temática, agora passaremos a analisar as pesquisas e os resultados obtidos que apresentem relação direta com as terceirizações de pessoal no âmbito das secretarias de educação. Neste sentido, ao mudarmos o foco de análise do conteúdo das pesquisas, definimos também novos descritores: a) “privatização na educação”, e b) “terceirização”.

Buscamos apresentar os dados obtidos através de quadros e tabelas com os respectivos descritores e suas análises, importa destacar que para a seleção das produções científicas a serem inventariadas, estabelecemos como recorte temporal aquelas indexadas no Catálogo entre os anos de 2017 e 2022.

Iniciamos as buscas através do descritor privatização na educação, de modo que inicialmente foram levantadas todas as produções científicas correspondentes ao período de recorte da pesquisa, conforme pode ser observado na tabela 5.

Tabela 5 - Total geral de produções científicas localizadas com o descritor “privatização da educação”

Produção	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Dissertações	01	03	04	06	04	01	19
Teses	01	03	05	02	04	02	17
Total Geral							36

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Inicialmente foram localizadas 36 produções científicas, das quais 19 correspondem a dissertações e 17 teses produzidas no âmbito dos programas de pós-graduação nas Instituições de Ensino Superior brasileiras, respeitando o recorte temporal determinado para a pesquisa.

No intuito de apresentarmos o panorama em que estas produções foram desenvolvidas, a tabela 6 descreve quais os programas de pós-graduação e a quantidade de trabalhos por eles produzidos durante o recorte temporal determinado anteriormente.

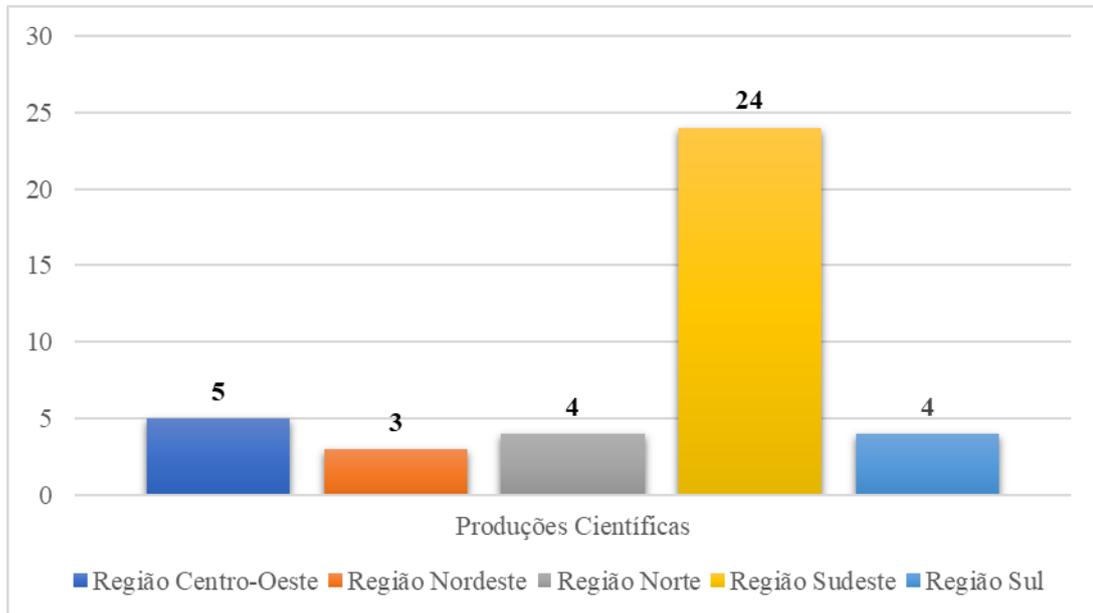
Tabela 6 - Distribuição de produções científicas de acordo com os Programas de Pós-Graduação com o descritor “privatização da educação”

Programa de Pós-Graduação	Quantidade de Produções
Educação	34
Serviço Social	1
Sociologia	1
Total	36

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Verifica-se que cerca de 94,44% das produções científicas foram produzidas no âmbito dos programas de Pós-Graduação em Educação, ao passo que 2,78% no programa de Serviço Social e 2,78% em Sociologia. Outro elemento que consideramos importante, é a caracterização da região geográfica em que estão localizadas as Instituições de Ensino Superior (IES). A seguir, o gráfico 2 apresenta o quantitativo de produções científicas localizadas e separadas por região geográfica.

Gráfico 2 – Produções científicas localizadas e separadas por região geográfica com o descritor “privatização da educação”



Fonte: Dados da pesquisa (2022).

De acordo com os dados do gráfico 2 a Região Sudeste do país aparece com cerca de 60% das produções científicas, ao passo que em segundo lugar encontra-se a Região Centro-Oeste com 12,5%, seguida pelas Regiões Norte e Sul com 10% cada, já a Região Norte ficou responsável por apenas 7,5% das produções localizadas com o descritor “privatização na educação” no respectivo recorte temporal.

Neste sentido, o passo seguinte da pesquisa foi a aplicação do primeiro filtro que consistiu na leitura dos títulos dos trabalhos localizados de modo que se pudesse selecionar para a continuidade dos estudos, apenas aqueles que apresentassem alguma relação com a pesquisa aqui apresentada, conforme tabela 7.

Tabela 7 - Total geral de produções científicas selecionadas a partir da leitura dos títulos

Produção	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Dissertações	00	01	01	02	00	00	04
Teses	01	02	01	01	02	00	07
Total Geral							11

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Durante a seleção dos trabalhos para a terceira etapa de aplicação dos filtros, realizamos a leitura dos títulos das publicações e aquelas que deixavam dúvidas sobre a

ligação ou não com a temática deste trabalho, realizávamos também a leitura do resumo para compreender o objeto pesquisado e assim definir sobre sua inclusão ou exclusão.

Deste modo, com base na leitura dos títulos das pesquisas selecionamos 11 produções científicas para a leitura do resumo e da introdução que correspondem ao terceiro filtro de seleção. Podemos observar que 63,64% das pesquisas inventariadas correspondiam a teses, ao passo que 36,36% foram de dissertações. Passamos então a aplicação do terceiro filtro, que consiste na leitura dos resumos e das introduções, de modo a apresentarmos na tabela 8 o número de pesquisas que serão analisadas.

Tabela 8 - Total de produções científicas selecionadas a partir da leitura dos resumos e da introdução

Produção	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Dissertações	00	02	00	01	00	00	03
Teses	00	00	01	01	02	00	04
Total Geral							07

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Após a leitura dos resumos e da introdução das pesquisas, foram selecionadas 07 produções das quais 03 são dissertações e 04 são teses. A partir dos trabalhos inventariados apresentamos um resumo sobre os objetivos e as conclusões apresentadas em cada uma das pesquisas, conforme quadro 3, a seguir.

Quadro 3 – Produções inventariadas categorizadas por região e por IES entre 2017 e 2022 com o descritor “privatização da educação”

Tipo	Autores(as)	Título	Programa	IES	Ano	Região
Dis.	Ceccon, Ellen Cristina	Destino dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino: mapeamento dos repasses para o setor privado em Minas Gerais e Pará	Educação	Universidade Estadual de Campinas	2018	Sudeste
Dis.	Ceccon, Maria Lucia Lemos	Instituições sem fins lucrativos na educação infantil, no município de Campinas: histórico, dilemas e perspectivas	Educação	Universidade Estadual de Campinas	2018	Sudeste
Tese	Nazareth, Henrique Dias Gomes	Escolas <i>Charter</i> e contratos de gestão na educação: um estudo do programa de contratos de gestão com organizações sociais na	Educação	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	2019	Sudeste

		rede goiana de educação básica				
Tese	Seki, Allan Kenji	Determinações do capital financeiro no ensino superior brasileiro: expansão privada e formação dos oligopólios de ensino (1990-2018)	Educação	Universidade Federal de Santa Catarina	2020	Sul
Dis.	Araújo, Micilane Pereira	O público e o privado no processo de expansão da política de educação integral de Pernambuco: Uma análise do currículo, da oferta educacional e da gestão das escolas de referência em ensino médio.	Educação	Universidade Federal de Pernambuco	2020	Nordeste
Tese	Souza, Thaís Godoi	Privatização na educação básica do Paraná: análise sobre a atuação de empresas educacionais e sistemas privados de ensino	Educação	Universidade Estadual de Maringá	2021	Sudeste
Tese	Melati, Edmara Aparecida Parra	O movimento da privatização da rede municipal de ensino de Sorocaba entre 2018-2020	Educação	Universidade de Sorocaba	2021	Sudeste

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

De acordo com os dados apresentados anteriormente, podemos verificar que 75% das produções selecionadas para a análise foram produzidas no âmbito dos Programas de Pós-Graduação em Educação de IES localizadas na região Sudeste do Brasil, ao passo que 12,5% foram elaboradas na região Nordeste e 12,5% na região Sul.

Ellen Cristina Ceccon ao produzir a pesquisa intitulada **Destino dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino: mapeamento dos repasses para o setor privado em Minas Gerais e Pará** objetivou mapear os volumes de recursos públicos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) que são transferidos para instituições privadas com ou sem fins lucrativos, por meio de análises das receitas e das despesas com educação nos estados Minas Gerais e Pará. Diante dos dados levantados, Ceccon (2018, p. 8) verificou que, “em ambos os estados, o maior repasse de recursos concentrou-se no EDCE 3.33.90.39 Serviços de Terceiros – PJ, com destaque para o ano 2009 no caso do Pará e 2012 no caso de Minas Gerais”.

Maria Lúcia Lemos Ceccon em sua pesquisa **Instituições sem fins lucrativos na educação infantil, no município de Campinas: histórico, dilemas e perspectivas** buscou

compreender as estratégias adotadas pelos segmentos envolvidos na relação contratual, governo e instituições sem fins lucrativos, para a oferta da educação infantil no município. Seus estudos concluíram que,

[...] nas últimas décadas, diferentes manobras dos governantes no intuito de ampliar o atendimento por meio do setor privado denominado “sem finalidade lucrativa” e a consequente manutenção do atendimento com características alternativas, provisórias e precárias às crianças pequenas, dificultando avanços na construção de um atendimento referenciado, qualificado, que de fato assegure os direitos ao ensino laico, público e de qualidade, proclamados na constituição cidadã. (Ceccon, 2018, p. 225).

Seguindo a análise, identificamos que Henrique Dias Gomes de Nazareth em seu trabalho **Escolas Charter e contratos de gestão na educação: um estudo do programa de contratos de gestão com organizações sociais na rede goiana de educação básica** objetivou em sua tese analisar o programa de contratos de gestão na educação goiana, visando compreender seus pressupostos, justificativas e desenhos. Após a análise dos dados obtidos, o autor concluiu que o modelo proposto pela Secretaria de Estado de Educação de Goiás não trazia as características necessárias para a implementação das escolas Charter, ao contrário o que estava previsto seria um modelo de escola em que a gestão da educação seria realizada por uma OS e subordinada aos gestores da SEDUCE-GO, um modelo gerencialista de escola que fomentaria a privatização na prática (Nazareth, 2019).

Na pesquisa de Allan Kenji Seki (2020) intitulada **Determinações do capital financeiro no ensino superior brasileiro: expansão privada e formação dos oligopólios de ensino (1990-2018)** cujo objetivo foi examinar a expansão e oligopolização do ensino superior privado no Brasil entre os anos 1990 e 2018, como importante expressão da ampliação dos campos de inserção do capital financeiro. Verificou-se que a financeirização do Ensino Superior brasileiro é um processo complexo e que só pode alcançar os resultados históricos que conhecemos hoje porque suas determinações estão calcadas no padrão de acumulação capitalista dependente brasileiro, plenamente assentada sobre os interesses das classes dominantes no Brasil e, portanto, se alçou como uma política de caráter

estatal – atravessando todos os governos da chamada Nova República (1985-2016).

A pesquisa **O público e o privado no processo de expansão da política de educação integral de Pernambuco: Uma Análise do Currículo, da Oferta Educacional e da Gestão das Escolas de Referência em Ensino Médio** desenvolvida por Micilane Pereira de Araújo teve por objetivo analisar os desdobramentos da relação público-privado no processo de

expansão da Política de Educação Integral de Pernambuco, nas dimensões da gestão escolar, currículo e oferta educacional. A pesquisadora concluiu que o projeto institucionalizado pela Secretaria de Estado de Educação do Pernambuco para além dos objetivos apresentados em seu escopo, busca o fortalecimento da apropriação da educação pública pelo setor privado através dos diversos processos de privatização identificados na pesquisa (Araújo, 2020).

Thaís Godoi de Souza em sua tese de doutoramento intitulada **Privatização na educação básica do Paraná: análise sobre a atuação de empresas educacionais e sistemas privados de ensino** buscava analisar a atuação de grupos empresariais na educação básica pública do Paraná a fim de identificar o custo da adoção de sistemas privados de ensino pela rede municipal de ensino paranaense e as implicações dessa ação para as políticas da educação básica pública. Os resultados da pesquisa evidenciaram que a empresa/grupo que liderou os contratos com as secretarias municipais de educação do Paraná foi a Positivo/Aprende Brasil, de modo que foram transferidos mais de 8 milhões de reais por 24 municípios no ano de 2019, caracterizando privatização da educação (Souza, 2021).

Em **O movimento da privatização da rede municipal de ensino de Sorocaba entre 2018-2020**, de Edmara Aparecida Parra Melati, teve por objetivo compreender os processos de privatização da educação com foco na Rede Municipal de Ensino de Sorocaba (2018-2020). Os dados apontaram a influência da lógica do neoliberalismo e da terceira via na organização das políticas proposta pelo Estado brasileiro. A atuação empresarial na definição da política e da legislação educacional também foi observada e por fim foram identificadas formas de privatização da educação municipal de Sorocaba implantadas dentro de um contexto de resistência e disputa (Melati, 2021).

Os resultados das pesquisas inventariadas através do descritor privatização na educação apontaram para o avanço da agenda neoliberal nas políticas públicas educacionais, redefinindo as fronteiras entre o público e o privado através dos processos de privatização. Os avanços evidenciados nas pesquisas analisadas ainda se expandem para o campo da terceirização de profissionais da educação (técnicos, vigias, merendeiras, professores, limpeza e outros), neste sentido passamos a investigar teses e dissertações que versam sobre a terceirização.

Ao analisarmos as produções correspondentes ao descritor terceirização, localizamos um total de 245 trabalhos, dos quais 204 são dissertações e 41 teses indexadas durante o recorte temporal de 2017 e 2022. Neste sentido, a tabela 9 apresenta a quantidade de

produções localizadas durante as buscas, sendo categorizadas por tipo de produção e por ano de indexação.

Tabela 9 - Total geral de produções científicas localizadas com o descritor “terceirização”

Produção	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Dissertações	42	48	45	38	27	07	204
Teses	08	06	07	05	12	03	41
Total Geral							245

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Insta salientar que os dados apresentados anteriormente se referem as produções localizadas com a aplicação apenas do recorte temporal. Contudo, durante a realização do levantamento podemos identificar que os trabalhos foram desenvolvidos no âmbito de diversos programas de pós-graduação, conforme descrito na tabela 10.

Tabela 10 - Distribuição de produções científicas de acordo com os Programas de Pós-Graduação

Programa de Pós-Graduação	Quantidade de Produções
Administração	41
Alimentação, Nutrição e Saúde	02
Ciência Política	05
Ciências Contábeis	05
Ciências da Computação	01
Ciências do Movimento e Reabilitação	02
Ciências Humanas	01
Ciências Jurídicas	02
Ciências Sociais	08
Comunicação	02
Contabilidade	01
Controladoria e Contabilidade	01
Ciência da Propriedade Intelectual	01
Desenvolvimento Econômico	03
Desenvolvimento Social	03
Direito	90
Economia	06
Educação	08
Enfermagem	01
Engenharias	13
Geografia	04
Gestão Pública	01
História	02
Informática / Sistemas de Informação	03
Política Social	19

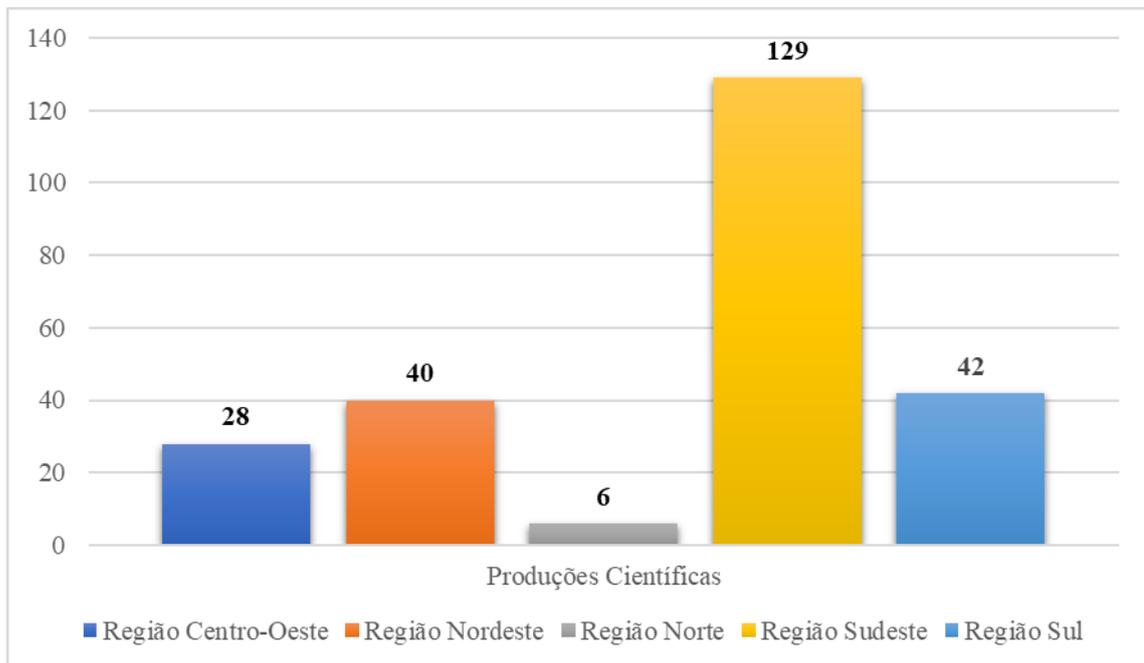
Serviço Social	04
Saúde	06
Sociologia	10
Total	245

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Observa-se que as produções científicas identificadas, foram produzidas no âmbito de 27 áreas de programas de pós-graduação, das quais destacam-se Direito com 36,73%, Administração com 16,73%, Política Social com 7,75%, ao passo que Educação surge com o percentual apenas 3,26% das produções localizadas.

Para compreender melhor os números apresentados, buscamos identificar quais as IES em que foram produzidas as respectivas pesquisas, além de identificar quais as regiões brasileiras que as referidas IES estão localizadas, conforme observaremos no gráfico 3 a seguir.

Gráfico 3 – Produções científicas localizadas e separadas por região geográfica com o descritor “terceirização”



Fonte: Dados da pesquisa (2022).

De acordo com os dados acima descritos, verificamos que a região com maior produção de teses e dissertações referentes ao descritor “terceirização” é a Sudeste, com

52,65%, seguida pela região Sul com 17,14%, pela Nordeste com 16,33%, pela Centro-Oeste com 11,43% e pela região norte com apenas 2,45% do total de produções localizadas.

Após a análise preliminar dos trabalhos localizados, realizou-se a leitura dos títulos das pesquisas para que se pudesse identificar a proximidade com a temática desta dissertação, de modo que foram inventariadas 30 produções, conforme apresenta na tabela 11.

Tabela 11 - Total de produções científicas selecionadas a partir da leitura dos títulos

Produção	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Dissertações	05	09	06	07	0	00	27
Teses	00	00	00	02	01	00	03
Total Geral							30

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

A partir dos dados apresentados acima, identificamos que 27 dissertações e 3 teses apresentavam títulos com alguma proximidade com esta pesquisa. A partir destas produções, passaremos a aplicação do segundo filtro, que consistirá na leitura dos resumos e da introdução dos trabalhos inventariados para análise do conteúdo e dos objetivos propostos para verificarmos quais delas irão compor este balanço do conhecimento, conforme tabela 12.

Tabela 12 - Total de produções científicas selecionadas a partir da leitura dos resumos e da introdução

Produção	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Dissertações	01	02	02	02	00	00	07
Teses	00	00	00	00	01	00	01
Total Geral							08

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Após a leitura dos resumos e das introduções das pesquisas, foram selecionadas para análise 08 produções, sendo 7 dissertações e 01 tese. Entretanto, antes de partirmos para a apresentação dos dados obtidos, apresentaremos no quadro 4 a descrição das IES e a região geográfica que estão localizadas.

Quadro 4 – Produções inventariadas e categorizadas por região e por IES

Tipo	Autores(as)	Título	Programa	IES	Ano	Região
Dis.	D'Amico, Angelina Jacob	Aspectos gerais da terceirização trabalhista brasileira	Direito	Universidade de São Paulo	2017	Sudeste

Dis.	Lira, Clivia Alves de Moraes	Lei da terceirização: a regulamentação da precarização do trabalho no Brasil	Serviço Social	Universidade Federal da Paraíba	2018	Nordeste
Dis.	Kitagawa, Adriana Aparecida do Vale	A terceirização de serviços na UFMT como expressão do projeto de desmonte do ensino superior	Política Social	Universidade Federal de Mato Grosso	2018	Centro-Oeste
Dis.	Costa, Ivan Carlos Martins	Terceirização do trabalho no contexto da contrarreforma do Estado Brasileiro: a questão educacional em tela	Educação	Universidade Federal do Ceará	2019	Nordeste
Dis.	Amorim, Antonio Leonardo	Terceirização trabalhista no Brasil e trabalho decente	Direito	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul	2019	Centro-Oeste
Dis.	Ferreira, Danilo Felício Gonçalves	Terceirização e suas implicações na administração pública: uma leitura dos princípios da legalidade e da impessoalidade no uso da lei 13.429/2017 na Administração Pública	Direito	Universidade FUMEC	2020	Sudeste
Dis.	Mello, Gabriel de Oliveira	Neoliberalismo(s) e o marco regulatório do trabalho terceirizado no Brasil (Leis nº 13.429/2017 e 13.467/2017): uma análise jurídico-sociológica acerca do fim da distinção entre atividade-meio e atividade-fim	Direito	Universidade Federal do Paraná	2020	Sul
Tese	Oliveira, Gildásio Macedo	Interdependência orçamento público e garantia do direito à educação de estudantes com deficiência: uma análise da terceirização do atendimento educacional especializado	Educação	Universidade Federal do Espírito Santo	2021	Sudeste

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

A dissertação intitulada **Aspectos gerais da terceirização trabalhista brasileira**, de Angelica Jacob D'Amico, tem como objetivo abordar os principais aspectos do processo de terceirização no território brasileiro na busca por uma regulamentação clara e precisa, a fim de se conceder a segurança jurídica necessária para a sociedade como um todo. Verificou-se que, à época, a falta de uma normatização clara que versasse sobre a temática poderia causar

insegurança jurídica, visto que em diversas ocasiões o Tribunal Superior do Trabalho (TST) e o Supremo Tribunal Federal (STF) apresentavam divergências em suas decisões, o que levou a pesquisadora a concluir que era necessário que o legislador apresentasse uma regulamentação sobre a relação entre tomador e prestador de serviços com relação aos empregados terceirizados (D'Amico, 2017, p. 13).

Clivia Alves de Moraes Lira, ao desenvolver a pesquisa **Lei da terceirização: a regulamentação da precarização do trabalho no Brasil** buscou analisar os efeitos da terceirização e seus impactos nas relações de trabalho no Brasil. Assim, a pesquisadora parte do pressuposto que a terceirização fundamenta-se na precarização do trabalho do profissional, ampliando os benefícios para a classe patronal. Com o decorrer da pesquisa, Lira, concluiu que as leis brasileiras acabaram por formalizar juridicamente a precarização das relações de trabalho, fortalecendo o trabalho informal (Lira, 2018, p. 15).

Em **A terceirização de serviços na UFMT como expressão do projeto de desmonte do ensino superior público**, Adriana Aparecida do Vale Kitagawa buscou analisar quais os impactos socioeconômicos da terceirização na UFMT, no período de 2008 a 2016. De acordo com os dados apresentados pela autora, o número de profissionais técnicos da educação superior não acompanhou o aumento considerável no número de estudantes, fato que associado ao preenchimento das vagas oriundas de vacância, resultaram na contratação de empresas terceirizadas para a oferta de mão de obra para o atendimento da demanda, o que culminou no aumento exagerado dos gastos com empresas terceirizadas, representando cerca de 392,04% de aumento no período analisado, desvelando o verdadeiro interesse de sucateamento da educação ao contrário daquilo divulgado, a famigerada economia. (Kitagawa, 2018, p. 20).

A pesquisa desenvolvida por Ivan Carlos Martins da Costa, intitulada de **Terceirização do trabalho no contexto da contrarreforma do Estado Brasileiro: a questão educacional em tela** se desenvolveu com o objetivo de analisar a terceirização do trabalho e seu impacto na educação no contexto da contrarreforma do Estado, dando ênfase as investidas da ideologia neoliberal na educação e a precarização do trabalho docente através desta execução indireta de serviços. A partir dos dados coletados, o autor pôde concluir que “é a imposição da ideologia da nova direita através de seus mecanismos coercitivos, da judicialização dos processos educacionais, é uma forma de esconder a inexistência de um projeto sério para a educação brasileira”. (Costa, 2019, p. 187).

Segundo a pesquisa **Terceirização trabalhista no Brasil e trabalho decente**, Antonio Leonardo Amorim apresenta o percurso histórico da terceirização no Brasil a partir dos anos 1960 quando surge o direito do trabalho que tinha por objetivo inovar as formas de trabalho no país. Após a análise dos dados encontrados o autor concluiu que além de causar diversas perdas aos funcionários terceirizados, como condições insalubres e indignas, “a terceirização trabalhista no Brasil, instituída pela Lei n.º 13.429/2017 não dá cumprimento aos preceitos estabelecidos pelo conceito de trabalho decente, implementado pelo Brasil por meio do Plano Nacional do Trabalho Decente” (Amorim, 2019, p. 127).

Buscando realizar uma análise reflexiva sobre o processo de terceirização na Administração Pública, sob uma perspectiva jurídico-administrativa, Danilo Felício Gonçalves Ferreira em sua dissertação **Terceirização e suas implicações na Administração Pública: uma leitura dos princípios da legalidade e da impessoalidade no uso da Lei 13.429/2017 na Administração Pública** verificou que diante de uma colisão de princípios – ou seja, entre a legalidade e a impessoalidade – é necessário que o princípio da impessoalidade se destaque de modo a não comprometer a legalidade do processo (Ferreira, 2020).

Conforme pode ser observado, a pesquisa apresentada nesta dissertação aborda alguns dos aspectos do neoliberalismo e do neoconservadorismo no estabelecimento das políticas públicas voltadas a educação. Neste sentido, inventariamos a produção científica de Gabriel de Oliveira de Mello intitulada **Neoliberalismo(s) e o marco regulatório do trabalho terceirizado no Brasil (leis n.º 13.429/2017 e 13.467/2017): uma análise jurídico-sociológica acerca do fim da distinção entre atividade-meio e atividade-fim**, por compreender a relação estabelecida entre os dois objetos pesquisados. Mello (2020) objetiva compreender como as correntes críticas ao neoliberalismo ainda podem ser úteis na construção de uma interpretação apta a oferecer um contraponto à expansão sem freios da terceirização no ordenamento jurídico. Ao concluir sua pesquisa, o autor destaca que ficam evidenciadas as influências neoliberais no processo da terceirização irrestrita no Brasil, reduzindo os direitos sociais dos trabalhadores e os colocando em uma posição de fragilidade perante a dinâmica do capital, de modo a possibilitar a interpretação desse avanço como consequência do recrudescimento da política e da ideologia neoliberal.

Em sua tese de doutoramento, Gildásio Macedo de Oliveira apresentou como pesquisa a **Interdependência orçamento público e garantia do direito à educação de estudantes com deficiência: uma análise da terceirização do atendimento educacional especializado**,

cujo objetivo foi de analisar a interdependência orçamento público e a garantia do direito à educação de crianças e adolescentes com deficiência, na terceirização do AEE, no ciclo orçamentário 2016-2019. Diante do cenário posto em sua pesquisa, o autor concluiu que “contratação de mão de obra pelo regime de execução indireta, sob forma de empreitada por preço único, conforme artigo 10, inciso II, alínea “b” da Lei 8.666/93, pode ter sido uma forma que a filantropia encontrou, em consenso com o poder público, para contornar o controle social e a transparência pública - pilares do MROSC⁷ – Lei 13.019/2014” (Oliveira, 2021, p. 213).

A análise de oito produções acadêmicas, incluindo dissertações e teses, revelou uma tendência interessante: embora todas abordassem de alguma forma a terceirização na educação pública, nenhuma delas tinha como foco principal a terceirização dos postos de trabalho. Esta observação sugere que, apesar da crescente prevalência da terceirização na educação, a literatura acadêmica ainda não se aprofundou suficientemente neste tópico específico.

Nesse sentido, a presente pesquisa se destaca por sua originalidade e relevância, pois se propôs a investigar a terceirização irrestrita dos postos de trabalho no setor educacional. Ao fazê-lo, esta pesquisa não apenas preenche uma lacuna importante na literatura existente, mas também contribui para uma compreensão mais profunda e matizada da privatização na educação. Portanto, acreditamos que ao apresentar a terceirização irrestrita dos postos de trabalho como uma nova dimensão da privatização, esta pesquisa desafia as concepções tradicionais de privatização e abre novas possibilidades para futuras pesquisas.

⁷ Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

3. CAPITAL NO SÉCULO XXI: REFORMAS NEOLIBERAIS NO PAPEL DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO

Entendemos que as mudanças nas fronteiras entre o público e o privado são partes de redefinições no papel do Estado, que ocorrem como consequências da profunda crise atual. [...] E, nesse sentido, o neoliberalismo, a globalização, a reestruturação produtiva e a Terceira Via são estratégias do capital para tentar minimizar a queda na taxa de lucros. São essas estratégias que redefinem o papel do Estado e as fronteiras entre o público e o privado, tanto na alteração da propriedade como em relação ao que permanece na propriedade estatal, mas passa a ter a lógica do mercado, reorganizando os processos educacionais.

Vera Maria Vidal Peroni⁸

Para compreender os caminhos percorridos pelo capital, precisamos inicialmente tomar conhecimento sobre o que aconteceu no mercado financeiro em meados de 2007 e 2008 que acabou influenciando as políticas públicas econômicas e sociais em todo o mundo. Para compreender o capital, apoiamo-nos na concepção de Marx (1998) que o capital deve ser entendido em seu movimento, de modo que seu valor só poderá ser majorado a partir da produção capitalista que se encontra em movimento.

Capital não é uma coisa, mas uma relação de produção definida [...] são os meios de produção monopolizados por um certo setor da sociedade, que se confrontam com a força de trabalho viva enquanto produtos e condições de trabalho tornados independentes dessa mesma força de trabalho, que são personificados, em virtude dessa antítese, no capital. Não são apenas os produtos dos trabalhadores transformados em forças independentes – produtos que dominam e compram de seus produtores -, mas também, e sobretudo, as forças sociais e a [...] forma desse trabalho, que se apresentam aos trabalhadores como propriedades de seus produtos. Estamos então diante de uma determinada forma social, à primeira vista muito mística, de um dos fatores de um processo de produção social historicamente produzido (Marx, 1998, p. 346).

Ao estudar o modo de produção capitalista, Marx busca compreender os caminhos pelos quais a classe burguesa (elite financeira, nos tempos atuais) percorre para a produção e a acumulação de capital. Através dessa acumulação, o capitalista tem a possibilidade de explorar todas as bases do capital, agindo de forma a estreitar as ações das classes sociais e

⁸ Da obra *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*, em que Peroni (2013) organiza e apresenta um compêndio de trabalhos relacionados a redefinição do papel do Estado frente as investidas do setor privado.

políticas para o favorecimento da acumulação estabelecendo e materializando a sua hegemonia.

Em Dowbor (2017) verificamos que os processos hegemônicos foram se materializando no mundo a partir da globalização das finanças e da inércia dos governos em buscar soluções efetivas, causando sérios desajustes nos espaços econômicos.

A economia se globalizou, com corporações transnacionais e gigantes financeiros operando em escala mundial, enquanto os governos continuam sendo em grande parte nacionais e impotentes frente aos fluxos econômicos dominantes. Os instrumentos políticos de regulação permanecem fragmentados em cerca de 200 países que constituem o nosso planeta político realmente existente. Com a desorganização que disso resulta, populações inseguras buscam soluções migrando ou apoiando movimentos reacionários que julgávamos ultrapassados. (Dowbor, 2017, p. 10).

Para Dowbor (2017), a inércia do Estado em desenvolver políticas de regulação do capital, permitiu que uma pequena parte da sociedade acumulasse riqueza em níveis estratosféricos desencadeando um desequilíbrio econômico vivenciado nos mais diversos países do mundo, sobretudo no Brasil. O autor ainda complementa afirmando que,

A neblina que cerca os mecanismos mais recentes de aprofundamento da desigualdade vêm se dissipando nas últimas décadas. A partir dos anos 1980 o capitalismo entra na fase de dominação dos intermediários financeiros sobre os processos produtivos – o rabo passa a abanar o cachorro (*the tail wags the dog*), conforme expressão usada por americanos – e isto passa a aprofundar a desigualdade. Mas apenas a partir da crise de 2008, com o impacto do pânico, é que foram se gerando pesquisas sobre os novos mecanismos de ganhos especulativos e de geração da desigualdade. (Dowbor, 2017, p. 22, grifos do autor).

Ao aproximarmos essa discussão da realidade vivenciada no País, nos fundamentamos em Bresser-Pereira (2009) que destaca que uma das causas da crise econômica de 2008 se deu “porque os sistemas financeiros nacionais foram sistematicamente desregulados desde que, em meados dos anos 1970, começou a se formar a onda ideológica neoliberal ou fundamentalista de mercado”. (p. 133).

Em complemento, Farhi *et al.* (2009) pontua que,

A crise financeira internacional, originada em meados de 2007 no mercado norte-americano de hipotecas de alto risco (*subprime*), adquiriu proporções tais que acabou por se transformar, após a falência do banco de investimentos Lehman Brothers, numa crise sistêmica. O desenrolar da crise colocou em xeque a arquitetura financeira internacional, na medida em que explicitou as limitações dos princípios básicos do sistema de regulação e supervisão bancária e financeira atualmente em vigor, bem como pôs em questão a sobrevivência de um perfil específico de instituições financeiras (Farhi *et al.*, 2009, p. 135, grifos da autora).

Por meio dessa crise, descortinou-se uma série de impactos econômicos globais que fragilizou o mercado financeiro que buscou a sua reestruturação na transferência de recursos públicos dos diversos países e de seus entes federados (Farhi *et al.*, 2009). Assim, a lógica neoliberal de construção de um Estado com características empresariais foi instaurada com maior profundidade, buscando a desburocratização e supostamente resultando em maior eficiência da máquina pública.

Apesar de o aprofundamento das lógicas neoliberais ter ocorrido a partir da crise de 2008, que chegou anos depois ao Brasil, é importante ressaltar que em 1995 foi proposto o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, coordenado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (Partido Social Democrático Brasileiro – PSDB).

Ao consultarmos o Plano Diretor, verificamos que surgiu com a proposta de,

[...] dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado. (Brasil, 1995, p. 10).

Dessa forma, verificamos que buscava-se através dessa reforma instituir um modelo de administração pública baseada nos princípios da esfera privada, a fim de se alcançar a eficiência pelo Estado, que neste trabalho é compreendido, “simultaneamente, como um instrumento essencial para a expansão do poder da classe dominante e uma força repressiva (sociedade política) que mantém os grupos subordinados, fracos e desorganizados” (Carnoy, 2011, p. 101).

Assim, através desse mecanismo coercitivo da burguesia o capital mantém a sua hegemonia na sociedade, mas só consegue exercer “sua dominação através do controle dos aparelhos coercitivos do Estado” (Carnoy, 2011, p. 101), ou seja, consideramos que o processo de fortalecimento das ações neoliberais no âmbito das políticas educacionais ampliam os horizontes da hegemonia capitalista através dos argumentos falaciosos das possíveis benesses promovidas pela ingerência do setor privado no aparelho estatal.

Harvey (2008, p. 13), dialoga com nossa perspectiva ao afirmar que “o neoliberalismo se tornou hegemônico como modalidade de discurso e passou a afetar tão amplamente os modos de pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretarem, viverem e compreenderem o mundo”.

Neste caminho, esta seção apresenta alguns dos principais elementos que descrevem como o capital globalizado e as reformas neoliberais e neoconservadoras influenciaram na redefinição do papel do Estado, sobretudo nas políticas públicas educacionais e na promoção de ações de privatização. Para contribuir com a discussão do objeto pesquisado, apresentamos as diferentes formas de privatização da educação, com destaque para a terceirização como uma nova modalidade que ganhou forma após o Governo de Michel Temer em 2016, em complemento discorremos também sobre as considerações da literatura sobre financiamento e privatização em educação através de um balanço do Estado de Conhecimento nas bases de dados da SciELO e da Revista da FINEDUCA em que foram analisadas as publicações realizadas entre o período de 2017 e 2022.

3.1. O Brasil no contexto do capital globalizado e as reformas neoliberais e neoconservadoras no papel do Estado e da educação

Em 2008 acompanhamos um colapso de grandes proporções abalar o mercado financeiro internacional, causando uma crise estrutural do sistema do capital, que de acordo com Mészáros (2011), poderia se expandir e causar consequências ainda maiores “no sentido de invadir não apenas o mundo das finanças globais mais ou menos parasitárias, mas também todos os domínios da nossa vida social, econômica e cultural”. (p. 17).

Estagnado, o mercado financeiro passa a influenciar na definição de medidas voltadas à contenção da crise, favorecendo a expansão da atuação das corporações e possibilitando a concentração de capital. Para Caetano e Oliveira (2018), essas medidas acabaram resultando em críticas ao capital e a democracia liberal burguesa, o que direta ou indiretamente influenciou no surgimento de uma nova direita, que baseava-se no neoliberalismo e neoconservadorismo como formas de governo que permitiriam a saída dos desdobramentos da crise de 2008.

Insatisfeitos com o modelo socialdemocrata em vigor nos países desenvolvidos, essas democracias passam a ser atacadas por reacionários que defendem a instauração de um novo sistema de governo que priorizasse o mercado a qualquer custo. Segundo as autoras,

Com um discurso radicalmente favorável à hegemonia do mercado em detrimento de direitos sociais e do Estado com funções empresariais, produtivas, articuladoras entre capital e trabalho, essa tendência político-ideológica orientou sucessivas reformas ao longo das décadas de 1980, 1990 e mais recentemente com a promoção

dos famigerados “ajustes fiscais” promovido pelos Estados. (Caetano; Costa, 2018, p. 251).

Em complemento, Caetano e Costa (2018, p. 252) destacam que,

Influenciado por essas reformas, o Brasil também incluiu-se na sanha reformista, ainda no início dos anos 1990, no governo Collor de Melo, do Partido Republicano (PR), cuja continuidade e aprofundamento deram-se com o governo de Fernando Henrique Cardoso do Partido da Social Democracia (PSDB), a partir da segunda metade da década de 1990. Sem romper com os princípios neoliberais de reforma do Estado e da educação, os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), com Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2006; 2007 a 2010) e Dilma Vana Rousseff (2011 a 2014; 2015) pautaram suas políticas no crescimento econômico com distribuição de renda.

Passamos, assim, a verificar que seguindo os caminhos das demais democracias, o Brasil também se insere no contexto das reformas neoliberais durante 1990 a 2002. Embora no ano seguinte a esquerda tenha ascendido ao poder no país, a sua política ainda era marcada por traços ideológicos defendidos nos anos anteriores, o que se tinha como diferença era o princípio pelo qual se baseava a forma de governo, neodesenvolvimentista, que buscava aliar o crescimento econômico com o combate à pobreza (Caetano; Costa, 2018).

Embora as políticas implementadas pelos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) priorizassem a ascensão daqueles na linha da extrema pobreza para uma condição de vida mais digna, não foram capazes de conter o avanço do neoliberalismo na educação. Durante o período de 2003 a 2015, o capital financeiro passou a influenciar de forma mais marcante no âmbito educacional, promovendo uma abordagem baseada nos princípios do mercado, focada principalmente na capacitação de mão de obra, transformando a educação em uma fonte de recursos públicos que poderiam ser direcionados ao setor privado, por meio de parcerias público-privadas, o que culminou no fortalecimento dos processos de privatização da educação (Caetano; Costa, 2018).

Semer (2016, p. 109) pontua que,

Ainda que esse esforço de privatizações, concessões e parcerias público-privadas não tenha sido estancado sob os governos Lula e Dilma, cuja anuência com o neoliberalismo dividiu prateleiras com bem-sucedidos instrumentos compensatórios de transferências de renda e integração social, o projeto reformista encontrou limites que não conseguiu ultrapassar naquele momento, como o esgarçamento da legislação trabalhista. O prosseguimento e a expansão das reformas neoliberais são o objetivo central que os move, considerando que as seguidas derrotas eleitorais colocaram em risco a continuação do projeto pela via democrática. E como ocorre nos momentos em que o neoliberalismo disputa o poder, emerge uma aliança tática com o – epistemologicamente paradoxal, mas politicamente inseparável – neoconservadorismo.

Apoiamo-nos em Lacerda (2019) para compreendermos o neoconservadorismo como sendo,

Um movimento político que forjou um ideário privatista (defende o predomínio do poder privado da família e das corporações), antilibertário (a favor da interferência pública em aspectos da vida pessoal), neoliberal (contra a intervenção do Estado para a redução das desigualdades), conservador (articula-se em reação ao Estado de bem-estar, ao movimento feminista e LGBT) e de direita (se opõe a movimentos reivindicatórios que buscam maior igualdade de direitos). [...] O eixo da linguagem neoconservadora é a ideia de privatização. Seja no sentido de garantir o total livre mercado, livre de ingerências estatais; seja no sentido de se manter intocado o poder patriarcal (Lacerda, 2019, p. 58).

De acordo com Moll Neto (2010) o neoconservadorismo passa a se fortalecer através do entrelaçamento de arranjos políticos conservadores e libertários, que tinham como finalidade abrir espaço para o mercado no viés neoliberal e de controle sobre os limites das liberdades individuais e econômicos, de modo que isso só poderia se consolidar através de projetos estatais que interfeririam nestes aspectos. Neste caminho, em 2016 com a ruptura de um Governo democraticamente eleito, instaura-se no Brasil um golpe baseado em leituras elásticas da Constituição.

Sobre isso, Avritzer (2018, p. 98), contribui destacando que,

Em 2016, ocorreu o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, baseado em alegações extremamente frágeis, já que a ideia de pedalada fiscal não constituía um diferencial de comportamento da presidente em relação a outros presidentes ou aos governadores, e devido a fortes evidências posteriores ao impeachment de acordos políticos com o intuito de retirada de Dilma Rousseff da presidência.

Para complementarmos essa discussão, buscamos em amparo em Jinkings (2016) para compreendermos esse episódio antidemocrático que se iniciou quatro trimestre de 2015 através do lançamento daquilo que se tornaria a plataforma de governo de Michel Miguel Elias Temer Lulia, como veremos abaixo.

O golpe propriamente dito remonta a 29 de outubro de 2015, quando foi lançado, pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), copartícipe do governo e sigla do vice-presidente Michel Temer, o plano Uma ponte para o futuro; em 2 de dezembro o então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (um dos chefes do artil, atualmente afastado do cargo e em vias de ter seu mandato cassado por corrupção) abriu o processo de impeachment contra a presidente, alegando crime de responsabilidade com respeito à lei orçamentária e à lei de improbidade administrativa – as decantadas “pedaladas fiscais”; em 29 de março de 2016 o PMDB se retirou do governo; no dia 17 de abril o plenário da Câmara aprovou o relatório favorável ao impedimento da presidente, numa sessão em que parlamentares indiciados por corrupção e réus em processos diversos dedicaram seu

voto a Deus e à família, numa espetacularização execrável da política; em 12 de maio, o Senado Federal também aprovou a abertura do processo que culminou no afastamento de Dilma Rousseff da presidência, até que seja concluído (Jinkings, 2016, p. 12).

Para a autora, o que tivemos não foi apenas a consolidação de um golpe de Estado, mas a ascensão de “gente do mercado” ao poder (Jinkings, 2016). Influenciados fortemente pelos princípios neoliberais e neoconservadores, o programa “Uma ponte para o futuro” tem como fio condutor a política de estado mínimo, favorecendo o fortalecimento do capital financeiro. Para que isso fosse possível, Michel Temer (recém-empossado presidente) inicia reformas como a trabalhista que previa a precarização das condições de trabalho e o fortalecimento das privatizações, além da reforma do ensino médio através da construção e implementação de um currículo com viés mercadológico.

Para Avritzer (2018, p. 276),

A democracia brasileira admitiu, até este momento, a continuidade de amplas vias antidemocráticas ou contrademocráticas de questionamento da soberania política e de resultados eleitorais, vias estas que parecem estar à disposição daqueles que queiram utilizá-las, e, de tempos em tempos, esses atores aparecem na conjuntura política. O argumento do pêndulo democrático baseia-se na ideia de que a democracia brasileira envolve tanto períodos democráticos como períodos de regressão democrática.

Buscando apenas defender seus interesses, os atores mencionados por Avritzer (2018) reagem insistentemente para o rompimento com a defesa e garantia dos direitos sociais para que possam assegurar sua, suposta, superioridade.

Quando analisamos a Medida Provisória n ° 726, de 12 de maio de 2016, percebemos a presença do mesmo questionamento por parte das elites às políticas públicas se manifestando mais uma vez no pós-impeachment. A medida provisória extinguiu todas as secretarias e ministérios ligados à ampliação de direitos ou a políticas distributivas, tais como o Ministério dos Direitos Humanos, das Mulheres, da Igualdade Racial e do Desenvolvimento Agrário (Avritzer, 2018, p. 282).

A retirada dos direitos sociais vinha estampada como uma forma de contingenciamento dos gastos públicos para que o país pudesse retomar o crescimento. Aqui nos questionamos: Crescimento para quem? Partimos do pressuposto que o enfraquecimento desses direitos não beneficiam a população menos favorecida, ao contrário, direciona-os para cada vez mais próximos da linha da pobreza e extrema pobreza. Por outro lado, vimos o crescimento da transferência de recursos públicos para o setor privado, por meio de programas de privatização e de parcerias público-privadas.

Neste caminho, é possível verificar os avanços de pensamentos e políticas neoliberais que tomaram forma e força após a chegada de Michel Temer à presidência da República no mesmo ano, com seu programa de governo intitulado “Uma Ponte para o Futuro”, dando início ao desmonte da educação básica do país. Para compreendermos melhor a plataforma política do governo Temer, recorreremos à referida agenda política elaborada pela Fundação Ulysses Guimarães e pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) em 29 de outubro de 2015.

De acordo com o documento, a plataforma do governo Temer tinha por objetivo norteador, “[...] preservar a economia brasileira e tornar viável o seu desenvolvimento, devolvendo ao Estado a capacidade de executar políticas sociais que combatam efetivamente a pobreza e criem oportunidades para todos”. (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES; PMDB, 2015, p. 2). Mas um dos grandes questionamentos apresentados no decorrer da proposta, estava relacionado ao que se poderia fazer para ‘retomar o crescimento no Brasil’.

Sem qualquer hesitação, a plataforma sugere o fim das vinculações constitucionais dando forma a Proposta de Emenda à Constituição nº 55.

Para isso é necessário em primeiro lugar acabar com as vinculações constitucionais estabelecidas, como no caso dos gastos com saúde e com educação, em razão do receio de que o Executivo pudesse contingenciar, ou mesmo cortar esses gastos em caso de necessidade, porque no Brasil o orçamento não é impositivo e o Poder Executivo pode ou não executar a despesa orçada. [...] Para um novo regime fiscal, voltado para o crescimento, e não para o impasse e a estagnação, precisamos de novo regime orçamentário, com o fim de todas as vinculações e a implantação do orçamento inteiramente impositivo (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES; PMDB, 2015, p. 2).

A EC nº 95/2016, também conhecida como “PEC do fim do mundo” tramitou na Câmara dos Deputados como PEC nº 241/2016, recebendo nova numeração ao iniciar sua tramitação no Senado Federal, PEC nº 55, cuja finalidade foi a de instituir um novo regime fiscal no Brasil, em que os gastos públicos deveriam ser congelados por 20 exercícios fiscais consecutivos, ou seja, 20 anos. Com sua aprovação em 15 de dezembro de 2016, os investimentos em políticas públicas foram desvinculados dos percentuais da receita líquida da União, previstos na CF/88, passando a ter como investimentos os mesmos percentuais investidos em 2017 corrigidos pelo IPCA, durante toda a sua vigência (Cavalcanti; Venerio, 2017).

Em complemento, Farenzena (2021, p. 7) pontua que,

A EC 95/2016 acresceu nove artigos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para impor um “Novo Regime Fiscal” aos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, com limites individualizados para despesas primárias do Executivo, do Judiciário, do Legislativo, do Ministério Público e da Defensoria Pública federais, pelo período de 20 anos, de 2017 a 2036. Usualmente, o Novo Regime Fiscal é chamado “Teto de Gastos”. O Teto, em 2017, foi a despesa de 2016 corrigida em 7,2% e, a partir de 2018, é o valor do limite do ano anterior atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). O Teto de Gastos referente à regra de aplicação de, no mínimo, 18% da receita resultante de impostos da União na manutenção e desenvolvimento do ensino passou a ter como referência, a partir de 2018, os “valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior” (art. 110, II do ADCT), corrigidos pelo IPCA. Ou seja, está suspenso, na vigência da EC 95/2016, o mínimo de 18% incidente sobre a receita líquida de impostos da União de cada exercício fiscal. A complementação da União ao Fundeb ficou excluída do Teto (Art. 107, parágrafo 6º, I do ADCT).

O ajuste fiscal materializado através da PEC do fim do mundo, segundo Carvalho e Rossi (2020), destaca que os supostos excessos cometidos em governos anteriores devem ser tratados por meio da “abstinência e sacrifícios. Esses excessos têm várias faces – aumentos de salário mínimo, gastos sociais, intervencionismo estatal e até a Constituição de 1988 – e o remédio tem nome: austeridade.” (p. 40).

De acordo com os argumentos falaciosos utilizados a época, o corte de gastos recuperaria a confiança e como resultado permitiria a retomada do crescimento, contudo seria necessária a redução do tamanho do Estado que só seria alcançada por meio de uma reforma. A propositura do novo regime fiscal em 2016 teve como pano de fundo a retomada do crescimento, tal como discutido durante o PDRAE, no entanto a recente ação estava pautada no congelamento de investimentos em áreas essenciais a sociedade, caracterizando-se como um episódio muito mais perverso do que aquele vivenciado outrora.

Carvalho e Rossi (2020, p. 40) destacam que,

Argumenta-se que os cortes de gastos vão recuperar a confiança e assim o crescimento e que as reformas econômicas que reduzem o papel do Estado encurtam esse caminho. Mas as reformas são realizadas e a crise continua e, não obstante, realimenta o discurso: enquanto houver crise haverá uma reforma adicional que supostamente vai gerar crescimento.

Para exemplificar o falacioso discurso de que a retomada do crescimento só seria possível a partir da materialização das medidas de austeridade fiscal os autores pontuam que no período de pandemia “alguns mitos caíram por terra e dogmas foram deixados de lado diante de uma realidade impositiva. Em poucas semanas, o gasto público passou do grande problema do Brasil para a principal solução” (Carvalho; Rossi, 2020, p. 40).

Mesmo que o período da pandemia tenha nos apresentado uma forma clara da ineficiência das ações de austeridade fiscal propostas no Governo Michel Temer, à época de sua aprovação o mito da retomada do crescimento pelo corte de gastos era defendido com muita veemência. Mas, austeridade fiscal para quem? Para conseguirmos compreender as propostas e o público a que se destina tais medidas, precisamos retomar a plataforma de governo “Uma ponte para o futuro”.

Temos que viabilizar a participação mais efetiva e predominante do setor privado na construção e operação de infraestrutura, em modelos de negócio que respeitem a lógica das decisões econômicas privadas [...] **o Estado deve cooperar com o setor privado na abertura dos mercados externos, buscando com sinceridade o maior número possível de alianças ou parcerias regionais, que incluam, além da redução de tarifas,** a convergência de normas, na forma das parcerias que estão sendo negociadas na Ásia e no Atlântico Norte. Devemos nos preparar rapidamente para uma abertura comercial que torne nosso setor produtivo mais competitivo, graças ao acesso a bens de capital, tecnologia e insumos importados. O próprio agronegócio, que andou até agora com suas próprias pernas, cada vez dependerá destes acordos para expandir sua presença nos mercados do mundo. Com o recente realinhamento do câmbio, abriu-se uma nova janela de oportunidades para o setor industrial, que não deve ser desperdiçada por razões políticas ou de alinhamento ideológico. **A globalização é o destino das economias que pretendem crescer** (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES; PMDB, 2015, p. 17, grifos nosso).

Ora, as contradições presentes nesta proposta trazem à tona o pensamento neoliberal que busca o fortalecimento do privado em detrimento do bem comum sem qualquer pudor. Conforme observamos no excerto abaixo.

Portanto, é fundamental:

[...]

d) executar uma política de desenvolvimento centrada na iniciativa privada, por meio de transferências de ativos que se fizerem necessárias, concessões amplas em todas as áreas de logística e infraestrutura, parcerias para complementar a oferta de serviços públicos e retorno a regime anterior de concessões na área de petróleo, dando-se a Petrobras o direito de preferência (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES; PMDB, 2015, p. 18).

O que vimos nos excertos apresentados foi grande interesse da burguesia sobre os fundos públicos gerando a privatização, em que passam a ser priorizada a transferência de recursos públicos para o setor privado, através das transferências de ativos, das amplas concessões e da política de desenvolvimento voltada aos interesses do capital, o que conseqüentemente permite a reprodução das relações de dominação ideológica e de exploração econômica.

Para além destes pontos, verificamos nas plataformas de governo “Uma Ponte para o Futuro” de 2015 e em “A travessia social – Uma ponte para o Futuro” de 2016, documento

complementar ao primeiro, que outras medidas a serem adotadas pelo governo Temer seria a realização da reforma do Ensino Médio, fortalecendo a consolidação de uma educação tecnicista para atender as necessidades do capital, e a reforma trabalhista que buscou a flexibilização das regras previstas nas normas legais através das convenções coletivas, tornando as condições de trabalho cada vez mais insalubres e fortalecendo a terceirização irrestrita.

Trazendo a reflexão para o campo educacional, temos a proposição (e posterior consolidação) da reforma do ensino médio iniciada pela medida provisória nº 746/2016, convertida na Lei nº 13.415, de fevereiro de 2017. Com a reforma, foi possível observar que influenciados pelo neoliberalismo, o governo centralizou a proposta pedagógica, que somada a descentralização dos mecanismos de financiamento da educação resultou no aburguesamento do acesso à educação.

A ampliação do tempo integral no ensino médio foi mantida na lei n. 13.415/2017, alterando, assim, a LDB, estipulando que em um prazo máximo de cinco anos, a partir da edição do PNE, todo o ensino médio deverá ter sua carga horária ampliada para 1.400 horas anuais, o que eleva a carga horária diária atual de quatro para sete horas. Ao fazer essa ampliação, o texto legal não leva em conta a realidade de muitos jovens brasileiros, que necessitam conciliar trabalho e estudos (Lima; Maciel, 2018, p. 11).

Além de estabelecer de forma impositiva o aumento da carga horária, sem apresentar propostas de permanência dos estudantes de baixa renda no ensino regular, a reforma do ensino médio também teve disciplinas que deixaram de ser ministradas como estudos e práticas, e que outrora eram obrigatórias para a formação do aluno, como artes, sociologia, filosofia, a redução de geografia e história. Neste caminho, ainda observamos o estreitamento das relações com o setor privado através do art. 36, conforme pontua Lima e Maciel (2018, p. 11).

A nova redação dada pela lei n. 13.415/2017 ao artigo 36, parágrafo 11 da LDB, com pequenas alterações sobre o texto original, manteve sua essência, reafirmando a parceria público-privada na execução do novo ensino médio. Além de todos esses elementos danosos ao direito ao ensino médio, essa lei alterou o artigo 61 da LDB, flexibilizando a forma de seleção de docentes, ao dispor que podem atuar nessa função “profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional.

Para além desses retrocessos apresentados, as reformas neoliberais implementadas nos governos pós-golpe, ainda atacaram a educação pública através da propositura do Projeto de

Lei nº 867⁹, de 2015, que buscava incluir entre as diretrizes e bases da educação nacional o “Programa Escola Sem Partido”. Deparamo-nos ainda com o Projeto de Lei nº 3262¹⁰, de 2019 que busca regulamentar a educação domiciliar (*homeschooling*), de modo que a mesma não se configure crime de abandono intelectual. Ainda neste caminho, apresentamos o Projeto de Lei nº 4.938¹¹, de 2019, que tem como finalidade disciplinar a gestão cívico-militar nas escolas públicas de educação básica.

Esses avanços de ações políticas que através do discurso de um Estado ineficiente e retrógrado, buscam abrir margem para o ingresso do setor privado na administração pública sob o subterfúgio da modernidade e da eficiência presente nele. Harvey (2008), pontua que esse “Estado mínimo¹²” ora defendido por neoliberais, não significa o fim da administração pública, pelo contrário, busca o fortalecimento do Estado para que ele possa assegurar a hegemonia dos princípios capitalistas, sobretudo do interesse do mercado nas relações sociais.

Harvey (2008, p. 12), ainda complementa, apontando que,

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados.

⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 867**, de 2015. Inclui, entre as diretrizes e bases da educação nacional, o “Programa Escola sem Partido”. 2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=286B1B87D7AF413244ADA930E17D364D.proposicoesWeb1?codteor=1317168&filename=Avulso+-PL+867/201. Acesso em 03 ago. 2022.

¹⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.262**, de 2019. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para incluir o parágrafo único no seu art. 246, a fim de prever que a educação domiciliar (*homeschooling*) não configura crime de abandono intelectual. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2206168>. Acesso em 03 ago. 2022.

¹¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.938**, de 2019. Acrescenta o art. 24-A à Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para disciplinar a gestão cívico-militar nas escolas públicas de educação básica, e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D225E4638B78A187D74064761D49B93A.proposicoesWebExterno2?codteor=1810818&filename=Avulso+-PL+4938/2019. Acesso em 03 ago. 2022.

¹² Buscamos em Moll (2015, s/p) compreender que o Estado mínimo defendido pelos neoliberais se baseia em quatro importantes pilares: “1) cortar gastos para diminuir a oferta de moeda, com o objetivo de conter a inflação, e abrir espaços de atuação do setor privado por meio de privatização, a fim de criar setores para dinamizar a produção; 2) aumentar a taxa de juros para conter o crédito, consequentemente diminuir a circulação de moeda e atrair capitais para o setor financeiro até que a inflação fique sob controle; 3) diminuir ou extinguir as regulações para reduzir o custo da produção e facilitar transações financeiras e comerciais; 4) reduzir a taxação, principalmente dos mais ricos, para estimular a inversão de capital no setor produtivo e/ou financeiro”.

Associado a práticas neoliberais, vimos o neoconservadorismo surgir sob a mesma perspectiva da regulação e do campo econômico. Embora sejam oriundas de matrizes diferentes, Moll (2015) apresenta como ocorre essa união de concepções, visto que em outras temáticas a divergência é evidente.

Nos anos 1960 e 1970, a desilusão com o liberalismo estadunidense e com o conservadorismo moderado somada à oposição ao comunismo promoveu uma nova geração de conservadores, que mesclavam os ideais do liberalismo clássico com uma perspectiva moral da sociedade. Os neoconservadores e o neoconservadorismo partiam do mesmo princípio dos neoliberais, acreditando que a interferência do governo na economia e os programas sociais geravam inflação, endividamento, prejuízos à produtividade e, mais do que isso, desestimulavam o trabalho e a inovação. Portanto afetavam a produtividade e enfraqueciam o país. Acima de tudo, o Estado teria passado a perseguir um igualitarismo pervertido e abstrato e para isso usurpou o lugar da família, da igreja e da comunidade, enfraquecendo esses laços, supostamente, naturais. Como consequência, os jovens passaram a valorizar a leniência, a dependência, o consumo de drogas, a pornografia e o sexo. Isso teria aumentado a criminalidade e enfraquecido os Estados Unidos. Desse modo, os problemas morais derivavam do Estado totalizante (liberal ou comunista). Por isso, além de medidas econômicas, seria necessário reforçar os valores clássicos ocidentais para prover a base normativa para os Estados democráticos, liderados por homens capazes e ilibados (Moll, 2015, s/p).

Em Gonzales e Costa (2018), identificamos que “conjunturalmente neoliberais e neoconservadores convergem em suas defesas e atuações políticas por possuírem um posicionamento de classe em comum, qual seja, da classe que busca se perpetuar enquanto dominante no modo de produção capitalista”. Ou seja, mesmo divergindo em muitos pontos, o neoliberalismo e o neoconservadorismo conseguiram realizar arranjos que possibilitaram a convergência de pensamentos econômicos em prol a manutenção da hegemonia capitalista.

Esses arranjos realizados por dois discursos distintos, contribuem, segundo Silva (1995) para o enfraquecimento das políticas públicas educacionais que visam a garantia da oferta de uma educação pública, de qualidade e democrática. Ou seja, ela deveria se tornar um espaço de qualificação de mão de obra e de reprodução de valores conservadores relacionados a família e a moralidade, como são o caso das escolas militarizadas e o *homeschooling*¹³, que se constituem como um modelo de educação neoconservadora.

Todas estas proposituras atentam contra a educação pública, favorecendo o surgimento dos processos de privatização da educação. Neste caminho, compreendemos que a ingerência do setor privado na educação através da privatização na e da educação, ocorre não apenas pela oferta de insumos educacionais visando a transferência de recursos públicos, mas também por

¹³ Na tradução literal significa “ensino doméstico”.

ações e parcerias que direta e indiretamente influenciam na elaboração de políticas públicas educacionais que beneficiam tais empresas. Em Mészáros (2007), identificamos que a educação passa por tantas interferências do setor financeiro, pelo fato dela possibilitar a “reprodução sociometabólica” do capital, assumindo a função de formação da força de trabalho, que é fundamental para sua expansão.

A sociedade institucionalizada, especialmente nos últimos 150 anos, serviu – no seu todo – ao propósito de não só fornecer os conhecimentos e o pessoal necessário à máquina produtiva em expansão do sistema do capital, como também gerar e transmitir um quadro de valores que legitima os interesses dominantes, como se não pudesse haver nenhuma alternativa à gestão da sociedade, seja na forma ‘internalizada’ (isto é, pelos indivíduos devidamente ‘educados’ e aceitos) ou através de uma dominação estrutural e uma subordinação hierárquica e implacavelmente impostas (Mészáros, 2007, p. 202).

Essa subordinação às demandas do capital, tornaram a educação uma importante aliada e, portanto, elemento de investimento obrigatório pelos países em desenvolvimento, sob o direcionamento de órgãos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM). Em Mészáros (2007) e Frigotto (2010) podemos verificar que esses investimentos não possuem a finalidade de promover uma educação pautada na formação de um cidadão crítico e participativo, ao contrário, eles servem apenas para velar a sua verdadeira função, que é assegurar as condições necessárias para a acumulação de capital pelas elites financeiras.

Em Peroni (2013) identificamos que todos esses acontecimentos, gerados através da crise outrora mencionada, contribuíram para a redefinição das fronteiras entre o público e privado, impactando fortemente na elaboração e regulamentação das políticas educacionais. Nesse contexto caótico, a educação passa a perder sua autonomia, e acaba sendo inserida num universo voltado a racionalização do sistema educacional, ignorando os princípios educacionais e passando a atender aos meros interesses do capital.

3.2. Diferentes formas de privatização da educação: a reconfiguração da escola pública

Nas subseções anteriores foram apresentadas algumas das forças que interferem na elaboração e implementação das políticas públicas educacionais brasileiras, sob a égide do neoliberalismo e do neoconservadorismo que buscaram arranjos para se unirem na defesa de

seus interesses, ou seja, a hegemonia do sistema capitalista em que o setor privado usurpa as competências da administração pública visando benefícios, dentre eles a transferência de recursos financeiros.

Esse avanço do setor privado na política pública educacional vem sendo vivenciada no mundo, segundo Ball (2014), a partir da década de 1990 advindo das políticas gerencialistas, uma vez que ela assume eixos importantes da sociedade, como a economia, cultura e a política.

[...] o neoliberalismo está “**aqui dentro**” bem como “**lá fora**”. Ou seja, o neoliberalismo é econômico (um rearranjo das relações entre o capital e o Estado), cultural (novos valores, sensibilidades e relacionamentos) e político (uma forma de governar, novas subjetividades). [...] em um sentido paradoxal, o neoliberalismo trabalha a favor e contra o Estado de maneiras mutuamente constitutivas. Ele destrói algumas possibilidades para formas mais antigas de governar e cria novas possibilidades para novas formas de governar (Ball, 2014, p. 229, grifos do autor).

Através desses eixos, o neoliberalismo consegue instituir “[...] novos tipos de atores sociais, sujeitos sociais híbridos que são espacialmente móveis, eticamente maleáveis e capazes de falar as linguagens do público, do valor privado e filantrópico” (Ball, 2014, p. 230), contribuindo para o fortalecimento da presença e dos supostos benefícios que apresentados pelos setores da esfera privada. Segundo o autor, através dessas novas formas de governança implementadas a partir dos arranjos neoliberais, redefinem as “fronteiras entre o Estado, a economia e a sociedade civil estão ficando turvas; há novas vozes nas conversas sobre as políticas e novos canais por meio dos quais os discursos sobre as políticas introduzem o pensamento sobre políticas [...]” (Ball, 2014, p. 34).

Buscamos no trabalho intitulado “A privatização do público: implicações para a democratização da educação” de autoria de Peroni (2013), suporte para compreendermos que essas redefinições das fronteiras entre o público e o privado são oriundas da crise que vivenciamos.

Entendemos que as mudanças nas fronteiras entre o público e o privado são partes de redefinições no papel do Estado, que ocorrem como consequências da profunda crise atual. Assim, com base em autores como Mészáros (2002), Harvey (2005), Brenner (2008) e Chesnais, partimos da tese já desenvolvida em trabalhos anteriores, segundo a qual existe uma crise estrutural do capital. E, nesse sentido, o neoliberalismo, a globalização, a reestruturação produtiva e a Terceira Via são estratégias do capital para tentar minimizar a queda na taxa de lucros. São essas estratégias que redefinem o papel do Estado e as fronteiras entre o público e o privado, tanto na alteração da propriedade como em relação ao que permanece na propriedade estatal, mas passa a ter a lógica do mercado, reorganizando os processos educacionais (Peroni, 2013, p. 10).

A partir dessas redefinições o privado passa a ocupar mais espaços dentro das políticas públicas educacionais, fomentando ações que tragam benefícios para o setor, mesmo que isso reflita negativamente na oferta educacional, como é o caso dos projetos de lei que preveem o *homeschooling*, o programa escola sem partido, da militarização das unidades escolares, além da reforma do ensino médio, conforme mencionamos anteriormente.

Diante dessa turva redefinição das fronteiras e do papel do Estado, vivenciamos a transformação das políticas públicas educacionais em mercadoria, que podem ser negociadas, compradas e vendidas pelas grandes corporações. Em Ball (2014) identificamos que,

[...] na interface entre a política educacional e o neoliberalismo, o dinheiro está em toda a parte. Como indiquei, a própria política é agora comprada e vendida, é mercadoria e oportunidade de lucro, há um mercado global crescente de ideias de políticas. O trabalho com políticas está também cada vez mais sendo terceirizado para organizações com fins lucrativos, que trazem suas habilidades, seus discursos e suas sensibilidades para o campo da política, por uma taxa honorária ou por um contrato com o Estado (Ball, 2014, p. 222).

A educação, na visão neoliberal, deixa de ser uma política social para se tornar um elemento mercadológico que pode ser negociado por aqueles que podem lucrar com ela, ou seja, o capital. Aqui passamos a compreender como iniciaram os processos de privatização da educação básica, neste sentido, apoiamo-nos na definição de privatização apresentada por Belfield e Levin (2004).

O termo "privatização" é uma designação genérica de vários programas e políticas educativas que podem ser globalmente definidos como "a transferência de actividades, provisão e responsabilidades do governo/instituições e organizações públicas para indivíduos e organizações privadas". Muitas vezes a privatização é vista como uma "liberalização" - quando os agentes são libertados das regulações governamentais - e uma "mercantilização" - quando são criados novos mercados que proporcionam alternativas aos serviços do governo ou aos sistemas de distribuição estatal (Belfield; Levin, 2004, p. 17).

Em complemento, Belfield e Levin (2004) ainda destacam que essa tendência de privatização tem ocorrido de forma gradativa em vários setores da economia e também da educação. Assim a educação, por ser um dos setores públicos que possuem vinculação orçamentária, o que garante uma estabilidade relativa, passa a ser pressionada por políticos, setores civis e setor privado, de viés neoliberal e neoconservador, para que seja privatizada. De acordo com Caetano e Costa (2018) a partir da Reforma Gerencial do Aparelho do Estado, a lógica de mercado se ressignifica, abandonando suas limitações e passando, a partir de então

“a se constituir num mercado em ascensão em nível global com a introdução de mecanismos mercantis no interior da educação pública” (p. 256). Ainda nesta perspectiva, as autoras destacam que,

No contexto atual de redefinição do papel do Estado, ganham força as estratégias de privatização do público e das parcerias com o terceiro setor mercantil como fundações, institutos ligados a empresas do mercado. A inserção da gestão privada na educação como proposta de melhoria da qualidade e as políticas nacionais que viabilizam a reprodução do capital pela educação como mercadoria, integram a lógica gerencial das reformas. Essas iniciativas alteram a lógica de gestão do público apresentando o mercado como parâmetro de qualidade e apresenta como centralidade a ampliação da esfera denominada de pública não estatal, ou seja, a ampliação dos mecanismos de mercado no interior do público para que o Estado possa dividir e/ou repassar as responsabilidades e ações para o setor privado (Caetano; Costa, 2018, p. 256).

Para as autoras, o aparato estatal nunca apresentou uma ameaça ao setor privado no âmbito educacional, pelo contrário, o que tem ocorrido é que através das Reformas Gerenciais o conceito de educação pública tem sido alterado em decorrência da inserção de um *Ethos* do empresarial no campo educacional (Caetano; Costa, 2018). Assim, para compreendermos como de fato ocorrem os processos de privatização em educação, apoiamo-nos em Rikowski (2017) e Peroni e Oliveira (2020) para compreender que existem duas formas singulares de privatização no âmbito educacional, a primeira é a privatização da educação que tem por objetivo converter as receitas públicas em lucro para o setor privado, já a segunda é a privatização na educação que busca controlar os conteúdos e influenciar na elaboração de políticas públicas que beneficiem o privado.

Segundo Rikowski (2017, p. 395), “a privatização na educação não é essencialmente sobre educação”. Nesta perspectiva, o autor destaca que esse processo pode ser compreendido como o desenvolvimento do capitalismo e do avanço do domínio do capital sobre as instituições, neste caso específico, de ensino. Entretanto, Glen ressalta que embora seja essa a concepção da privatização, a literatura não apresenta dessa forma, visto que os processos de privatização *da* e *na* educação estão estritamente ligadas a eficiência ou não de suas práticas (trazendo os padrões mercadológicos para o ambiente educacional), e imputando uma reflexão sobre os avanços ou retrocessos que podem ser experienciados com a privatização.

Pesquisas como a desenvolvida por Adrião, Garcia e Drabach (2020) evidenciam que a privatização em educação passou por diversas adaptações nos últimos anos, deixando de operar apenas na transferência dos recursos e do patrimônio público e do fortalecimento e investimentos na rede particular. Tornando-se um campo altamente lucrativo, as modalidades

de privatização em educação avançaram em campos como a gestão da educação, a oferta e o currículo, as terceirizações além do estabelecimento de parcerias público-privadas que não preveem a transferência de recursos financeiros, mas acabam possibilitando que o setor privado interfira na elaboração das políticas públicas. (Peroni; Oliveira, 2020).

Ball (2014) destaca que,

[...] em diferentes graus, em diferentes países, o setor privado ocupa agora uma gama de funções e de relações dentro do Estado e na educação pública em particular, como patrocinadores e benfeitores, assim como trabalham como contratantes, consultores, conselheiros, pesquisadores, fornecedores de serviços e assim por diante; *tanto* patrocinando inovações (por ação filantrópica) *quanto* vendendo soluções e serviços de políticas para o Estado, por vezes de formas relacionadas. Novas formas de influência política estão sendo habilitadas e alguns atores e agências locais estão sendo marginalizados, desprivilegiados ou burlados (Ball, 2014, p. 181, grifos do autor).

Vimos anteriormente que a Reforma Gerencial tem influenciado nos caminhos pelos quais as políticas educacionais precisam ser pautadas, como a busca na melhoria de resultados¹⁴, na eficiência do aparelho estatal, na desburocratização do serviço público, entre outras questões, como destaca Caetano (2018, p. 122) ao afirmar que esse processo é marcado por “conceitos comuns, como valorização das funções gerenciais na administração pública, controle de resultados, autonomia de gestão, responsabilidade individual na prestação de serviços públicos baseados em metas de desempenho, desenvolvimento de instrumentos que visam à eficiência e à eficácia na gestão”.

Elementos que são inseridos no meio educacional público, através das interferências realizadas pelo setor privado que buscam propagar a ideia de ineficiência do aparelho estatal como forma de descentralizar a oferta educacional, proporcionando uma abertura para sua atuação. Neste caminho, Adrião (2018), Peroni e Garcia (2020), Borghi (2021), destacam que a intensificação das políticas privatistas da educação culminou no surgimento de formas da privatização no âmbito educacional público brasileiro, dentre os quais destacamos as dimensões da gestão da educação, da oferta educacional e do currículo.

Fundamentados em Adrião (2018) elaboramos o quadro 5 que apresenta as formas de privatização em educação no Brasil.

¹⁴ Essa busca pela melhoria de resultados ocorre através do desenvolvimento de ações que oportunizem as redes de educação atingir as metas propostas por avaliações de larga escala, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB); Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA); e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) que buscam quantificar o conhecimento adquirido pelos alunos, influenciando nas metas propostas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Quadro 5 – Formas de privatização e suas caracterizações.

Formas de Privatização	Caracterização
Oferta Educacional	“Operacionaliza-se por meio de três formas: financiamento público, aumento das matrículas em estabelecimentos particulares e introdução de políticas ou programas de escolha parental. O financiamento público à educação privada, por sua vez, viabiliza-se, de acordo com o inventariado, por meio de três mecanismos: introdução de sistemas de bolsas de estudos; implantação de convênios ou contratos entre esferas governamentais e setor privado e presença de mecanismos de incentivos fiscais para a escola privada, como dedução de impostos ou renúncia fiscal” (Adrião, 2018, p. 11).
Gestão Educacional	“A privatização da gestão da educação pública refere-se à subordinação ao setor privado dos processos relativos à definição dos meios e dos fins desta educação. Esta dimensão da privatização pode ser captada em dois âmbitos: privatização da gestão educacional, quando os processos decisórios sobre a política educativa de uma rede ou de um sistema público de ensino são delegados ou passam a subordinar-se a instituições privadas lucrativas ou a estas associadas e privatização da gestão escolar relativa aos processos de delegação ou subordinação da gestão de escolas a estes mesmos atores” (Adrião, 2018, p. 12).
Currículo	“Trata-se de processos pelos quais o setor privado determina para escolas, redes ou sistemas públicos os desenhos curriculares, seja por meio de assessorias, de oferta de tecnologias educacionais e demais insumos curriculares, seja ainda por meio dos Sistemas Privados de Ensino (SPE). Trata-se da privatização dos processos pedagógicos strictu sensu, envolvendo as relações entre professor/a, estudante e conhecimento” (Adrião, 2018, p. 12).

Fonte: Adaptado de Adrião (2018, p. 11-12)

De acordo com a pesquisadora, os processos de privatização no âmbito educacional podem ocorrer de três formas diretas, a partir da oferta educacional, da gestão educacional e do currículo. Todas elas atuam de forma direta ou indireta no processo de ensino-aprendizagem, seja pela oferta do Sistema Privado de Ensino (SPE) que disponibiliza apostilas para os alunos das escolas públicas, seja pela oferta de consultoria de gestão ou de formação para os profissionais da educação, seja pela oferta de bolsas de estudos ou de convênios com instituições privadas de ensino (Adrião, 2018).

O que todas tem em comum é o fato da ingerência do setor privado no aparelho estatal e na garantia da oferta de uma educação que deveria ser pública, mas que passa a ser influenciada por um *Ethos* empresarial que descaracteriza o processo educacional para poder remodelá-lo para atender as demandas do capital, que pode ser pela oferta de uma educação tecnicista voltada a qualificação de mão de obra, ou pode ser pela busca da transferência de recursos públicos financeiros para o setor privado.

Em contribuição, Peroni e Garcia (2020) destacam que embora os processos de privatização tenham avançado no âmbito educacional, a educação ainda continua sendo

pública, o que passamos a perceber é o setor privado na condução dos caminhos pelos quais ela deverá percorrer.

As parcerias entre o público e o privado nos mostraram que a escola permanece pública, é o Estado que paga os profissionais. No entanto, o setor privado define o conteúdo da educação através da formação de professores, do monitoramento, da gestão escolar, das aulas prontas, da definição de rotinas, enfim, de tudo o que importa para definir qual é o papel da educação na sociedade. Esse processo ocorre também através da definição das pautas educacionais, que chamamos de direção das políticas, como por exemplo pela atuação do movimento Todos pela Educação (Peroni; Garcia, 2020, p. 5).

Ainda de acordo com as autoras, os processos de privatização se incorporam nas políticas públicas educacionais de modo a também acompanhar as mudanças que ocorrem no decorrer dos anos, se transformando e adaptando as novas realidades, como é o caso do período de pandemia que vivenciamos a partir do final de 2019. Neste caminho, subsidiamos na pesquisa de Adrião e Domiciano (2020) para destacar uma das adequações realizadas pelo privado, para poder permanecer no âmbito educacional, que foi a oferta de plataformas digitais para o processo de ensino-aprendizagem remoto, que ocorreu através de recomendação¹⁵ exarada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) que previa a flexibilização da oferta da educação em caráter excepcional.

Na ocasião, vimos o avanço das plataformas virtuais de aprendizagem mantidas por grandes corporações e que passou a celebrar contratos com o poder público. Sobre isso Amaral, Rossini e Santos (2021, p. 336) contribuem afirmando que,

Diante dessa realidade, empresas privadas, como Microsoft e Google, oferecem suas plataformas prometendo às secretarias governamentais, escolas e familiares, o ‘milagre da migração online’, ressuscitando termos como ‘ensino remoto, plataformas digitais, educação a distância, aprendizagem virtual e educação mediada por tecnologias, entre outros.

Esse “milagre” foi experienciado em diversas redes públicas de educação em todo território nacional, a grande questão que envolve essa “parceria” é o fato de que nos meses

¹⁵ Em decorrência das orientações de isolamento social emanadas da Organização Mundial de Saúde (OMS) e do crescimento no número de casos e de mortes por coronavírus – Covid-19 - no Brasil, o Conselho Nacional de Educação emitiu os Pareceres nº 5 e 9 de 2020, que previam a reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19. De acordo com os documentos orientativos, “para que se possa ter um olhar para as oportunidades trazidas pela dificuldade do momento, recomenda-se um esforço dos gestores educacionais no sentido de que sejam criadas ou reforçadas plataformas públicas de ensino on-line, na medida do possível, que sirvam de referência não apenas para o desenvolvimento dos objetivos de aprendizagem em períodos de normalidade quanto em momentos de emergência como este”. (CNE, PARECER Nº 05, p. 23).

iniciais a oferta com todos os recursos disponíveis na plataforma fica liberados de forma gratuita para todos, e meses depois da celebração do contrato, alguns destes recursos são desativados e só reativados a partir do pagamento de um pacote de assinatura ‘premium’ (Amaral; Rossini; Santos, 2021).

Para além das formas de privatização apresentadas por pesquisas como a de Rikowski (2017), Adrião (2018), Adrião e Domiciano (2020), e Peroni e Garcia (2020), compreendemos que a partir da plataforma de governo de Michel Temer em 2016, passamos a verificar o surgimento de uma forma aprofundada de privatização no âmbito educacional, que ocorre através das terceirizações irrestritas.

3.3. Terceirização de pessoal como forma de privatização em educação

Incentivada a partir do PDRAE em 1995, e estimulada fortemente a partir do Golpe de 2016 através das Plataformas de Governo “Uma ponte para o futuro” e “Travessia Social: Uma ponte para o futuro” que nortearam os caminhos a serem seguidos pela União, a terceirização passou a ganhar maiores proporções entre os anos de 2020 e 2021 em decorrência da crise na saúde pública causada pela pandemia do novo coronavírus (Covid-19), considerada neste trabalho como uma consequência direta das retomadas do capital sobretudo, pela simples busca pela lucratividade desregulada.

Sobre isso, Neves (2022, p. 12) contribui destacando que,

A crise do capital na atualidade, além de seus determinantes estruturais conhecidos – taxa de lucro decrescente associada a taxa de exploração crescente, centralidade na acumulação global do capital portador de juros e concentração/centralização de capitais – tem condicionantes conjunturais da maior importância que complexificam a natureza estrutural da crise, são eles: a disputa pela hegemonia capitalista mundial e a tragédia da pandemia do novo coronavírus (SAR-V-02). No Brasil, a crise capitalista mundial se particulariza pela condição de uma economia destruída – a economia brasileira encolheu -9,7% no segundo trimestre de 2020, na comparação com o trimestre anterior o pior resultado desde o início da série histórica, iniciada em 1996 (DIEESE, 2020) – a organização social e institucional democrática abalada e ameaçada, e a crise política marcada pelo avanço de projetos autocráticos e profascistas. Amplos segmentos da classe trabalhadora só têm possibilidade de realizar trabalhos cada vez mais precários e repletos de informalidade, seja nos países centrais ou na periferia do capitalismo. Trata-se da pactuação política e econômica dos setores da classe dominante para realizar ajustes no conjunto dos direitos sociais e produzir um modelo atualizado de organização do trabalho que favorece a acumulação, amplia a exploração e degrada as condições concretas do trabalho.

Assim, é possível notar que a reestruturação das condições de trabalho ocasionadas a partir da Medida Provisória (MP) nº 927/2020, tornada Lei Ordinária nº 14.020/2020¹⁶, tem como objetivo principal flexibilizar e precarizar o trabalho no Brasil. Estes retrocessos não influenciaram apenas no setor privado, mas também na administração pública que no período pandêmico precisou buscar meios de superar a crise, afastando o risco de extrapolar os limites estabelecidos na LRF em relação aos gastos com pessoal.

Neste contexto, favorece-se a contratação de mão de obra por meio de processos de terceirização que utilizam rubricas de pagamentos diferentes daquelas usadas para a identificação de gasto com pessoal, reduzindo os percentuais e se distanciando da possibilidade de atingimento dos limites.

Portanto, recorremos a Carvalho Filho (2022) para compreendermos a definição geral de terceirização a qual norteará nossa análise e discussão. Segundo o doutrinador,

A **terceirização** caracteriza-se como um **fato jurídico** e, portanto, idôneo a produzir a criação, alteração e extinção de relações jurídicas. Enquadra-se entre os fatos jurídicos **voluntários**, visto que oriundos da manifestação volitiva dos interessados, formalizada normalmente por meio de contrato. O termo, genericamente, indica a transferência de certa atribuição a terceiros (Carvalho Filho, 2022, p. 48-49).

A partir da análise dos apontamentos realizados por Carvalho Filho (2022) é possível verificar que a terceirização encontra fundamento legal no ordenamento jurídico brasileiro, no entanto, observaremos ao longo deste trabalho a existência de uma linha tênue entre aqueles procedimentos que serão definidos como lícitos e aqueles ilícitos. Desta forma, para compreendermos o processo de terceirização como forma de privatização, buscamos o entendimento de Di Pietro (2015), ao afirmar que em sentido amplo, a privatização pode ser compreendida como todas as formas cuja finalidade é a redução do tamanho do Estado. De acordo com a autora esses processos podem abranger,

A **desregulação** (diminuição da intervenção do Estado no domínio econômico), a **desmonopolização** de atividades econômicas, a **privatização de serviços públicos** (quando a atividade deixa de ser serviço público e volta à iniciativa privada), a **concessão de serviços públicos** (dada a empresa privada e não mais a empresa estatal, como vinha ocorrendo) e as **contratações de terceiros** (*contracting out*), em que a Administração Pública celebra ajustes de variados tipos para buscar a colaboração do setor privado, como os contratos de obras e prestação de serviços (a

¹⁶ Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda; dispõe sobre medidas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020; altera as Leis nºs 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.101, de 19 de dezembro de 2000, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, 10.865, de 30 de abril de 2004, e 8.177, de 1º de março de 1991.

título de **terceirização**), os convênios, os contratos de gestão, os termos de parceria (Di Pietro, 2015, p. 217, grifos da autora).

Portanto, ao celebrar o contrato de prestações de serviço técnico especializado para determinada atividade-fim, como é o caso da contratação de empresas para a oferta de mão de obra para executar serviços referentes ao auxílio de alunos com deficiência ou de auxiliares administrativos nos ambientes escolares, o ente público passa a assegurar uma aparência de legalidade para a execução do contrato.

Carvalho Filho (2022) e Di Pietro (2022a) ao abordarem a terceirização na administração pública apontam para um problema estrutural que envolve estes processos de contratação, de acordo com os doutrinadores, não obstante a legislação tenha ampliado o rol de serviços terceirizáveis, algumas dessas atividades se constituem como atividades fundamentais de determinada instituição, ou seja, sem elas a pessoa jurídica se esvaziaria, não havendo, portanto, fundamento que justifique sua criação/manutenção.

Neste caminho, Di Pietro (2015) ao examinar a essência de tais contratação afirma que,

Tais contratos têm sido celebrados sob a fórmula de prestação de serviços técnicos especializados, de tal modo a assegurar uma aparência de legalidade. No entanto, não há, de fato, essa prestação de serviços por parte da empresa contratada, já que esta se limita, na realidade, a fornecer mão de obra para o Estado; ou seja, ela contrata pessoas sem concurso público, para que prestem serviços em órgãos da Administração direta e indireta do Estado. [...] Na realidade, a terceirização, nesses casos, normalmente se enquadra nas referidas modalidades de terceirização **tradicional** ou **com risco**, porque mascara a relação de emprego que seria própria da Administração Pública; não protege o interesse público, mas, ao contrário, favorece o apadrinhamento político; burla a exigência constitucional de concurso público; escapa às normas constitucionais sobre servidores públicos; cobra taxas de administração incompatíveis com os custos operacionais, com os salários pagos e com os encargos sociais; não observa as regras das contratações temporárias; contrata servidores afastados de seus cargos para prestarem serviços sob outro título, ao próprio órgão do qual está afastado e com o qual mantém vínculo de emprego público (Di Pietro, 2015, p. 225, grifos da autora).

A fim de compreender o fortalecimento dos aspectos da privatização e da terceirização no aparelho estatal, identificamos em Druck et al. (2018) que esses processos passam a assumir papel central a partir da Reforma do Estado iniciada em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso que buscava estabelecer uma nova linha de atuação do Estado, moldando-se ao modelo gerencialista.

Em contribuição a autora destaca que a partir dessa Reforma do Aparelho do Estado, da Lei nº 101/2000 que trata da Responsabilidade Fiscal e da Lei nº 9.637/1998 que autoriza a

contração de Organizações Sociais (OS) pela Administração Pública, favoreceu o crescimento desenfreado dos processos de terceirização (Druck et al., 2018).

O crescimento desenfreado da terceirização no serviço público mostrou que a limitação da terceirização nas funções que pertencem à estrutura de cargos do funcionalismo foi esvaziada, à medida que, na reforma do aparelho de Estado, houve uma reestruturação nas carreiras, com a extinção de cargos públicos, permitindo-se, dessa forma, a ampliação da terceirização. Além disso, duas outras leis incentivaram e legalizaram a terceirização da atividade-fim no serviço público: a Lei nº 9.637/1998, que estabelece a subcontratação pelo Poder Executivo de OSs (pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, para atuar nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde); e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 2000 – cujo objetivo principal de controle das contas públicas é reduzir as despesas com o funcionalismo público –, que inibiu a realização de concursos públicos e incentivou a terceirização, pois as despesas com a subcontratação de empresas, contratação temporária, emergencial e de comissionados não são computadas como “pessoal” (Druck et al., 2018, p. 119).

Vimos, portanto, que a partir do esgarçamento das políticas públicas voltadas para a regulamentação da contratação de pessoal para a Administração Pública, o setor privado passa a operar com maior tranquilidade na oferta de serviços que anteriormente eram de responsabilidade exclusiva do aparelho estatal. Para Neves (2022, p. 16) vivemos atualmente um processo de “terceirização indiscriminada e com certa insegurança normativa”, em que se generalizaram as formas de terceirização nos vários setores da administração pública, ultrapassando os limites daqueles tradicionalmente terceirizados.

Apoiando-nos em Droppa, Biavaschi e Teixeira (2021, p. 3) podemos compreender que o “processo de reestruturação do capital forjou seus espaços, impactando no trabalho e na organização dos trabalhadores”. Para as autoras, esse período foi marcado por diversas discussões sobre o custo do trabalho e a insegurança jurídica em relação à incompatibilidade dos gastos com a folha de pagamento e a retomada da atividade econômica. “No bojo desse processo, em que as estruturas organizacionais são enxugadas nos mercados interno e externo, a terceirização consolidou-se como estratégia de redução de custos” (p. 3).

Na tentativa de regularizar os processos de terceirização indiscriminada, em 26 de outubro de 2004 foi apresentado ao Plenário da Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 4.330¹⁷, de autoria do Deputado Sandro Mabel (PL-GO) que buscava regulamentar o contrato de prestação de serviço a terceiros e as relações de trabalho dele decorrentes. Com base no

¹⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.330 de 26 de outubro de 2004**. Autoria Deputado Federal Sandro Mabel (PL-GO). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=267841>. Acesso em 13 set. 2022.

referido PL, identificamos que os contratos de terceirização poderão abranger todas as atividades, sejam elas inerentes, acessórias ou complementares à atividade econômica da contratante, importa destacar que o PL ainda permanece aguardando apreciação do Senado Federal.

Ainda de acordo com o projeto, a administração pública pode contratar prestação de serviços de terceiros, desde que não seja para executar atividades exclusivas de Estado, como regulamentação e fiscalização. Aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados em 22 de abril de 2015, o PL seguiu para o Senado Federal em 27 de abril de 2015 e segue em análise pela Mesa Diretora que deverá encaminhá-lo posteriormente a Comissão de Constituição e Justiça.

Entretanto, neste mesmo período tramitava no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº PL 4302/1998, que após 19 anos de análise foi aprovada em 2017 se transformando na Lei Ordinária nº 13.429 de 31 de março de 2017 que 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.

Proposta pelo Poder Executivo durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, sob forte influência do PDRAE, a Lei do Trabalho Temporário passou a ser conhecida como Lei Geral das Terceirizações. Embora este dispositivo legal traga ao centro das discussões a possibilidade de terceirização das atividades-meio e atividades-fim das empresas, Di Pietro (2020) e Carvalho Filho (2022) asseveram que as alterações realizadas na Lei nº 6.019/74, pela Lei 13.429/2017 (regulamentada pelo Decreto nº 10.060/2019 posteriormente revogado pelo Decreto nº 10.854/2021), não tem aplicação direta na Administração Pública (excetuando-se as empresas estatais), de modo que permanece-se a aplicação do disposto na Súmula nº 331, do Tribunal Superior do Trabalho, em especial nos excertos que tratam da Administração Pública.

Não obstante, o ordenamento jurídico brasileiro estabeleceu ao longo dos últimos anos o entendimento sobre os processos de execução indireta de mão de obra, que compreendemos como terceirização em sua forma genérica. Neste caminho, com o objetivo de mitigar pontos que configuravam a terceirização tradicional, vimos a Lei nº 6.019/1974 ser profundamente modificada pela Lei nº 13.429/2017, que passaria a reconfigurar os modelos de contratação indireta, deixando claro em seu art. 9º, § 1º “O *contrato de trabalho temporário* pode versar

sobre o desenvolvimento de *atividades-meio e atividades-fim* a serem executadas na empresa tomadora de serviços¹⁸” (grifo nosso).

Seguindo este caminho, identificamos o julgamento do Tema de Repercussão Geral 725¹⁹ - Terceirização de serviços para a consecução da atividade-fim da empresa realizado pelo STF, que através do Recurso Extraordinário nº 958.252, sob relatoria do eminente Ministro Luiz Fux, pacificou a tese de que,

Ementa: [...] 1. Recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida para examinar a constitucionalidade da Súmula n.º 331 do Tribunal Superior do Trabalho, no que concerne à proibição da terceirização de atividades-fim e responsabilização do contratante pelas obrigações trabalhistas referentes aos empregados da empresa terceirizada. 2. Interesse recursal subsistente após a aprovação das Leis n.º. 13.429, de 31 de março de 2017, e 13.467, de 13 de julho de 2017, as quais modificaram a Lei n.º 6.019/1974 para expressamente consagrar a terceirização das chamadas “atividades-fim”, porquanto necessário não apenas fixar o entendimento desta Corte sobre a constitucionalidade da tese esposada na Súmula n.º. 331 do TST quanto ao período anterior à vigência das referidas Leis, como também deliberar a respeito da subsistência da orientação sumular do TST posteriormente às reformas legislativas. [...] 9. A terceirização não fragiliza a mobilização sindical dos trabalhadores, porquanto o art. 8º, II, da Constituição contempla a existência de apenas uma organização sindical para cada categoria profissional ou econômica, mercê de a dispersão territorial também ocorrer quando uma mesma sociedade empresarial divide a sua operação por diversas localidades distintas. 10. A dicotomia entre “atividade-fim” e “atividade-meio” é imprecisa, artificial e ignora a dinâmica da economia moderna, caracterizada pela especialização e divisão de tarefas com vistas à maior eficiência possível, de modo que frequentemente o produto ou serviço final comercializado por uma entidade comercial é fabricado ou prestado por agente distinto, sendo também comum a mutação constante do objeto social das empresas para atender a necessidades da sociedade, como revelam as mais valiosas empresas do mundo. [...] 18. A terceirização, segundo estudos empíricos criteriosos, longe de “precarizar”, “reificar” ou prejudicar os empregados, resulta em inegáveis benefícios aos trabalhadores em geral, como a redução do desemprego, diminuição do turnover, crescimento econômico e aumento de salários, permitindo a concretização de mandamentos constitucionais como “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, “redução das desigualdades regionais e sociais” e a “busca do pleno emprego” (arts. 3º, III, e 170 CRFB). [...] 22. Em conclusão, a prática da terceirização já era válida no direito brasileiro mesmo no período anterior à edição das Leis n.º. 13.429/2017 e 13.467/2017, independentemente dos setores em que adotada ou da natureza das atividades contratadas com terceira pessoa, reputando-se inconstitucional a Súmula n.º. 331 do TST, por violação aos princípios da livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170 da CRFB) e da liberdade contratual (art. 5º, II, da CRFB). [...] 25. Recurso Extraordinário a que se dá provimento para reformar o acórdão recorrido e fixar a seguinte tese: **“É lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas**

¹⁸ BRASIL. Lei nº 13.429, de 31 de março 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: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/13429.htm. Acesso em 10 set. 2023.

¹⁹ RE 958252, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 30-08-2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-199 DIVULG 12-09-2019 PUBLIC 13-09-2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341103626&ext=.pdf>. Acesso em 10 set. 2023.

envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante". RE 958252, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 30-08-2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-199 DIVULG 12-09-2019 PUBLIC 13-09-2019.

A partir da fixação da tese de repercussão geral acima mencionada, restou evidente a ampliação dos serviços suscetíveis a terceirização, em que se abrange desde as atividades-meio até as atividades-fim nas empresas privadas. Com a devida vênia, não corroboramos com tal entendimento, por compreendermos que as atividades de natureza essencial e sensível ao funcionamento do órgão são fundamentais a sua manutenção, conforme apregoa Carvalho Filho (2022, p. 49) “se o próprio elemento (que é núcleo central da pessoa) desaparece, fica prejudicada a própria pessoa, despida que está agora de seu motivo criador”.

Adicionalmente, ao longo da leitura do referido processo, sobretudo do excerto apresentado, verificamos uma clara defesa dos processos de terceirização na administração pública fundamentados na falácia neoliberal que vimos até o momento. Em contraponto ao item 18 do excerto, verificamos que diversos estudos da pesquisadora Selma Venco, em especial Venco (2019), demonstram que a precarização do trabalho na educação tem ocorrido de forma organizada através de processos que desregulamentam o trabalho. Portanto, ao analisarmos o apontamento do eminente Ministro Luiz Fux, que defende em seu voto a modernização das relações de trabalho para seguir a economia moderna, identificamos que de fato este processo tem ocorrido por meio daquilo que Venco (2019, p. 8) reconhece como uberização, uma vez que “com ares de modernidade, cresce, na fase Uber, uma conformação de tipo novo na comercialização da força de trabalho no setor público”.

Desta forma, ao conduzirmos esta discussão para o campo educacional, identificamos a peremptória necessidade de, frente ao contexto neoliberal e de contrarreformas trabalhistas, estabelecermos o entendimento acerca do avanço da contratação indireta de mão de obra nas redes públicas de educação. Portanto, neste trabalho compreendemos que os avanços da transferência de responsabilidades de execução de serviços define-se como **terceirização irrestrita dos postos de trabalho** em que, de maneira irrestrita, desconsidera a essência do processo educacional, estabelecendo parâmetros para a terceirização das atividades-meio compreendidas como aquelas executadas pelos técnicos administrativos educacionais (secretaria escolar, biblioteca, desenvolvimento infantil) e pelos apoio administrativos educacionais (nutrição, limpeza e vigilância), além das atividades-fim desenvolvidas pelos professores, coordenadores e diretores escolares. Essa transferência irrestrita de

responsabilidades, a qual compreendemos como uma nova dimensão da privatização em educação, diminui a participação e o controle do setor público na definição dos meios e dos fins da educação, subordinando-os ao setor privado e às instituições lucrativas associadas a ele.

Neste caminho, ao abordarmos a terceirização irrestrita dos postos de trabalho como uma das formas de privatização no setor público, buscamos descrever como essa junção do público com o privado tem ocorrido com a redefinição das fronteiras do Estado, flexibilizando e favorecendo a livre contratação de bens e serviços, rompendo a percepção e a noção da soberania estatal. Concordamos com a concepção de flexibilização adotada por Thébaud-Mony e Druck (2007, p. 29) “compreendida como processo que tem condicionantes macroeconômicos e sociais derivados de uma nova fase de mundialização do sistema capitalista, hegemônico pela esfera financeira, cuja fluidez e volatilidade típicas dos mercados contaminam não só a economia, mas a sociedade em seu conjunto”, fator que contribui para a materialização de uma flexibilização não apenas nas formas de terceirizar, mas também nos setores a terceirizar.

Para Thébaud-Mony e Druck (2007) e Neves (2022) esses processos de terceirização não buscam apenas a suposta eficiência imputada ao setor privado, mas possibilitar o enriquecimento empresarial apontado neste trabalho através do financiamento público que almeja ‘reduzir’ as despesas com pessoal. Em complemento, Souza, Sobral e Macambira (2018, p. 83) contribuem afirmando que,

No caso brasileiro, a terceirização assumiu dimensão extraordinária, abrangendo, segundo Carleial e Ferreira (no prelo), uma série de setores da estrutura produtiva, como energia, petróleo, portos, indústria naval, indústria da madeira, imóveis, metalurgia, indústria química, bancos, comunicações, telemarketing, comércio e serviços e setor público.

Estabelecemos como elemento central desta pesquisa, os avanços dos processos de terceirização de pessoal no âmbito da administração pública, tomando como foco aqueles materializados nas secretarias municipais de educação no Estado de Mato Grosso. Centrados na reflexão sobre os impactos das políticas neoliberais e neoconservadoras materializadas no governo nacional e replicada em diversos governos subnacionais, nos apoiamos nas autoras anteriormente mencionadas para compreendermos as linhas que norteiam a terceirização.

É consenso na literatura que a terceirização se constituiu em uma das estratégias mais eficazes adotadas pela globalização neoliberal. Em efeito, essa única ofensiva

possibilitou enfrentar dois problemas simultaneamente: diminuir o tamanho do Estado enquanto se reorganizava a produção e impulsionava a produtividade, enxugando a estrutura produtiva, flexibilizando e reduzindo os custos do trabalho. Juridicamente não existe respaldo que, no geral, livre o trabalhador do consequente processo de precarização, considerando que o próprio Estado abriu os flancos do direito trabalhista para permitir o avanço da terceirização em praticamente todas as atividades produtivas, seja no setor privado, seja na oferta dos serviços públicos (Souza; Sobral; Macambira, 2018, p. 84-85).

Pesquisas como as realizadas por Adrião et al. (2009), Adrião e Domiciano (2018), e Alves e Pinto (2020), destacaram que o advento da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, que passou a estabelecer as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, passando a receber o nome de LRF criando o limite de gastos orçamentários com pessoal em 60% de todos os recursos previstos, através dessa limitação, os pesquisadores pontuam que, os gestores públicos passam a buscar parcerias com o setor privado para a oferta de determinadas atividades, de modo que não incorressem em crimes de responsabilidade.

Neste caminho, muitos entes federados buscam formas de saírem da margem do limite prudencial²⁰ estabelecido nos termos da LRF, através da celebração de contratos de terceirização de serviços com regras diferentes daquelas estabelecidas na normativa. No Estado de Mato Grosso, os valores do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) não caracterizavam despesa com pessoal, mas a partir do reexame de Tese da Resolução de Consulta 29/2016 (Processo nº 31.317.3/2018²¹), de relatoria da conselheira interina Jaqueline Jacobsen Marques que foi seguida pelos pares na votação em plenário, os valores referentes ao IRRF passariam a incorporar as despesas com pessoal no Estado e nos Municípios a partir

²⁰ A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tem como princípio estabelecer diretrizes que contribuam para o controle dos gastos dos gestores públicos em nível estadual e municipal (60% de sua receita corrente líquida) e de 50% para a União. De modo que os entes federados se atentem ao Limite Prudencial estabelecido em 51,3% a fim de controlar os gastos realizados pela administração pública e não incorra em um desequilíbrio financeiro e endividamento, ocasionando prejuízos na consolidação das políticas públicas. A LRF define o que conta como despesa, no art. 18, incluindo os vencimentos dos cargos eletivos, servidores civis e militares ativos e aposentados, cargos com qualquer tipo de remuneração, encargos sociais e impostos recolhidos por entidades previdenciárias, e ainda quotas de filiação a grupos de poder. (Di Pietro, 2015).

²¹ O Processo nº 31.317.3/2018 que trata do reexame da Tese Prejulgada pela **Resolução de Consulta nº 29/2016 – TP (DOC, 22/12/2016). Pessoal. Limite. Despesa com pessoal. Receita Corrente Líquida. IRRF. Possibilidade de exclusão.** O Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF, incidente sobre a folha de pagamento de pessoal, pode ser excluído das despesas totais com pessoal do Estado e dos Municípios, e da composição da Receita Corrente Líquida – RCL destes entes, por não representar receita e/ou despesa efetivas, mas mero registro contábil. De modo que após a análise do Processo inicialmente mencionado, a egrégia corte de contas estaduais revogou o entendimento anterior, passando a publicar a seguinte **Resolução de Consulta nº 19/2018. Pessoal. Limite. Despesa com pessoal. Receita corrente líquida. IRRF. Impossibilidade de exclusão.** O Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), incidente sobre a folha de pagamento de pessoal, deve ser incluído nas despesas com pessoal do Estado e dos Municípios e ser considerado na composição da Receita Corrente Líquida (RCL) destes entes.

de 2019. Diante da reincorporação dos valores referentes ao IRRF nos gastos orçamentários de pessoal, os municípios se viram em uma situação complicada, visto que o incremento desses valores os colocava acima do limite prudencial e do limite máximo, em alguns casos até excedendo o limite de 60% estabelecido pela LRF.

Frente a esse novo desequilíbrio fiscal, os gestores públicos passaram a firmar contratos com o setor privado para a oferta de determinados serviços, a fim de reduzir os impactos na folha de pagamento, conforme aponta Di Pietro (2022a), visto que esses gastos, supostamente, não seriam mais pertencentes aos elementos de despesa que constituem gastos com pessoal.

De acordo com Di Pietro (2022a, pp. 341-342),

[...] o art. 18, §1, da Lei de Responsabilidade Fiscal fala especificamente na terceirização para fornecimento de mão de obra que venha a substituir o servidor público. Houve alguns autores que quiseram dar uma interpretação bastante restritiva a esse dispositivo, dizendo que todos os contratos de locação de serviço estariam alcançados pela norma; desse modo, se foi celebrado contrato de locação de serviço, estaria nos limites da despesa com pessoal. No entanto, não é esse o entendimento correto da norma. A locação de serviços, aquela verdadeira locação de serviços disciplinada na Lei nº 8.666 e pela Lei 14.133, não constitui despesa de pessoal, e, portanto, está fora do limite. Esta é a principal observação: o que vai constituir limite é o fornecimento de mão de obra, contratado sob a roupagem de contrato de prestação de serviços ou empreitada de serviços. Aliás, o dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal erra ao fazer referência à terceirização para fornecimento de mão de obra, porque, se o contrato é ilegal, a lei não deveria fazer referência a ele.

De acordo com a doutrinadora anteriormente mencionada, na busca por corrigir a falha identificada, publicou-se a Lei nº 9.995, de 25 de junho de 2000 (Lei de Diretrizes Orçamentárias da União) que embora seja aplicada exclusivamente na esfera federal, tem caráter interpretativo e pode servir de orientação para os demais entes federados. Segundo Di Pietro (2022a) a referida lei estabeleceu uma interpretação mais objetiva em relação a um item específico da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao afirmar em seu art. 64 que “O disposto no §1º do art. 18²² da Lei de Responsabilidade Fiscal aplica-se exclusivamente para fins de cálculo do limite da despesa total com pessoal independentemente da validade do contrato”.

Segundo o entendimento de Di Pietro, o legislador não buscava estabelecer a legalidade ou não do fornecimento de mão de obra, mas corrigir as falhas interpretativas da LRF apontando que, sendo legal ou ilegal, essa despesa se enquadra nos limites de despesa

²² Art. 18. [...]

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

com pessoal, cujo cargo ainda existia. “Embora se trate de lei vigente para o ano de 2000, a interpretação nela contida serve de parâmetro para definição do significado da norma contida no artigo 18, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal” (Di Pietro, 2022a, p. 343).

Di Pietro (2022a), complementa afirmando que,

A Lei nº 9.995 diz também que “não se considera como substituição de servidores e empregados públicos, para efeito do caput, os contratos de terceirização relativos a execução indireta de atividades que, simultaneamente: primeiro, sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade”. É quase que dizer que tem de ser atividade-meio para não ser considerado substituição de pessoal; “segundo, não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou quando se tratar de cargo ou categoria extinto, total ou parcialmente”. Se faltar um desses requisitos, por exemplo, se for contratação para atividade-fim ou se o cargo não estiver extinto, ocorre substituição de pessoal (Di Pietro, 2022a, p. 344).

Verificamos, portanto, que existem limites estabelecidos para que a Administração Pública não incorra em processos ilícitos de terceirização, neste sentido e de acordo com a autora acima mencionada, para conseguir “burlar” as normas estabelecidas e apresentar um “ar” de legalidade, os municípios tentam extinguir e/ou criar alguns cargos dos planos de carreira para poder efetivar a terceirização para realização do atendimento das atividades-fim do órgão público (Di Pietro, 2022).

Neste caminho, buscamos fundamento no doutrinador Carvalho Filho (2022) quando destaca a divergência entre a doutrina e a jurisprudência brasileira sobre a temática.

As pessoas administrativas estão capacitadas a terceirizar algumas atividades de apoio, como os serviços de conservação e limpeza, vigilância, copa e cozinha e outros do mesmo gênero. Essa terceirização é adequada e legítima, formalizando-se por meio de contratação administrativa e procedimento licitatório, como o permite a constituição e a legislação aplicável. Entretanto, as funções institucionais primordiais e sensíveis dos entes administrativos são insuscetíveis de terceirização, inclusive e principalmente quando visam a propiciar, por via oblíqua, dissimulada locação de mão de obra – tudo em total descompasso com o sistema adotado constitucionalmente. Aqui estaremos diante de terceirização ilegítima, dela não se podendo socorrer a Administração Pública (Carvalho Filho, 2022, p. 68).

Observados os pressupostos anteriormente apresentados, buscamos em Ferraz (2019) compreender que o legislador ao definir as atividades que poderiam ser terceirizadas, estabeleceu como um dos requisitos a verificação da existência ou não do cargo nos planos de cargos e salários dos entes federados, ou seja, tentava-se evitar que as atividades autorizadas a serem privatizadas se transformassem em terceirização de mão de obra.

3.4. A terceirização de pessoal e a jurisprudência: o que dizem os Tribunais?

Fundamentados em importantes doutrinadores do direito administrativo, apresentamos anteriormente alguns – daqueles que consideramos serem os principais – pontos de discussão que a fim de subsidiar a discussão relacionada a terceirização no âmbito da administração pública, de modo que nos fosse permitida a construção conceitual para que pudéssemos compreendê-la como sendo uma nova forma de privatização em educação. Desta feita, passaremos a realizar o exame da jurisprudência consolidada nos seguintes tribunais: Supremo Tribunal Federal (STF), Tribunal Superior do Trabalho (TST), Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região (TRT-MT), Tribunal de Contas da União (TCU) e no Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT), em relação aos atos realizados até o ano de 2022 que abordavam sobre a terceirização no âmbito das prefeituras municipais de Mato Grosso, além das teses de repercussão geral exaradas pelos doutos STF e TST.

Considerando o elevado número de normas legais que os municípios mato-grossenses sancionaram nos últimos anos sobre a regulamentação das parcerias celebradas com Organizações da Sociedade Civil (OSC) e com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPI), consideramos relevante trazer a baila precedentes estabelecidos no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923 exarada em 16 de abril de 2015, pelo egrégio Supremo Tribunal Federal sob relatoria do eminente Ministro Ayres Britto.

De acordo com o julgamento da ADI nº 1.923/2015, os contratos de parcerias celebrados entre os entes públicos e as Organizações Sociais não são regidos pela Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública, por fazerem parte do Terceiro Setor, o que permite-lhes a contratação de profissionais terceirizados sem a necessidade de licitação, sem sua remuneração ter base em lei (por exemplo o Piso Salarial Profissional Nacional [PSPN] dos professores da educação básica pública), entre outros elementos conforme observaremos a seguir.

Ementa: [...] 5. O marco legal das Organizações Sociais inclina-se para a atividade de fomento público no domínio dos serviços sociais, entendida tal atividade como a disciplina não coercitiva da conduta dos particulares, cujo desempenho em atividades de interesse público é estimulado por sanções premiais, em observância aos princípios da consensualidade e da participação na Administração Pública. 6. A finalidade de fomento, in casu, é posta em prática pela cessão de recursos, bens e pessoal da Administração Pública para as entidades privadas, após a celebração de contrato de gestão, o que viabilizará o direcionamento, pelo Poder Público, da atuação do particular em consonância com o interesse público, através da inserção de metas e de resultados a serem alcançados, sem que isso configure qualquer forma

de renúncia aos deveres constitucionais de atuação. 7. **Na essência, preside a execução deste programa de ação institucional a lógica que prevaleceu no jogo democrático, de que a atuação privada pode ser mais eficiente do que a pública em determinados domínios, dada a agilidade e a flexibilidade que marcam o regime de direito privado.** [...] 16. Os empregados das Organizações Sociais não são servidores públicos, mas sim empregados privados, **por isso que sua remuneração não deve ter base em lei** (CF, art. 37, X), mas nos contratos de trabalho firmados consensualmente. Por identidade de razões, também não se aplica às Organizações Sociais a exigência de concurso público (CF, art. 37, II), mas a seleção de pessoal, da mesma forma como a contratação de obras e serviços, deve ser posta em prática através de um procedimento objetivo e impessoal. (ADI 1923, Relator(a): Ayres Britto, Relator(a) p/ Acórdão: Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 16/04/2015, Acórdão Eletrônico DJe-254 DIVULG 16-12-2015 PUBLIC 17-12-2015, grifos nosso).

De acordo com a ementa apresentada, ao celebrar contrato com Organizações Sociais o ente federado busca uma atuação mais eficiente, resultante da agilidade e flexibilidade que regulam o setor privado, para além, verifica-se ainda a possibilidade de contratação de pessoas para a execução terceirizada de serviços, sem que – por exemplo – esse profissional tenha garantido o valor mínimo estabelecido na legislação que rege o cargo público ao qual ocupa de forma terceirizada.

Verifica-se, portanto, a ‘vantajosidade’ para o Poder Público em relação a redução do tamanho da máquina pública e afastamento direto dos limites estabelecidos pela LRF. Entretanto, a contratação de pessoal através dessas organizações pode colocar em risco o processo de valorização de pessoal, sobretudo no que diz respeito aos profissionais da educação básica que acabam percebendo valores inferiores ao mínimo estabelecido no PSPN, conforme observaremos na discussão dos resultados.

Para além do excerto apresentado anteriormente, não foram localizadas nenhuma ação em que figurasse como parte, algum dos municípios do estado de Mato Grosso, portanto, passaremos a analisar a jurisprudência consolidada do Tribunal Superior do Trabalho. Contudo, não foram localizados julgamentos referentes a terceirização nas redes públicas municipais mato-grossenses, o que se observou foram processos que analisavam a responsabilidade do tomador de serviços em relação ao acompanhamento do pagamento dos empregados contratados.

Em relação ao Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região, localizamos 522 processos que tratavam sobre a terceirização ilícita, alguns havendo provimento²³ e outros

²³ Significa que o recurso foi analisado e que o pedido contido nele foi parcialmente ou totalmente aceito por um juiz ou uma juíza.

não, contudo, apenas um dos processos²⁴ versavam sobre a contratação na área educacional em que uma profissional vinculada a uma Cooperativa de Trabalho de Professores e Profissionais da Educação ingressou com ação para reconhecimento de ‘terceirização ilícita’ e desta forma reconhecer o vínculo empregatício. No entanto, a autoridade julgadora não reconheceu o vínculo, sobretudo por se tratar de uma cooperativa de trabalhadores e a requerente figurar como associada.

Verificada a inexistência de ações que julguem a conduta dos municípios mato-grossenses em relação a contratação ilícita de empresas ou pessoas físicas para a execução da atividade-fim no âmbito das unidades escolares, passaremos a analisar a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) em relação aos julgamentos, consultas e requerimentos relacionados ao assunto anteriormente mencionado.

Ao aplicarmos o filtro de busca baseados no descritor “terceirização ilícita *and* educação”, localizamos 11 acórdãos exarados pelo plenário e pelas câmaras do egrégio TCU, entretanto, nenhum dos arquivos estão relacionados ao estado de Mato Grosso a seus municípios.

Muito embora não tenhamos logrado êxito na localização de nenhuma jurisprudência que tratasse dos entes subnacionais que são sujeitos desta pesquisa, localizamos o Acórdão nº 2.448/2007²⁵ exarado pela Segunda Câmara sob relatoria do ministro Aroldo Cedraz, no âmbito do Processo nº 013.996/2003-2. No acórdão, que trata da prestação de contas referentes a Universidade Federal Fluminense (UFF) constatou-se burla as normativas jurídicas e, portanto, a configuração de terceirização ilícita, conforme observamos.

PRESTAÇÃO DE CONTAS. UNIVERSIDADE FEDERAL. CONTRATAÇÃO INDIRETA DE PESSOAL. TRANSFERÊNCIA DE ATIVIDADE À FUNDAÇÃO DE APOIO. IRREGULARIDADE. 1. A contratação de prestadores de serviços para o desempenho de atividades típicas de servidores do quadro permanente da instituição, em caráter continuado, configura contratação indireta de pessoal, com burla à exigência constitucional de prévio concurso público. 2. É irregular a contratação, por dispensa de licitação, de fundação de apoio para a execução de atividades típicas de universidade. 3. Atividades de desenvolvimento institucional são aquelas capazes de trazer melhoria mensurável da eficiência e

²⁴ TRT da 23ª Região; Processo: 0000090-94.2021.5.23.0102; Data: 01-07-2022; Órgão Julgador: Gab. Des. Aguiar Peixoto - 2ª Turma; Relator(a): AGUIMAR MARTINS PEIXOTO.

²⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.448/2007**. Segunda Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 11/09/2007. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/%2522Terceiriza%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520il%25C3%25ADcita%2522%2520E%2520%2522educa%25C3%25A7%25C3%25A3o%2522/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/9/%2520>. Acesso em 13 dez. 2022.

eficácia no desempenho da instituição contratante. (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.448/2007. Segunda Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 11/09/2007).

Observa-se que na ocasião em que a análise da prestação de contas ocorria, a instituição pública celebrava convenio com uma fundação privada por meio de dispensa de licitação, burlando as normas legais que versam sobre a contratação de pessoal pela Administração Pública, a caracterizando como uma forma de terceirização ilícita, uma vez que foram admitidos profissionais para realizar a execução indireta e permanente de atividades relacionadas a cargos existentes no quadro da instituição.

Esse tipo de ação, como apregoa Di Pietro (2022a) se constitui como uma forma de burlar os dispositivos legais a fim de reduzir os impactos na folha de pagamento, afastando a possibilidade de ultrapassar o limite prudencial estabelecido pela LRF. Consideramos importante apresentar este acórdão exarado pelo douto TCU, a fim de nos permitir compreender e discutir as formas pelas quais a administração pública tem encontrado para materializar a terceirização.

Ao avançarmos para a análise da jurisprudência do TCE-MT, identificamos a existência de diversos acórdãos que versam sobre a terceirização ilícita ou ilegal pelos municípios mato-grossenses. Iniciamos nossa análise a partir do Parecer nº 137/2018 que trata da contratação do Instituto Assistencial de Desenvolvimento, qualificada como OSCIP, pela Prefeitura Municipal de Barra do Bugres entre os meses de março a dezembro de 2017, sob o valor de R\$ 6.465.607,95 (seis milhões, quatrocentos e sessenta e cinco mil, seiscentos e sete reais e noventa e cinco centavos), empenhados na dotação 33.90.39 (Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica).

PESSOAL. DESPESA COM PESSOAL. CONTRATAÇÃO INDIRETA DE MÃO OBRA POR OSCIP. ATIVIDADES AFETAS AO QUADRO DE SERVIDORES. 1) Os valores pagos pela prefeitura à Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) destinados à contratação indireta ou terceirização ilegal de mão de obra para desempenho de atividades afetas ao quadro de servidores do município, cujo ingresso deve ocorrer por meio de concurso público, devem ser computados no cálculo das despesas com pessoal do Poder Executivo. 2) Haverá legalidade e legitimidade na celebração de parcerias entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Oscip para execução de programas ou projetos governamentais, desde que: a) não sejam para o implemento de serviços públicos exclusivos da Administração; b) os serviços sejam prestados exclusivamente em complementariedade aos serviços já implementados e desenvolvidos pela Administração; c) reste comprovado que as disponibilidades estruturais do ente estatal são insuficientes ou não podem ser ampliadas para garantir a prestação do serviços à população; e d) o termo de parceria não tenha por objetivo o fornecimento ou cessão de mão de obra para desempenhar atividade típica das categorias funcionais dos servidores públicos. (CONTAS ANUAIS DE GOVERNO

MUNICIPAL. Relator: ISAIAS LOPES DA CUNHA. Parecer 137/2018 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 19/12/2018. Publicado no DOC/TCE-MT em 20/02/2019. Processo 75213/2017).

Na oportunidade, foram constatados pelo relator do processo que a Prefeitura Municipal havia atingido o percentual de 66,90% da RCL, ultrapassando o limite de 60% estabelecido no art. 19, inc. III, da LRF. Para além da contratação realizada pela Prefeitura configurar terceirização ilegal, por desconsiderar que as atividades desempenhadas pelos obreiros terceirizados são atividades típicas das categorias funcionais dos servidores públicos municipais, verificou-se ainda a tentativa de burla aos limites estabelecidos pela LRF.

Há que se considerar ainda que, de acordo com o Parecer, foram contratados profissionais que atuam nas área-meio e área-fim da administração pública, tais como: Técnico em Enfermagem, Enfermeiro, Biomédica, Assistente Social, Terapeuta Ocupacional, Cuidador socioeducativo, Agente Social, Instrutor Social, Pedagogo, Educadora Física, Advogado, Psicólogo, Agente Operacional, Eletricista Automotivo, Borracheiro, Motorista, Operador de Patrola ou Máquina Pesada, Agente de Vigilância, Agente de Administração, Agente de Serviço Público, Cozinheiro, Operador de Sistema de Água e Esgoto, Eletricista e Técnico de Desenvolvimento Infantil.

Retomando a análise da jurisprudência, identificamos também os dados da autoria realizada na Prefeitura Municipal de Sorriso, no âmbito do Processo nº 170100/2016 sob relatoria do conselheiro José Carlos Novelli.

CONTRATO. TERCEIRIZAÇÃO ILÍCITA. COOPERATIVA DE TRABALHO. SUBSTITUIÇÃO DE SERVIDORES EFETIVOS. A contratação de serviços de Cooperativas de Trabalho para suprir atividades típicas e finalísticas, que devem ser desenvolvidas por servidores efetivos, contempladas em cargos inseridos em Planos de Cargos, Carreiras e Salários de servidores (PCCS), viola o princípio do concurso público previsto no inciso II do art. 37 da CF/88. (AUDITORIA. Relator: JOSÉ CARLOS NOVELLI. Acórdão 221/2017 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 23/05/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 01/06/2017. Processo 170100/2016).

Através da auditoria realizada, o relator identificou a contratação de Cooperativa de Trabalho para a terceirização de servidores por meio de contratos por “hora de serviço prestada” e contrato por “posto de serviço” para suprir atividades típicas e finalísticas que deveriam ser realizadas por servidores efetivos, visto que são contempladas em cargos inseridos no Plano de Cargos, Carreiras e Salários de servidores (PCCS), violando assim, o princípio do concurso público previsto no inciso II do art. 37 da CF/88.

A partir desta forma de contratação, o Acórdão nº 221/2017, oriundo do processo nº 170100/2016²⁶, concluiu que “acompanhando essa conclusão, o **Parquet de Contas opinou pela manutenção da irregularidade**, salientando quanto à inexistência de relação de subordinação ou emprego entre os empregados e o tomador de serviços nas terceirizações, porquanto se contrata a atividade/hora de serviço e não o trabalhador em si”.

Observa-se que a forma de contratação de posto de trabalho ou de hora de serviço não permite à Administração Pública o pagamento a empresa terceirizada do repouso semanal remunerado, sob a pena de incorrer em eventual dano ao erário decorrente da ilegalidade no pagamento/contratação.

Em continuidade, ao analisarmos a Decisão Singular nº 1.052/2019 constante nos autos do Processo nº 18.053-0/2019²⁷, sob relatoria do conselheiro interino Isaias Lopes da Cunha, verificamos o julgamento de uma Representação de Natureza Interna (RNI) com pedido de cautelar proposta pelo Ministério Público de Constas a fim de suspender o pagamento da taxa de administração contida nos termos da parceria celebrados entre as Prefeituras Municipais de Nova Ubiratã, Ribeirão Cascalheira, Jangada, Mirassol do Oeste, São José dos Quatros Marcos e o Instituto Social e Organizacional do Brasil - ISO BRASIL.

De acordo com o julgamento, a OSCIP realizava Planos de Trabalho em diversas áreas, tais como saúde, saneamento, educação, tributos, administração e planejamento e assistência social. Tendo, no período de 2016 a 2019, recebido dos cofres públicos o montante de R\$ 5.142.805,10 (cinco milhões, cento e quarenta e dois mil, oitocentos e cinco reais e dez centavos), a título de “taxas de administração” sob o percentual de 25% do total contratado, desvirtuando assim, a natureza da OSCIP que é não visar lucro. Observamos ainda que,

Soma-se a isso o fato de que existem indícios de que a OSCIP foi contratada exclusivamente para o fornecimento de mão de obra, com o objetivo de burla à regra geral contida no artigo 37, incisos II, IX e XXI, da Constituição Federal, pois não há qualquer detalhamento das atividades a serem desenvolvidas nos projetos apresentados pela OSCIP. Da análise sumária do objetivo, das atividades e das metas constantes nos referidos termos de parcerias, há evidências de que o objeto da parceria é a cessão de profissionais para desempenhar atividades finalísticas dos órgãos públicos. [...] **A intenção de terceirizar a contratação de mão-de-obra,**

²⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. Auditoria. Relator: José Carlos Novelli. **Acórdão 221/2017 - Tribunal Pleno**. Julgado em 23/05/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 01/06/2017. Processo 170100/2016. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=149>. Acesso em 13 dez. 2022.

²⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. Decisão Singular. Relator: Isaias Lopes da Cunha. **Decisão nº 1052/2019 – Julgamento Singular**. Julgado em 17/09/2019. Publicado no DOC/TCE-MT em 18/09/2019. Processo 18.053-0/2019. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/processo/decisao/180530/2019/1052/2019>. Acesso em 13 dez. 2022.

revela-se nítida no Parecer nº 03/2014 (fl. 277/278 – Doc. nº 124324/2019), emitido pela Unidade de Controle Interno ao responder ao questionamento do Prefeito Municipal de Ribeirão Cascalheira a respeito da possibilidade de contratação desses profissionais por intermédio de OSCIP não serem inseridos no cálculo do limite de despesas com pessoal explicando que: ...como se sabe, a contratação direta pelo Poder Público a qualquer título importa em incidência dos limites estabelecidos pela Lei. Complementar 101/2000 para as despesas com pessoal. Porém ao se tratar de uma parceria com uma OSCIP, corresponsável entendo que (o repasse da prefeitura para OSCIP) não devem ser computados para efeito de onerar o limite das despesas com pessoal. (Decisão Singular. Relator: Isaias Lopes da Cunha. Decisão nº 1052/2019 – Julgamento Singular. Julgado em 17/09/2019. Publicado no DOC/TCE-MT em 18/09/2019. Processo 18.053-0/2019).

Segundo a decisão singular ora mencionada, restou-se evidente que os municípios representados no processo agiram deliberadamente, por diversos exercícios fiscais, para manter o termo de parceria com a referida OSCIP a fim de se resguardarem em relação ao limite estabelecido na LRF. Ainda de acordo com a decisão, verificamos que em período anterior ao se transformar em OSCIP, a instituição era denominada de Instituto Rede Social, cujos diretores estavam sendo investigados – à época – pela Controladoria Geral da União (CGU) por suspeitas de formação de esquema criminoso para desvio de recursos públicos.

Ainda, relacionado com a OSCIP ora mencionada, identificamos o Julgamento Singular nº 893/MM/2019, pertencente aos autos do Processo nº 15.829-1/2019²⁸, sob relatoria do conselheiro interino Moisés Maciel que trata de uma RNI proposta pelo MPMT em desfavor da Prefeitura Municipal de Acorizal e da OSCIP ISO BRASIL. Para além da taxa de administração fixada em 25% do valor total do contrato, foram identificados também terceirização ilícita de mão de obra sob o subterfúgio de “ampliação e complementação das equipes de trabalho”²⁹ das secretarias municipais de: a) Saúde; b) Assistência Social; c) Obras e Transporte; d) Saneamento, água e esgoto; e) Administração, Finanças e Planejamento, e, f) educação.

Em continuidade, ao localizarmos o Julgamento Singular nº 894/MM/2019, Processo nº 15.706-6/2019³⁰, sob relatoria do conselheiro interino Moisés Maciel que trata de uma RNI proposta pelo MPMT em desfavor da Prefeitura Municipal de Cláudia e da OSC Instituto

²⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. Decisão Singular. Relator: Moisés Maciel. **Decisão nº 893/MM/2019 – Julgamento Singular.** Publicado no DOC/TCE-MT em 07/08/2019. Processo 15.829-1/2019. Disponível em: <https://servicos.tce.mt.gov.br/diario#/1692>. Acesso em 13 dez. 2022.

²⁹ Os dados referentes aos contratos firmados no âmbito do Termo de Parceria nº 001/2017 podem ser consultados no Jornal Oficial Eletrônico dos Municípios – Mato Grosso, através do endereço eletrônico: <https://diariomunicipal.org/mt/amm/publicacoes/?p=4&std=&exd=&end=&q=Termo+de+Parceria+n%C2%BA+001%2F2017&e=468>.

³⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. Decisão Singular. Relator: Moisés Maciel. **Decisão nº 894/MM/2019 – Julgamento Singular.** Publicado no DOC/TCE-MT em 07/08/2019. Processo 15.706-6/2019. Disponível em: <https://servicos.tce.mt.gov.br/diario#/1692>. Acesso em 13 dez. 2022.

Tupã, em relação ao Termo de Parceria nº 001/2017 que se prolongou entre os exercícios financeiros de 2017 e 2019, totalizando ao final o aporte financeiro na ordem de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais).

[...] Ademais, pontuou que o Termo de Parceria nº 01/2017 alcança praticamente todos os setores administrativos e operacionais do Município de Cláudia, com atividades desenvolvidas nas Secretarias Municipais de Saúde, Educação, Ação Social, Esporte e Lazer, Administração e Meio Ambiente. [...] Acentuou que, o Termo de Parceria está em execução no exercício de 2019, razão pela qual, entende que esse valor tende a aumentar substancialmente. **Consignou ainda, que não obstante as graves irregularidades, o Município de Cláudia terceirizou boa parte de sua atividade por meio da OSCIP Tupã, incluído serviços essenciais à população, como saúde, educação e assistência,** motivo pelo qual entende que a interrupção abrupta do Termo de Parceria nº 01/2017 tem o potencial de causar severos danos aos munícipes, razão pela qual pugnou apenas, em sede de cautelar, pela suspensão do pagamento referente aos “encargos administrativos” do Termo de Parceria nº 01/2017. Nesse aspecto, pontuou que no Termo de Parceria nº 01/2017, o pagamento fixo de encargos administrativos, em alguns casos chegava a ser de 30% sobre o valor do serviço. O quê, no seu entender, “ a OSCIP Tupã chama de 'encargo administrativo' nada mais é do que taxa de administração com outro nome, visto que tem valor fixo sobre o serviço prestado, sem qualquer detalhamento, independente do tipo de atividade e de eventual dispêndio para a sua implementação ou contratação”. (Decisão Singular. Relator: Moisés Maciel. Decisão nº 894/MM/2019 – Julgamento Singular. Julgado em 17/09/2019. Publicado no DOC/TCE-MT em 07/08/2019. Processo 15.706-6/2019).

Neste sentido, importa-nos destacar que embora haja diversos julgamentos que tratam dos processos de terceirização no âmbito das prefeituras municipais no estado de Mato Grosso, verificamos que aquelas que são consideradas ilegais/ilícitas pelo TCE-MT dizem respeito as parcerias firmadas entre a administração pública e as Organizações Sociais (OSC e OSCIP). Nos julgamentos, embora figurem novos municípios e novas organizações sociais, o que se percebe é o estabelecimento ilegal de um percentual fixo a título de taxa de administração de contratos que variam entre 20 e 30% dos valores totais contratados para a execução dos servidos, o que caracterizaria – segundo os julgamentos analisados – lucro para essas entidades, de modo que perderiam a natureza jurídica e figurariam como entidades privadas com fins de lucro.

Por outro lado, verificamos a ação deliberada de prefeituras municipais em relação a celebração de termos de parcerias com essas organizações sociais a fim de reduzir os impactos financeiros na folha de pagamento, afastando o limite estabelecido na LRF, mas a forma com que se constitui o processo configura burla aos ordenamentos jurídicos que tratam do direito da Administração Pública, resultando na terceirização ilícita/ilegal que será discutida por meio dos resultados da pesquisa na quinta seção.

4. FORMAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E FINANÇAS PÚBLICAS: A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O SUBTERFÚGIO PARA A TERCEIRIZAÇÃO

Administração Pública através de um modelo de administração gerencial, ou seja, por resultados. Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

Brasil (1967)³¹

Nesta seção tratamos inicialmente das relações interfederativas, da administração e do papel do município na oferta da educação com fito a discutirmos sobre alguns dos pontos principais que envolvem esta temática. Posteriormente, realizamos uma breve apresentação sobre a Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que se constitui como um dos mais importantes marcos para o estabelecimento do equilíbrio das contas públicas em todas as esferas.

Entretanto, verificaremos ao longo do texto que a LRF ao definir normas e critérios que garantissem a estabilidade dos entes federados, também abriu uma lacuna para que estes a utilizassem como subterfúgio para a materialização de contratos de terceirizações velados de medidas para controle dos gastos com pessoal. Este ponto de permissibilidade tem sido utilizado como uma burla ao diploma constitucional do concurso público e tem possibilitado o aprofundamento da privatização dos serviços públicos, através da terceirização.

Costa e Domiciano (2020, p. 04) destacam em sua pesquisa que,

Desde 2016, no Brasil, cresceu muito rapidamente uma onda de reformas neoliberais e neoconservadoras por meio do aprofundamento de diferentes formas de privatização dos serviços prestados pelo Estado que acabaram por conter o pequeno e breve avanço dos direitos sociais brasileiros. A apropriação dos recursos energéticos pelo grande capital nacional e estrangeiro vem se intensificando a passos largos, de modo a maximizar seus lucros, cujo destaque especial pode-se dar ao capital financeiro.

³¹ Decreto Lei 200 de 25 de fevereiro de 1967 em seu artigo 10 § 7.

Essa onda neoliberal e neoconservadora mencionada anteriormente pelas autoras avançou, sobretudo nos direitos sociais da população, como é o caso das ações privatistas fomentadas pelos governos pós-golpe. Assim, buscamos estabelecer uma construção teórica que possibilite ao leitor compreender os processos de privatização e mercantilização da educação enfatizados nos programas de governo e fortalecidos durante o período da pandemia de Covid-19, sob o subterfúgio de ações políticas inclusivas conforme observaremos nesta dissertação.

4.1. A formação dos municípios brasileiros: das relações interfederativas, da administração e do papel do município na oferta da educação pública

Compreender o processo de financiamento educacional brasileiro e a destinação de recursos públicos para financiamento da educação no âmbito das redes públicas municipais, exige-nos uma reflexão sobre o processo formativo dos municípios, sobretudo, no que diz respeito as relações interfederativas, aos aspectos da administração municipal e o papel do município na oferta da educação pública.

Iniciamos nosso diálogo nos apoiando em Meirelles (2008, p. 128) para definirmos o município como sendo uma “[...] entidade estatal de terceiro grau na ordem federativa, com atribuições próprias e governo autônomo, ligado ao Estado-membro por laços constitucionais indestrutíveis (CF, arts. 18, 29 e 34, VII, ‘c’)”. Ao caracterizá-lo como sendo um ente de terceiro grau, o doutrinador se reporta ao disposto na Carta Constitucional ao definir em seu art. 1º que a República Federativa do Brasil é formada pela “união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”, constituindo assim em um Estado Democrático de Direito. (BRASIL, 2016, p. 11).

Em Lui e Costa (2021, p. 29) identificamos que,

Uma das características mais comuns entre as federações é a diversidade existente entre as regiões, os estados e os governos locais. As federações gozam de diferentes esferas de poder sobrepostas no território, e cada qual conta com distintos graus de autonomia. Desse modo, em um país federativo, é necessário considerar a autonomia política e administrativa dos entes para desenvolver políticas públicas. Essa tarefa, contudo, se torna mais complexa em um país como o Brasil, onde um largo conjunto de direitos sociais foi garantido pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), dos quais a tarefa de implementação é compartilhada pelos três entes federados sobrepostos.

Esta sobreposição de competências acaba por criar um desafio em relação ao balanceamento da autonomia administrativa e política dos entes federados, ao mesmo tempo em que se busca garantir o acesso de todos os cidadãos às políticas públicas. Em Arretche (2012) verificamos que embora os municípios tenham essa autonomia, ela é relativa, visto que as políticas que tem maior impacto e relevância social, tais como saúde, meio ambiente, assistência social, saneamento básico e educação, são discutidas e elaboradas pela União no que se refere ao conteúdo, objetivos e critérios, de modo que os municípios se responsabilizam exclusivamente pela implementação das mesmas.

Lui e Costa (2021) trazem à baila outro importante aspecto no que tange ao financiamento das políticas públicas municipais, que é a baixa capacidade financeira destes entes subnacionais instaurando uma dinâmica extremamente crítica. Ainda, de acordo com os autores, os municípios vivenciam diuturnamente uma grande dicotomia em que por um lado possuem a obrigação na oferta de diversos serviços, mas por outro, dependem significativamente de repasses da União. Neste caminho, Araújo e Fernandes (2015), ao desenvolverem pesquisa relacionada a criação dos municípios, identificaram,

A autonomia municipal como um dos problemas a serem enfrentados na federação brasileira, em virtude da baixa capacidade fiscal, financeira e institucional dos governos. Tendo em conta a dificuldade existente, não consegue cumprir com suas funções constitucionais, tal qual a política urbana. Elucidam que a baixa capacidade financeira dos Municípios decorre da partilha dos impostos federais e estaduais, bem como das transferências de recursos vinculados a políticas sociais. A falta de coordenação entre as esferas de poder resulta num processo inconcluso de descentralização das políticas sociais. Como resultado, “[...] acumulam uma série de problemas relacionados à execução de suas atribuições constitucionais de políticas públicas, no que se refere tanto ao provimento quanto à qualidade dos serviços.” (Araújo; Fernandes, 2015, pp. 297-298).

Diante dos apontamentos ora mencionados, um importante questionamento se desvela: Quais competências são atribuídas aos municípios por meio da autonomia definida constitucionalmente? Embora seja uma discussão complexa e um tanto quanto extensa, Ferreira (1992) apresenta de forma breve e concisa a resposta para o questionamento anteriormente apresentado.

A autonomia significa o poder de gerir os próprios negócios nos limites preestabelecidos por entidade superior. Fundamenta-se a autonomia municipal em cinco bases: a) capacidade de auto-organização, mediante uma espécie de Constituição municipal, que é sua lei orgânica; b) capacidade de autogoverno elegendo o prefeito, o vice-prefeito e os vereadores; c) capacidade legislativa própria, ou poder de auto legislação mediante leis municipais nas áreas de sua competência exclusiva e suplementar; d) capacidade de autoadministração, como poder de administração próprio para prestação e manutenção de serviços de interesse

local; e) autonomia financeira, como a capacidade de decretação de seus tributos e a aplicação de suas rendas. (Ferreira, 1992, p. 55).

Desta forma, para concluirmos a discussão inicial sobre a autonomia municipal, ainda nos fundamentamos em Ferreira (1992) para compreendermos que uma das maiores conquistas para esses entes subnacionais ocorre a partir da CF 1988 que lhes permitiu a elaboração das Leis Orgânicas – o que corresponderia a própria ‘constituição’ – desde que observados os limites estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual.

O que vimos até o momento, é a definição das relações interfederativas entre os entes federativos. Ao trazermos essa reflexão de competências para o âmbito educacional, precisaremos recorrer inicialmente a Constituição Federal de 1988 que em seus artigos 211 e 212 em que passam a estabelecer que a educação básica será organizada em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A forma colaborativa estabelecida nos moldes da Carta Constitucional de 1988, se apresenta no artigo 211, em seus parágrafos 1º ao 5º:

[...] § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (BRASIL, 2016, pp. 124-125).

Cury (2008), contribui destacando que o pacto federativo firmado através dos elementos estabelecidos na CF/88, e nas demais normativas legais, criam um regime de colaboração recíproca: a) com unidade: artigo 6º e artigo 205 da CF /88; b) com princípios comuns: artigo 206 da CF/88; c) com divisão de competências e responsabilidades; d) com diversidade de campos administrativos; e) com diversidade de níveis de educação escolar; f) com assinalação de recursos vinculados; g) com diretrizes e bases da educação nacional: artigo 22, XXIV, da CF /88; e, h) com plano nacional de educação: artigo 214 da CF /88.

Em Amaral (2012), observamos que em relação ao financiamento educacional brasileiro, a ação colaborativa ocorre por meio da tripla vinculação de recursos públicos para

sua manutenção, de modo que a União reparte com estados, distrito federal e municípios, ao passo que os estados repartem com os municípios, e por fim estes vinculam recursos próprios para as despesas com educação, através da sua função supletiva e distributiva. Importa destacar que embora os estados e o distrito federal recebam recursos oriundos da União, os mesmos também possuem como a obrigação constitucional de destinar o mínimo de 25% para gastos em MDE.

Observa-se, portanto, que os municípios devem ofertar prioritariamente a educação infantil e o ensino fundamental, além de se responsabilizar – em colaboração com a União e o estado – pelo financiamento educacional, de modo a garantir o direito à educação de todos os cidadãos. Para além dos gastos em MDE, identificamos que as finanças públicas municipais têm influenciado no avanço das terceirizações dos postos de trabalho na educação, por exemplo, e isso tem ocorrido nos momentos em que os municípios atingem os limites estabelecidos na LRF e para não sofrerem as sanções previstas na Lei, adotam medidas de contenção de gastos e dentre elas encontra-se a terceirização, conforme observaremos a seguir.

4.2. Lei de Responsabilidade Fiscal: das influências externas à terceirização dos postos de trabalho

Sancionada em 04 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 101 que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, passou a ser conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Criada com o objetivo de promover a responsabilidade fiscal na gestão pública. Para isso, estabelece normas que abrangem todas as etapas do processo fiscal, desde a arrecadação de receitas até a aplicação dos recursos na sociedade.

A lei busca garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma responsável, ética, transparente e eficiente. Para isso, estabelece limites para as despesas, regras para a contratação de dívidas e mecanismos de controle e fiscalização. No entanto, antes de ingressarmos na análise e apontamentos dos artigos que tratam diretamente das despesas com pessoal, consideramos importante trazer à baila as influências externas que se fizeram presentes na elaboração da respectiva norma legal, pois acreditamos que este movimento permitirá maior compreensão dos pontos a serem discutidos.

Abraham (2021) ao analisar a LRF nos apresenta a conjuntura a qual estávamos inseridos no momento da elaboração. De acordo com o autor, durante a década de 1990, as múltiplas crises no mercado financeiro global resultaram em um aumento expressivo no crédito mundial. O medo de um calote, tanto interno quanto externo, foi alimentado pelo crescente endividamento do setor público. A alta inflação da época ocultou a deterioração das finanças públicas e constituiu uma forma injusta de financiar o setor público, impondo um “imposto inflacionário” aos segmentos mais vulneráveis da população, que não tinham acesso a moedas indexadas. O déficit crescente nas contas da previdência também ameaçava tornar inviável o pagamento de aposentadorias e pensões. Esses fatores político-econômicos foram cruciais para a implementação de normas que regulamentassem o ajuste fiscal, que se tornou extremamente necessário diante do esgotamento iminente dos recursos financeiros essenciais para a implementação das políticas públicas.

Por essas razões acima apresentadas, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 15 de abril de 1999 remete ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar nº 18 com o objetivo de garantir a solvência fiscal no país. Esse projeto de lei surgiu a partir da análise de experiências de países europeus e norte-americanos que adotaram rígidas medidas de controle fiscal em seus países, conforme observamos no Quadro 6 a seguir.

Quadro 6 – Reflexos observados na Lei Complementar nº 101/2000 através das influências exercidas por normas externas

Norma externa	Reflexos na Lei Complementar nº 101/2000	
	Dispositivo na LRF	Descrição
Código de boas práticas para a Transparência Fiscal do Fundo Monetário Internacional ³²	Art. 48	Da transparência, controle e fiscalização
	Art.54 e 55	Do Relatório de Gestão Fiscal
	Art. 56, a 58	Das Prestações de Contas
Tratado de Maastrich (1992) – Comunidade Econômica Europeia ³³	Art. 4, § 1º	Anexo de Metas Fiscais
	Art. 30	Dos limites da dívida pública e das operações de crédito
	Art. 31	Da recondução da dívida aos limites
<i>Budget Enforcement Act</i> (1990) – Estados Unidos da América ³⁴	Art. 9	Limitação de empenho em despesas discricionárias
	Art. 14	Da Renúncia de Receita
	Art. 17	Da Despesa obrigatória de caráter continuado
<i>Fiscal Responsibility Act</i> (1994) – Nova Zelândia ³⁵	Art. 48	Da transparência, controle e fiscalização

³² FMI. Fundo Monetário Internacional. **Código de boas práticas para a Transparência Fiscal**. 2007. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/codep.pdf>. Acesso em 15 de nov. 2023.

³³ COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPEIA. **Tratado de Maastrich**. 1992. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>. Acesso em 15 de nov. 2023.

³⁴ EUA. Estados Unidos da América. **Budget Enforcement Act**. 1990. Disponível em: <https://budgetcounsel.com/laws-and-rules/budget-enforcement-act-of-1990/>. Acesso em 15 de nov. 2023.

³⁵ NOVA ZELÂNDIA. **Fiscal Responsibility Act**. 1994. Disponível em: http://www.nzlii.org/nz/legis/hist_act/fra19941994n17270/. Acesso em 15 de nov. 2023.

Fonte: Adaptado de Abraham (2021).

Observamos no quadro 6, que diversas normas internacionais influenciaram na elaboração da Responsabilidade Fiscal (LRF) brasileira. Essas normas, que incluem o Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal do Fundo Monetário Internacional, o Tratado de Maastricht, o *Budget Enforcement Act* e a *Fiscal Responsibility Act*, estabelecem princípios e regras para a gestão fiscal responsável. A LRF incorporou muitos desses princípios e regras, com o objetivo de promover a transparência, a eficiência e a sustentabilidade das contas públicas brasileiras.

É possível identificar, portanto, que no caso específico do Brasil, a LRF se constituiu como um importante instrumento para a recuperação da saúde fiscal do país. A lei, em sua essência, deveria contribuir para a redução do endividamento público, para o controle dos gastos públicos e para a promoção da transparência na gestão das finanças públicas, além de impactos na área social e, sobretudo, na contratação de pessoal pelo setor público (Araújo *et al.*, 2015).

Neste caminho, Araújo *et al.* (2015, p. 743) destaca que,

A LRF estabelece, ainda, diretrizes para os três entes da federação, abrangendo sua atuação nos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), bem como os Tribunais de Contas, estaduais e municipais. Em relação ao orçamento público e às técnicas de planejamento, a lei manteve os princípios constitucionais e as três peças fundamentais, Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e Plano Plurianual (PPA). A adoção desses três instrumentos fez parte das novas exigências do estabelecimento de uma programação financeira e adoção de cronogramas mensais de desembolso de recursos orçamentários. O objetivo maior foi interligar a execução orçamentária e o fluxo dos recursos financeiros programados (art. 8º da LRF).

Araújo *et al.* (2015) destaca a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para a estruturação do orçamento público brasileiro. A lei define orientações para os três níveis de governo, englobando suas ações nos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), além dos Tribunais de Contas estaduais e municipais. No entanto, Abraham (2021) aponta em seus estudos que embora a LRF tenha apresentado importantes diretrizes para o controle fiscal da união e de seus entes subnacionais, é possível identificar a existência de algumas brechas normativas que acabam por permitir a ocorrência de algumas manobras fiscais para tentarem se eximir do cumprimento dos rigores da lei, principalmente em relação aos limites de gastos, conforme podemos observar abaixo.

a) **Forma de contabilização de despesas de pessoal, especialmente no que se refere à possibilidade ou não de dedução (para não atingir os limites fixados em lei) dos valores pagos aos terceirizados, aos aposentados e despesas tributárias que incidem nos pagamentos de pessoal (IR e Contribuições);** b) definição objetiva das despesas (sobretudo em relação as despesas correntes) que podem ser financiadas com o uso de receitas variáveis como os *royalties*; c) fixação das despesas que devem ser necessariamente quitadas dentro do mesmo mandato, em reforço à vedação (do uso de “restos a pagar”) prevista no art. 42; e d) especificação dos limites de empenho que devem ser obrigatoriamente cumpridos por todos os poderes de cada ente (Abraham, 2021, p. 20, grifos nosso).

Ao observamos os pontos elencados pelo doutrinador, consideramos importante deixar em evidência aquele que trata dos gastos com pessoal e que podem abrir margem para eventuais manobras fiscais para uma possível fuga do cumprimento dos limites estabelecidos na lei. Assim, para darmos prosseguimento as discussões sobre esta temática, considera-se relevante a compreensão dos principais aspectos relacionados a despesas de pessoas que a referida norma apresenta, para isso, recorreremos a Abraham (2021).

As **despesas de pessoal** foram condicionadas a outros requisitos além daqueles que a Constituição já impunha nos arts. 37 e 169. Sua realização passa a exigir uma *estimativa de impacto orçamentário* e a comprovação de que seu gasto não afetará as metas e resultados fiscais, bem como a demonstração da sua *adequação à lei orçamentária e compatibilidade com o plano plurianual e lei de diretrizes orçamentárias*. Foi vedado o aumento de despesas com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão. Foram criados limites de gastos globais e de gastos por poder ou órgão, fixados com base na receita líquida corrente, cujo atendimento será verificado quadrimestralmente. A partir de tais limites, instituiu-se um mecanismo de limite prévio, na base de 95% dos valores estabelecidos como teto de despesa de pessoal para resguardar o volume máximo de gastos e não excedê-los (Abraham, 2021, p. 26, grifos do autor).

Percebe-se que a introdução da necessidade de uma estimativa de impacto orçamentário representa um passo significativo na busca pela almejada transparência e pelo planejamento eficaz na gestão dos recursos públicos, visando evitar comprometimentos financeiros que possam afetar o equilíbrio fiscal. Além disso, a imposição de limites de gastos globais e por poder ou órgão, associada à verificação quadrimestral, deveria revelar um comprometimento com o monitoramento constante das despesas de pessoal, entretanto, o que a pesquisa nos desnuda é um verdadeiro descompasso entre o texto da lei e a prática cotidiana. Destaca-se também que a LRF traz uma restrição ao aumento de despesas nos cento e oitenta dias anteriores ao término do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão que evidencia a preocupação em evitar possíveis manobras de gastos em momentos eleitorais, materializando-se como um importante caminho para o equilíbrio fiscal.

Neste sentido, compreendendo que o objetivo desta pesquisa limita-se aos dados referentes as despesas com pessoal analisaremos a seção II do Capítulo IV da LRF que trata da despesa pública. Di Pietro (2012) e Abraham (2021) ressaltam que, com o propósito de estabelecer um padrão para a análise comparativa entre as diversas categorias de despesas e, sobretudo, para delinear quais despesas são consideradas nos cálculos relativos ao limite de comprometimento da RCL, conforme mencionado no art. 19, o artigo 18 da LRF em análise estabelece como despesa total com pessoal a soma dos gastos do ente da Federação com servidores ativos, inativos e pensionistas, referentes a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, tanto civis quanto militares, incluindo membros de Poder. Esses gastos englobam diversas modalidades remuneratórias, tais como vencimentos, vantagens fixas e variáveis, subsídios, proventos de aposentadoria, reformas e pensões, abrangendo ainda adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza. Adicionalmente, contemplam encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

O art. 19 da referida norma apresenta a despesa total com pessoal, respeitando cada exercício fiscal por ente da Federação, não podendo exceder os percentuais definidos tendo como base a RCL³⁶, conforme observamos.

Tabela 13 - Despesas de pessoal por poder e órgão (% RCL)

Esfera	Poder				Total
	Executivo	Legislativo	Judiciário	Ministério Público	
União	40,90	2,50	6,00	0,60	50,00
Estados	49,00	3,00	6,00	2,00	60,00
Municípios	54,00	6,00	-	-	60,00

Fonte: Elaborado pelo autor com base dos dados do art. 19 da L.C. 101/2000.

Destacamos que, considerando o objetivo deste estudo, tomaremos como elemento principal para as discussões os dados referentes aos percentuais de despesas estabelecidos para os municípios. Abraham (2021) ao analisar os artigos 18 e 19 da norma, destaca que o conceito de despesa com pessoal a que se refere a LRF não depende da natureza do vínculo empregatício, ou seja,

³⁶ O cálculo da receita é realizado com base na arrecadação do mês de referência e nos onze meses imediatamente anteriores, totalizando os últimos 12 meses. Esse cálculo abrange todas as receitas correntes, sendo deduzidas as transferências legais, contribuições, além da dedução da receita destinada ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

[...] tanto as contratações por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, como as que poderão vir a ser contestadas à luz do instituto constitucional do concurso público, independentemente da verificação de legalidade ou validade das contratações. Outrossim, este conceito de despesa bruta com pessoal tem caráter exemplificativo, e inclui “quaisquer espécies remuneratórias”, inclusive “vantagens pessoais de qualquer natureza” atribuídas a ativos, inativos e pensionistas, além de outras despesas com pessoal decorrentes de contratos de terceirização, aplicando-se o princípio da prevalência da essência sobre a forma (Abraham, 2021, p. 188).

À luz dos comentários de Abraham (2021) torna-se importante apontar que de acordo com o Acórdão do TCU nº 2.444/2016³⁷ de relatoria do eminente Ministro de Contas Bruno Dantas, os gastos com contratos de terceirização precisam ser previamente analisados, uma vez que nem todos eles poderão fazer parte dos percentuais estabelecidos na LRF, de modo que apenas os destinados a substituição de servidores e empregados públicos poderão ser contabilizados.

No mesmo caminho, observamos que o Acórdão nº 1.187/2019³⁸ também de relatoria do eminente Min. Bruno Dantas define o entendimento de que mesmo que a função de substituição de servidores ou empregados públicos sejam exercidas por organizações sociais, os valores referentes as remunerações de pessoal que exercem atividades finalísticas também devem ser computadas para fins dos percentuais estabelecidos da LRF.

Em complemento, recorreremos ao Manual de demonstrativos fiscais da Secretaria de Tesouro Nacional para elucidar a forma com que as despesas com contratação de mão de obra terceirizada devem ser tratadas.

O conceito de despesa com pessoal não depende da natureza do vínculo empregatício. Assim, as despesas com servidores, independentemente do regime de trabalho a que estejam submetidos, integram a despesa total com pessoal e compõem o cálculo do limite de gasto com pessoal. Assim, consideram-se incluídos tanto servidores efetivos, como cargos em comissão, celetistas, empregados públicos e agentes políticos. [...] **O conceito de despesa com pessoal também não depende de avaliação jurídica sobre a legalidade ou não da contratação.** Assim, tanto as contratações por tempo determinado para atender necessidade temporária de

³⁷ **Finanças Públicas. Responsabilidade fiscal. Terceirização. Limite. Despesa com pessoal. Substituição. Servidor público.** “Nem todo gasto com terceirização de mão de obra deve fazer parte do cálculo dos limites de despesa com pessoal, pois o art. 18, § 1, da LRF exige apenas a contabilização dos gastos com contratos de terceirização de mão de obra que se referirem a substituição de servidores e empregados públicos”. (TCU, Acórdão 2.444/2016, Rel. Min. Bruno Dantas, Plenário, Sessão: 21.09.2016, Boletim de Jurisprudência nº 145 de 10.10.2016).

³⁸ **Finanças Públicas. Responsabilidade fiscal. Terceirização. Despesa com pessoal. Limite. Organização social.** “O valor referente ao pagamento da remuneração do pessoal que exerce atividade -fim de ente público nas organizações sociais deve, de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN (8ª e 9ª edições) e com a Portaria 233/2019 do Ministério da Economia, ser incluído no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal estipulados na LRF (Lei Complementar 101/2000)”. (TCU, Acórdão 1.187/2019, Rel. Min. Bruno Dantas, Plenário, Sessão: 22.05.2019, Boletim de Jurisprudência nº 266 de 10.06.2019).

excepcional interesse público como as que poderão vir a ser contestadas à luz do instituto constitucional do concurso público, por exemplo, deverão ser registradas na despesa com pessoal, independentemente da verificação da legalidade ou validade das contratações, bem como das eventuais cominações que possam advir. [...] As despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, serão classificadas no grupo de despesa 3 – Outras Despesas Correntes, elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização. Essas despesas devem ser incluídas no cálculo da despesa com pessoal por força do §1º do art. 18 da LRF. [...] A LRF não faz referência a toda terceirização, mas apenas àquela que se relaciona à substituição de servidor ou de empregado público (Brasil, 2019, p. 512; 518-519).

Para além destes elementos importantes a compreensão da composição dos gastos de pessoal para fins de cumprimento dos percentuais estabelecidos na LRF, o Manual ainda delinea aquelas atividades que não podem ser consideradas para o computo dos limites aqui trabalhados, conforme observamos.

Assim, não são consideradas no bojo das despesas com pessoal as terceirizações que se destinem à execução indireta de atividades que, simultaneamente: a) sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade (atividades-meio), na forma de regulamento, tais como: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática – quando esta não for atividade-fim do órgão ou Entidade – copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações; b) não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou seja, relativas a cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente; e c) não caracterizem relação direta de emprego como, por exemplo, estagiários (Brasil, 2019, p. 518-519).

Nota-se a definição de critérios específicos que excluem determinadas terceirizações do escopo das despesas com pessoal. Esses critérios, devidamente delineados, buscam proporcionar clareza e uma delimitação mais precisa para a contabilização dessas despesas. Entretanto, é possível perceber que ao longo deste trabalho perfilhamos o entendimento de que a terceirização irrestrita dos postos de trabalho, sejam eles inerentes às atividades-meio ou atividades-fim, não podem ser utilizados como mecanismos para a burla as normas vigentes, tampouco como forma de eximir-se do cumprimento dos limites de gastos estabelecidos na LRF.

Deste modo, compreendemos neste trabalho a indiscutível necessidade de apresentar a constituição dos elementos de despesas que foram analisados nas coletas de dados e que subsidiaram a definição daqueles que seriam utilizados na pesquisa. Há que se destacar que embora o Manual de demonstrativos fiscais estabeleça que os contratos decorrentes de

terceirização de postos de trabalhos relativos à atividade-fim estejam previstos no grupo de despesa 3 – Outras Despesas Correntes, elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização, não nos limitamos apenas a este elemento e seus desdobramentos, mas incluímos outros elementos conforme é possível observar na subseção a seguir.

4.3. Elementos de despesa segundo o Manual de Contabilidade do Setor Público

Ao discutirmos as relações interfederativas e os limites de gastos com pessoal a partir da LC nº 101/2000, nos deparamos com alguns aspectos técnicos como os percentuais de vinculação dos impostos que compõem os recursos destinados à educação, a análise dos demonstrativos de despesas e receitas consolidadas emitidas pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE).

Regulado e administrado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o SIOPE é uma ferramenta eletrônica que foi criada para coletar, processar, e divulgar informações sobre orçamentos educacionais. Este sistema é aberto ao cidadão sem necessidade de senha; ou seja, permite o acesso público às informações apresentadas pelos estados, municípios e União, sem prejuízo das atribuições legislativas ou judiciais. O objetivo do SIOPE é fortalecer os mecanismos sociais de controle sobre os recursos aplicados no desenvolvimento e manutenção educacional. Além disso, o sistema fornece aos gestores educacionais informações atualizadas sobre os recursos públicos de seu país e recursos correspondentes, permitindo que eles implementem políticas de financiamento que promovam a inclusão educacional e a igualdade de oportunidades. (FNDE, 2022).

Destacamos que embora os relatórios de despesas consolidadas emitidos pelo SIOPE apresentem diversos elementos de despesas, discutiremos o conceito e as aplicações apenas daqueles que possuem destinação para serviços de terceiros (pessoa jurídica ou pessoa física), e que caracterizem contratação de terceirização de pessoal. Recorreremos aos documentos oficiais elaborados pelo Ministério da Economia, através da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), como o Manual de Contabilidade aplicada ao setor público (2021), Manual de demonstrativos fiscais (2017; 2018; 2019; 2020), e o Manual de informações de custos do Governo Federal (2018), que subsidiarão nossa discussão relacionada aos elementos de despesa que, após analisados e identificados, caracterizem esta forma de privatização em educação, que é o objetivo central desta pesquisa.

Para que possamos prosseguir com a análise e discussão da caracterização dos elementos de despesas, precisamos compreender a estrutura do código que os representa. Neste caminho, a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001 apresenta a estrutura da natureza da despesa em todas as esferas de governo como sendo “c.g.mm.ee.dd”, conforme apresenta o quadro 7.

Quadro 7 – Estrutura da natureza dos elementos de despesa

Código de representação	Descrição
“c”	Categoria econômica
“g”	Grupo de natureza da despesa
“mm”	Modalidade de aplicação
“ee”	Elemento de despesa
“dd”	Desdobramento, facultativo, do elemento de despesa

Fonte: adaptado de Brasil (2001).

Insta destacar que a referida Portaria Interministerial foi elaborada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pelo então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) que posteriormente seria incorporado ao Ministério da Economia (ME), tinha por objetivo padronizar a classificação das despesas públicas de acordo com os elementos de despesas. Ainda de acordo com o documento, os elementos de despesas ainda poderiam se desdobrar em outros códigos para representar aquelas despesas facultativas (Brasil, 2001).

Para esta pesquisa, estabelecemos alguns dos códigos que consideramos importantes e que precisariam de uma análise mais aprofundada dos contratos, assim, apresentaremos no quadro 8 os conceitos e as especificações que subsidiaram nossos estudos.

Quadro 8 – Conceitos e especificações

Descrição	Código	Especificação
Categoria econômica	3 – Despesas correntes	Classificam-se nessa categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.
Grupo de natureza da despesa	1 - Pessoal e Encargos Sociais	Despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais,

		gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o caput do art. 18 da Lei Complementar 101, de 2000.
	3 – Outras despesas correntes	Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.
Modalidade de aplicação	90 – Aplicações diretas	Aplicação direta, pela unidade orçamentária, dos créditos a ela alocados ou oriundos de descentralização de outras entidades integrantes ou não dos Orçamentos Fiscal ou da Seguridade Social, no âmbito da mesma esfera de governo.
Elemento de despesa	04 - Contratação por Tempo Determinado	Despesas orçamentárias com a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, de acordo com legislação específica de cada ente da Federação, inclusive obrigações patronais e outras despesas variáveis, quando for o caso.
	34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização	Despesas orçamentárias relativas a salários e demais encargos de agentes terceirizados contratados em substituição de mão de obra de servidores ou empregados públicos, bem como quaisquer outras formas de remuneração por contratação de serviços de mão de obra terceirizada, de acordo com o art. 18, § 1o, da Lei Complementar no101, de 2000, computadas para fins de limites da despesa total com pessoal previstos no art. 19 dessa Lei.
	36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	Despesas orçamentárias decorrentes de serviços prestados por pessoa física pagos diretamente a esta e não enquadrados nos elementos de despesa específicos, tais como: remuneração de serviços de natureza eventual, prestado por pessoa física sem vínculo empregatício; estagiários, monitores diretamente contratados; gratificação por encargo de curso ou de concurso; diárias a colaboradores eventuais; locação de imóveis; salário de internos nas penitenciárias; e outras despesas pagas diretamente à pessoa física.
	39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	Despesas orçamentárias decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, exceto as relativas aos Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC, tais como: assinaturas de jornais e periódicos; tarifas de energia elétrica, gás, água e esgoto; serviços de comunicação (telex, correios, telefonia fixa e móvel, que não integrem pacote de comunicação de dados); fretes e carretos; locação de imóveis (inclusive despesas de condomínio e tributos à conta do locatário, quando previstos no contrato de locação); locação de equipamentos e materiais permanentes; conservação e adaptação de bens imóveis; seguros em geral (exceto os decorrentes de obrigação patronal); serviços de asseio e higiene; serviços de divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; serviços funerários; despesas com congressos, simpósios, conferências ou exposições; vale-refeição; auxílio-creche (exclusive a indenização a servidor); e outros congêneres, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso de obrigações não tributárias.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001.

Sabe-se que nem todos os elementos de despesas apresentados no quadro 8 configuram explicitamente a terceirização de pessoas, no entanto, consideramos importante apontar tais elementos, visto que foram analisados os contratos abarcados por eles com fito a não deixarmos nenhuma informação sem uma prévia análise, por outro lado, reconhecemos que nem todos os contratos de terceirização estão dentro do escopo deste estudo e por este motivo adotamos tais elementos para a análise inicial (seleção dos dados). Neste caminho, definimos como fonte primária de seleção dos dados o Relatório de Despesas Consolidadas emitido pelo SIOPE, de modo que utilizaremos os seguintes elementos de despesa demonstrados no quadro 9.

Quadro 9 – Elementos de despesa que serão analisados na pesquisa

CÓDIGO DE REPRESENTAÇÃO	DESCRIÇÃO
3.1.90.04.00	Contratação por Tempo Determinado
3.1.90.34.00	Outras Desp. de Pessoal - Contr. de Terceirização
3.3.90.34.00	Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização
3.3.90.36.00	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física
3.3.90.39.65	Serviços de Apoio ao Ensino
3.3.90.39.79	Serviço de Apoio Administrativo, Técnico e Operacional
3.3.90.39.99	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica

Fonte: Dados da pesquisa.

Optamos por apresentar os elementos de despesa que serão analisados na pesquisa neste momento do trabalho, por considerarmos importante destacar quais desdobramentos dos elementos que poderiam caracterizar a privatização em educação, por meio da terceirização. Neste caminho, apoiamo-nos em Belfield e Levin (2004, p. 17) para pontuar que a privatização pode ser compreendida “quando são criados novos mercados que proporcionam alternativas aos serviços do governo ou aos sistemas de distribuição estatal”.

Ou seja, partimos do pressuposto que parte dos serviços que são ofertados pelo setor público e que de alguma forma é repassada sua execução para o setor privado, caracteriza-se privatização na forma de terceirização, ao passo que aqueles serviços que o Estado não oferta como por exemplo a energia elétrica, serviços bancários, água, esgoto e serviços de gás de cozinha, não podem ser caracterizados como privatização.

De acordo com Calderón, Strelec e Marim (2010, p. 135),

A subcontratação de empresas fornecedoras de serviços é uma prática que já tem se instaurado nas escolas particulares: segurança, cantinas, limpeza, informática, transporte, métodos educacionais, tecnologias educacionais, entre outros. Semelhante às empresas, as escolas distinguem as atividades estratégicas e as atividades de apoio, separando aquelas que podem ou não ser terceirizadas. No Brasil, a subcontratação e a terceirização no segmento educacional constituem-se em práticas com sustentação legal sempre que se restrinjam às chamadas atividades-meio, isto é, atividades não essenciais à missão da empresa (limpeza, segurança, jardinagem, assessoria jurídica, entre outros), sendo proibida a terceirização das chamadas atividades-fim, isto é, o próprio ato de ensinar.

Nesta perspectiva, percebemos que este processo pode ser reflexo das propostas materializadas pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) proposto em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) que tinha como objetivo a “melhoria” do Estado através de uma visão empresarial. Retomando as discussões realizadas por pesquisadoras como as de Peroni (2013) e Costa (2019), verificamos que esta caminhada está diretamente relacionada as redefinições do papel do Estado, ampliando os limites de atuação do setor privado dentro das instituições públicas.

Nesse contexto, visando expor os resultados decorrentes da coleta e análise dos dados provenientes das fontes previamente citadas, a próxima seção delinea sucintamente o cenário social do Estado de Mato Grosso. Esta abordagem inclui informações educacionais pertinentes às redes municipais de ensino, conforme será elucidado nas próximas linhas.

5. A NOVA DIMENSÃO DA PRIVATIZAÇÃO EM EDUCAÇÃO: MAPEAMENTO DAS TERCEIRIZAÇÕES IRRESTRITAS NAS REDES PÚBLICAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E A RECONFIGURAÇÃO DA ESCOLA PÚBLICA

As estratégias de subcontratações e terceirização saem do mundo empresarial e entram no universo educacional, ganhando diversos formatos. Os princípios da reforma do Estado, iniciada no Governo de FHC, arraigaram-se na administração pública brasileira por ser uma tendência mundial impulsionada pela chamada Nova Gerência Pública.

Adolfo Ignacio Calderón, Thamara Strelec e Vladimir Marim³⁹

5.1 Caracterização do estado de Mato Grosso e seus municípios

O processo de construção da pesquisa e do objeto pesquisado perpassou diversas etapas, dentre elas a definição do *locus* da pesquisa. Embora tenhamos apontado com certa recorrência que as análises apresentadas partiram das investigações realizadas nas redes municipais de educação dos 141 municípios mato-grossenses, consideramos importante trazer à baila um pouco da caracterização socioeconômica e historiográfica deste estado.

Recorremos a Macedo (2016) para compreender que o atual estado de Mato Grosso, passou de território espanhol em meados de 1525, quando alguns colonizados capitaneados por Pedro Aleixo Garcia marcham rumo a Bolívia. Ao longo do tempo, o território passou por diversos governantes nos períodos coloniais e imperiais, até a Proclamação da República em 15 de novembro de 1889, quando o país passaria por um processo de construção democrática. No decorrer dos anos, os diversos governos ofertavam diversos benefícios para a colonização das terras mato-grossenses. Siqueira (2002, p. 229) nos apresenta que,

O primeiro movimento promovido pelo Governo Federal objetivando a ocupação e colonização das terras mato-grossenses ficou conhecido como Marcha para o Oeste, sob o patrocínio do presidente Getúlio Vargas e implementado, principalmente, a partir de 1937. Tinha como meta fazer com que as fronteiras econômicas e políticas convergissem e, para isso, era necessário que a nação se constituísse territorialmente num bloco homogêneo. Toma-se, portanto, essencial povoar os espaços “vazios” e promover sua integração política. A instituição criada para a execução dessa tarefa foi a expedição Roncador-Xingu que, mais tarde, tornou-se parte integrante da Fundação Brasil Central. Para que esses empreendimentos tivessem sucesso, era

³⁹ CALDERON, A. I. ; STRELEC, T. C. ; MARIM, V. . Terceirização na administração da educação: as estratégias do mundo empresarial no universo educacional em questão. **Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional** (Curitiba. Impresso), v. 5, p. 127-143, 2010.

importante que se colocassem à sua frente pessoas que tivessem habilidade no trato com os índios, habitantes originais e legítimos proprietários naturais do solo. Assim, os irmãos Villas Bôas se incumbiram de estabelecer contato entre os elementos da fundação e da Expedição e os indígenas.

De acordo com a autora, embora tivéssemos muitos povoados/vilarejos ao longo do território estadual, ainda existiam muitas regiões “inexploradas”, sob domínio dos povos originários. Neste caminho, o Governo Federal além de buscar “fomentar” o desenvolvimento nacional e o aumento das riquezas do país, também buscava garantir um novo espaço territorial – afastado da costa – para transferir a sede do governo localizada no Rio de Janeiro para o Centro-Oeste, caso sofrêssemos ataques a soberania nacional frente aos fatos da Segunda Guerra Mundial (Siqueira, 2002).

Diante dos diversos incentivos ofertados pelo Governo Federal, vimos o despontar de uma migração acentuada de grupos sulistas rumo ao norte do estado. A partir da sua chegada, Mato Grosso passa a se tornar um dos principais polos agropecuários e agrícolas do país, se tornando um dos principais produtores de grãos do mundo e o maior rebanho bovino do Brasil.

Segundo dados do IBGE (2023), o estado de Mato Grosso possui uma população estimada em 3.567.234 habitantes, com uma densidade demográfica aproximada de 3,36 hab/km². Ainda de acordo com o Instituto, o estado possui renda nominal mensal domiciliar per capita de R\$ 1.362 (hum mil, trezentos e sessenta e dois reais), para além destes dados, é possível verificar também que o estado tem como principais atividades econômicas a agropecuária e a agricultura.

De acordo com o Instituto Mato-grossense de Economia Agropecuária (IMEA, 2023) o estado apresentava em 2021 um rebanho aproximado de 32,77 milhões de cabeças de gado e com uma produção de grão de 86,48 milhões de toneladas na safra 2021/2022, colocando o estado como um dos principais polos agropecuários e agrícola do país.

Agora que compreendemos um pouco do estado de Mato Grosso, e conforme delineamos nos procedimentos metodológicos desta pesquisa, passaremos a compreender a organização territorial dos 141 municípios do estado a partir do agrupamento realizado por meio das regiões intermediárias e imediatas definidas pelo IBGE (2017).

As Regiões Geográficas Imediatas têm na rede urbana o seu principal elemento de referência. Essas regiões são estruturas a partir de centros urbanos próximos para a satisfação das necessidades imediatas das populações, tais como: compras de bens de consumo duráveis e não duráveis; busca de trabalho; procura por serviços de saúde e educação; e prestação de serviços públicos, como postos de atendimento do

Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, do Ministério do Trabalho e de serviços judiciários, entre outros. As Regiões Geográficas Intermediárias correspondem a uma escala intermediária entre as Unidades da Federação e as Regiões Geográficas Imediatas. Preferencialmente, buscou-se a delimitação das Regiões Geográficas Intermediárias com a inclusão de Metrôpoles ou Capitais Regionais (IBGE, 2017, p. 20).

Portanto, a constituição das regiões intermediárias e imediatas buscam contribuir com o desenvolvimento regional, além de estabelecer as “capitais regionais” que possuem estrutura e capacidade para dar suporte aos municípios que a compõe, seja no atendimento de demandas sociais, políticas ou econômicas. Desta forma, passamos a apresentar a caracterização socioeconômica e educacional dos municípios mato-grossenses a partir da organização em regiões imediatas.

Para fins de apresentação do índice populacional dos municípios utilizamos a projeção populacional do IBGE para o ano de 2021, ao passo que o PIB per capita utilizado corresponde aos valores de 2019, a renda per capita em valores de 2020, e o número de escolas entre os anos de 2018 e 2021, conforme podemos observar na tabela 14 e seguintes, destaca-se que para a composição dos dados utilizamos as informações contidas no Portal IBGE Cidades, com base no último censo demográfico realizado.

Tabela 14 - Caracterização socioeconômica: Região Intermediária de Barra do Garças

Região Intermediária de Barra do Garças							
Região Imediata de Água Boa							
Municípios	População (2022)	PIB per capita (2021)	Renda per capita (2021)	Percentual da RCL com gasto de pessoal do Poder Executivo (%)			
				2018	2019	2020	2021
Água Boa	29.219	R\$ 74.990,39	2,5 sal. mín.	49,63	51,23	41,28	35,49
Campinápolis	15.347	R\$ 26.958,25	2,8 sal. mín.	50,05	46,90	44,96	43,01
Canarana	25.858	R\$ 132.641,17	2,7 sal. mín.	47,84	53,74	48,79	42,85
Cocalinho	6.220	R\$ 52.079,24	2,5 sal. mín.	46,70	46,17	46,02	32,88
Gaúcha do Norte	8.642	R\$ 163.138,13	2,7 sal. mín.	49,97	50,06	51,13	41,92
Nova Nazaré	4.200	R\$ 35.035,46	2,4 sal. mín.	00 ⁴⁰	51,60	48,02	38,62
Querência	26.769	R\$ 231.667,59	2,7 sal. mín.	46,02	46,05	50,78	42,48
Ribeirão Cascalheira	10.089	R\$ 72.424,03	2,2 sal. mín.	52,56	56,08	48,60	46,70
Região Imediata de Barra do Garças							
Araguaiana	3.795	R\$ 41.316,47	2,1 sal. mín.	48,29	43,23	52,29	49,00

⁴⁰ De acordo com o Processo nº 166480/2018 protocolado junto ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, que trata das Contas Anuais do Governo Municipal de Nova Nazaré do exercício de 2018 ainda encontra-se pendente de julgamento e por este motivo, os percentuais não são disponibilizados.

Barra do Garças	69.210	R\$ 41.607,18	2,1 sal. min.	47,12	45,80	39,81	40,69
General Carneiro	6.037	R\$ 84.131,44	2,1 sal. min.	39,76	38,86	40,23	31,81
Nova Xavantina	24.345	R\$ 47.627,46	2,7 sal. min.	44,69	43,81	45,01	40,13
Novo Joaquim	6.919	R\$ 178.424,27	2,6 sal. min.	42,24	45,53	44,49	43,00
Pontal Araguaia	6.932	R\$ 17.674,65	2,0 sal. min.	52,82	46,41	45,81	35,06
Ponte Branca	2.008	R\$ 20.481,87	2,1 sal. min.	38,94	39,16	37,28	34,56
Ribeirãozinho	2.593	R\$ 77.486,61	2,4 sal. min.	50,78	54,79	48,52	42,16
Torixoréu	4.164	R\$ 60.613,76	2,4 sal. min.	50,72	43,69	38,50	37,20
Região Imediata de Confresa							
Alto Boa Vista	5.715	R\$ 37.231,59	2,8 sal. min.	50,82	53,34	55,47	45,44
Bom Jesus do Araguaia	7.280	R\$ 112.613,63	2,9 sal. min.	51,74	53,40	50,07	38,46
Canabrava do Norte	4.485	R\$ 56.716,70	2,2 sal. min.	46,26	43,82	50,81	47,31
Confresa	35.075	R\$ 47.721,27	2,2 sal. min.	53,73	52,58	48,81	48,46
Luciara	2.509	R\$ 20.224,35	1,8 sal. min.	57,77	48,91	47,35	35,41
Novo Santo Antônio	2.015	R\$ 20.458,85	2,9 sal. min.	50,37	48,39	51,23	39,50
Porto Alegre do Norte	12.127	R\$ 44.260,34	2,2 sal. min.	45,73	53,10	52,81	46,81
São José do Xingu	5.964	R\$ 165.549,74	2,6 sal. min.	52,74	52,59	52,16	41,04
Santa Cruz do Xingu	2.661	R\$ 118.731,10	2,4 sal. min.	45,59	54,28	47,29	37,21
Santa Terezinha	7.596	R\$ 35.169,16	2,2 sal. min.	50,84	52,91	49,78	49,68
São Félix do Araguaia	13.621	R\$ 135.991,34	3 sal. Min	42,05	45,86	51,46	41,23
Serra Nova Dourada	1.800	R\$ 43.686,50	2,4 sal. min.	50,78	54,30	59,27	47,60
Vila Rica	19.888	R\$ 32.627,85	2,2 sal. min.	54,25	53,31	48,54	44,83

Fonte: Elaborado a partir do Banco de dados do projeto de pesquisa intitulado “Privatização e mercantilização da educação básica em municípios mato-grossenses na pandemia, entre 2020 e 2021” coordenado pela Prof^a. Dr^a. Marilda de Oliveira Costa, a partir dos dados disponibilizados pelo IBGE para 2023 (IBGE, 2023) e IBGE municípios.

A discrepância populacional entre os municípios é visível ao analisar os dados da tabela acima, mas os dados ainda nos revelam os valores correspondentes ao PIB per capita em que Querência lidera com o maior valor (R\$ 231.667,59), ao passo que na ponta verificamos o município de Campinápolis com R\$ 26.958,25. No que diz respeito a renda per capita da população desta região, há uma diferença entre um município e outro, seja pelo número de habitantes ou pelo PIB percebido no período.

Considerando o determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal em relação ao percentual máximo da receita corrente líquida a ser aplicada com gasto de pessoal do poder

executivo (ao qual vincula-se as secretarias municipais de educação e suas respectivas redes de ensino), identificamos que 24 municípios apresentaram, durante o período pesquisado, percentuais próximos aos estabelecidos na LRF para gastos com pessoal como: 48,60% (limite de alerta), 51,30% (limite prudencial) e 54% (limite máximo permitido).

Observamos que na Região Imediata de Água Boa, composta por 8 municípios, apenas Ribeirão Cascalheira ultrapassou o limite máximo de gasto com pessoal permitidos na LRF. Em 2019 Ribeirão Cascalheira atingiu a marca de 56,08% de gasto com pessoal da RCL do município, tendo uma acentuada queda nos percentuais observados no ano de 2021, quando o município retornou ao patamar de 46,70%, representando uma redução de 9,38 pontos percentuais em relação ao ano de 2019. Identificamos ainda que os municípios de Água Boa, Campinápolis, Canarana, Gaúcha do Norte e Nova Nazaré, em pelo menos um dos exercícios fiscais compreendidos no período pesquisado, ultrapassaram o limite de alerta e/ou o limite prudencial, conforme pode ser observado na tabela 14 anteriormente apresentada.

Em continuidade a análise dos dados apresentados, nota-se que dentre os nove municípios que compõem a região imediata de Barra do Garças, observamos que o número de habitantes varia entre 1.800 em Serra Nova Dourada e 69.210 em Barra do Garças, já em relação ao PIB per capita identificamos Pontal do Araguaia com o menor (R\$ 17.674,65) e Novo São Joaquim com o maior valor (R\$ 178.424,27).

No que diz respeito aos percentuais da LRF a serem aplicados em gastos com pessoal na região imediata de Barra do Garças identificamos que apenas os municípios de Barra do Garças, General Carneiro, Nova Xavantina, Novo São Joaquim e Ponte Branca tiveram gastos com pessoal inferiores aos limites de alerta, prudencial e máximo, durante o período pesquisado. Ao passo que os municípios de Araguaiana, Pontal do Araguaia, Ribeirãozinho e Torixoréu ultrapassaram o limite de alerta e, em determinado momento do período analisado os três primeiros entes subnacionais ultrapassaram o limite prudencial, reduzindo no exercício seguinte tais percentuais.

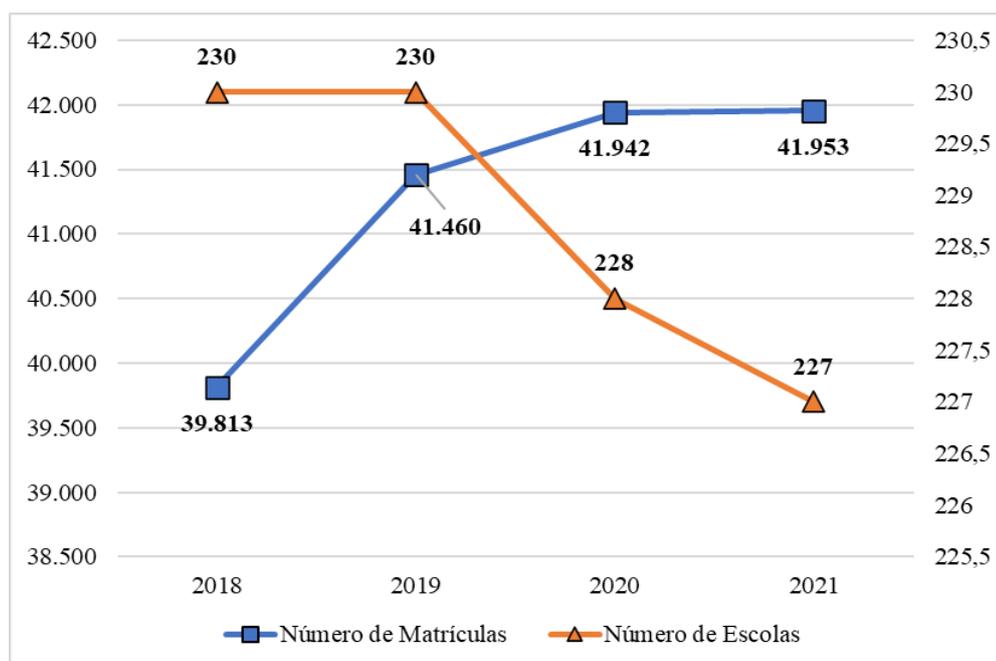
De acordo com dados do IBGE (2021) todos os municípios apresentaram aumento na arrecadação dos impostos, o que gera consequentemente aumento na receita realizada de impostos. Ainda segundo o IBGE (2021) a região imediata de Confresa tem como principal atividade econômica a bovinocultura de corte, influenciando diretamente nos percentuais do PIB e da renda per capita dos municípios. No que diz respeito aos índices de aplicação da RCL identificamos que durante o período pesquisado, nenhum dos municípios pertencentes a esta Região Imediata conseguiu se manter abaixo do limite de alerta, de modo que em algum

dos exercícios fiscais analisados o ente federado atingiu ou ultrapassou o percentual de 48,60%, conforme pode ser observado na tabela 14 anteriormente apresentada.

Identificamos também que 5 municípios ultrapassaram o limite máximo permitido ao Poder Executivo para gastos com pessoal. Em 2020 o município de Alto Boa Vista atingiu 55,47% de gasto com pessoal, apresentando uma queda de 10,03 pontos percentuais no exercício de 2021. Já o município de Luciara em 2018 atingiu o percentual de 57,77%, reduzindo em 22,36 pontos percentuais no exercício fiscal de 2021 em relação ao primeiro ano pesquisado. Santa Cruz do Xingu por sua vez realizou gastos na ordem de 54,28% da RCL em 2019, reduzindo os gastos para 37,21% em 2021. Em Serra Nova Dourada, identificamos que no ano de 2019 os percentuais atingiram 54,30%, em 2020 percebeu-se um aumento nos percentuais para a ordem de 59,27%, apresentando uma queda de 11,67 pontos percentuais no ano de 2021 em relação a 2020. Por fim, verificou-se que o município de Vila Rica aplicou 54,25% da RCL em 2018, apresentando em 2021 uma redução para o patamar de 44,83% de gasto com pessoal.

Diante deste cenário, passamos a analisar o gráfico 4 que apresenta o número de matrículas somadas da educação infantil e do ensino fundamental nas redes municipais de educação e o número de unidades escolares durante o período de 2018 a 2021.

Gráfico 4 – Matrículas totais nas redes públicas municipais e quantitativo de unidades escolares municipais da Região Intermediária de Barra do Garças de 2018 a 2021



Fonte: Elaborado a partir do Banco de dados do projeto de pesquisa intitulado “Privatização e mercantilização da educação básica em municípios mato-grossenses na pandemia, entre 2020 e 2021” coordenado pela Prof^a. Dr^a. Marilda de Oliveira Costa, a partir dos dados disponibilizados nas Sinopses Estatísticas do Censo Escolar (INEP, 2018, 2019, 2020, 2021).

Diante dos dados apresentados, verificamos a redução no número de unidades escolares das redes municipais de educação da Região Intermediária de Barra do Garças enquanto o número de matrículas apresentou um aumento de 2.140 matrículas entre os anos de 2018 e 2021, neste mesmo período identificamos a redução do número de unidades escolares municipais que passou de 230 para 227 unidades na Região Intermediária em questão.

Compreendido os aspectos socioeconômicos e educacionais dos municípios pertencentes a região intermediária de Barra do Garças, passaremos a caracterizar a Região de Intermediária de Cáceres, conforme tabela 15.

Tabela 15 – Caracterização socioeconômica: Região Intermediária de Cáceres

Região Intermediária de Cáceres							
Região Imediata de Cáceres							
Municípios	População (2022)	PIB per capita (2021)	Renda per capita (2021)	Percentual da RCL com gasto de pessoal do Poder Executivo (%)			
				2018	2019	2020	2021
Cáceres	89.681	R\$ 23.753,91	3,4 sal. min.	52,50	52,83	47,52	51,54
Curvelândia	4.903	R\$ 23.513,30	2,1 sal. min.	51,31	51,61	47,34	46,73
Lambari D'Oeste	4.790	R\$ 39.221,83	2,2 sal. min.	52,52	46,99	44,40	44,88
Rio Branco	4.535	R\$ 20.830,42	2,3 sal. min.	51,64	53,90	44,93	37,30
Salto do Céu	3.679	R\$ 29.237,92	1,7 sal. min.	39,82	41,44	49,28	46,70
Região Imediata de Mirassol D'Oeste							
Araputanga	14.786	R\$ 38.361,43	2,1 sal. min.	50,78	53,71	46,30	47,29
Figueirópolis D'Oeste	3.187	R\$ 24.516,56	2,2 sal. min.	48,70	43,54	46,20	38,96
Glória D'Oeste	2.905	R\$ 29.844,05	2,2 sal. min.	49,47	45,24	48,78	39,68
Indiavaí	2.213	R\$ 36.921,25	2,2 sal. min.	47,58	41,50	48,32	44,02
Jauru	8.367	R\$ 41.639,89	2,5 sal. min.	52,03	52,08	53,53	52,29
Mirassol D'Oeste	26.785	R\$ 29.702,61	1,8 sal. min.	53,43	52,45	49,12	49,70
Porto Esperidião	10.204	R\$ 25.346,89	2,7 sal. min.	46,01	49,29	45,09	41,24
Reserva do Cabaçal	2.122	R\$ 17.235,37	2,1 sal. min.	50,80	47,93	53,39	44,72
São José dos Quatro Marcos	17.849	R\$ 23.873,07	2,0 sal. min.	49,71	52,74	43,83	46,13
Região Imediata de Pontes e Lacerda							
Campos de Júlio	8.822	R\$ 455.838,10	3,1 sal. min.	55,08	49,44	49,56	42,71

Comodoro	18.238	R\$ 59.213,23	2,1 sal. min.	53,61	53,12	51,66	50,81
Conquista D'Oeste	3.760	R\$ 34.399,39	2,4 sal. min.	52,61	44,89	45,03	46,41
Nova Lacerda	6.670	R\$ 64.948,20	2,6 sal. min.	48,59	50,74	44,83	35,52
Pontes e Lacerda	52.018	R\$ 52.840,74	2,2 sal. min.	45,47	49,14	44,83	38,92
Vale de São Domingos	2.904	R\$ 24.697,43	2,4 sal. min.	39,32	45,23	50,53	42,84
Vila Bela da Santíssima Trindade	16.774	R\$ 38.942,45	2,4 sal. min.	46,70	52,24	49,65	43,04

Fonte: Elaborado a partir do Banco de dados do projeto de pesquisa intitulado “Privatização e mercantilização da educação básica em municípios mato-grossenses na pandemia, entre 2020 e 2021” coordenado pela Profª. Drª. Marilda de Oliveira Costa, a partir dos dados disponibilizados pelo IBGE para 2023 (IBGE, 2023) e IBGE municípios.

Com cinco municípios, a região imediata de Cáceres possui como principais atividades econômicas a bovinocultura de corte e de leite, figurando como a região com um dos maiores rebanhos bovinos do país. Ao observarmos a projeção populacional, percebemos uma diferença acentuada entre o município de Cáceres e os demais, no mesmo sentido a renda per capita, colocando aqueles mais populosos com maiores rendas.

No que tange aos percentuais estabelecidos na LRF para gasto com pessoal do Poder Executivo, identificamos que todos os municípios em algum dos exercícios fiscais compreendidos nesta pesquisa, ultrapassaram o limite de alerta e/ou o limite prudencial estabelecidos em 48,6% e 51,3% respectivamente. Importa destacar que entre os anos de 2018 e 2021 todos os municípios tiveram aumento na receita realizada de impostos, como por exemplo, Cáceres que saltou de R\$ 100.944.698,76 em 2018 para R\$ 163.976.786,59 em 2021, ou seja, um aumento de aproximadamente 62,44% no período.

Segundo dados do IBGE Cidades (2021) a região imediata de Mirassol D'Oeste desponta como um dos principais polos agropecuários do estado, tendo como principal atividade econômica a bovinocultura de leite e em alguns municípios como Figueirópolis D'Oeste, Porto Esperidião e Reserva do Cabaçal há o predomínio da bovinocultura de corte.

Com PIB per capita variando entre 17 e 41 mil reais e a Renda per capita entre 1,8 e 2,7 salários mínimos, a região apresenta entre os anos da pesquisa que os municípios atingiram ou ultrapassaram o limite de alerta, excetuando-se apenas o município de Indiavaí, mas em alguns casos houve um gasto superior ao limite prudencial como os casos de Araputanga, Jauru, Mirassol D'Oeste, Reserva do Cabaçal e São José dos Quatro Marcos.

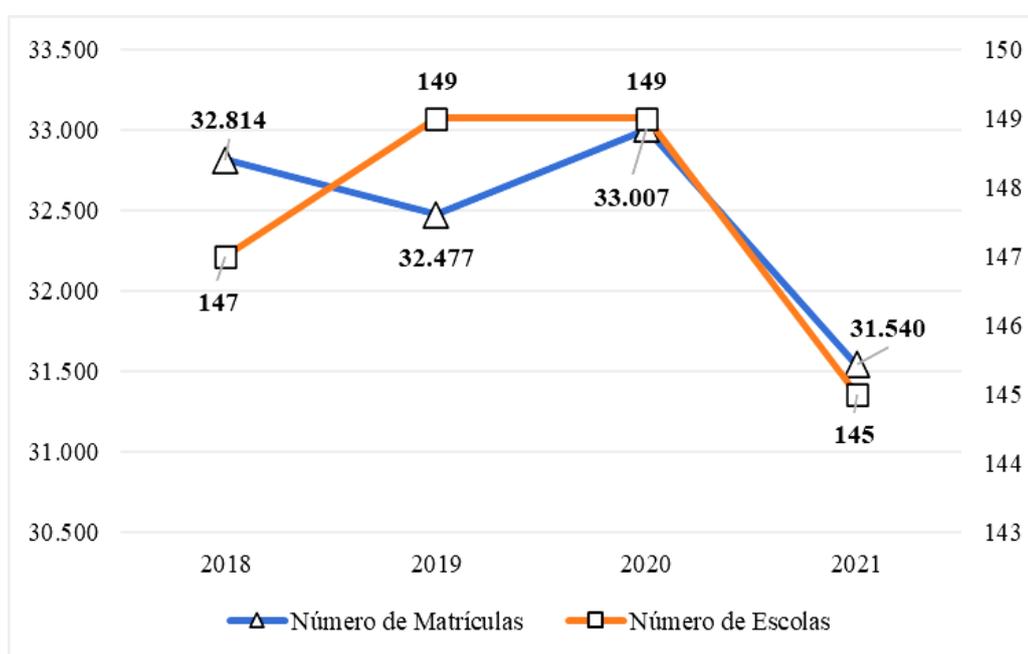
A região imediata de Pontes e Lacerda constituída a partir de 7 municípios, apresenta uma renda per capita média de 2,3 salários mínimos, exceto o município de Campos de Júlio

por apresentar renda média de 3,1 salários mínimos, a variação se dá em decorrência da cidade possuir como principal atividade econômica a produção de grãos, com foco na soja, refletindo inclusive no PIB per capita que representa cerca de 16,13% a mais que a soma dos demais PIBs da região.

Diante dos dados presentes na tabela 15, é possível verificar que todos os municípios executaram gastos com pessoal do Poder Executivo acima dos 48,6% estabelecidos como limite de alerta pela LRF. Entretanto, verificamos que apenas o município de Campos de Júlio gastou percentuais na ordem de 55,08% com gastos de pessoal, e apresentou uma redução de 12,37 pontos percentuais entre os anos de 2018 e 2021, conforme observado na tabela anteriormente apresentada.

Neste contexto, passamos a apresentar no gráfico 5, um panorama entre o número de matrículas e a quantidade de unidades escolares pertencentes a região intermediária de Cáceres.

Gráfico 5 – Matrículas totais nas redes públicas municipais e quantitativo de unidades escolares municipais da Região Intermediária de Cáceres de 2018 a 2021



Fonte: Elaborado a partir do Banco de dados do projeto de pesquisa intitulado “Privatização e mercantilização da educação básica em municípios mato-grossenses na pandemia, entre 2020 e 2021” coordenado pela Prof^a. Dr^a. Marilda de Oliveira Costa, a partir dos dados disponibilizados nas Sinopses Estatísticas do Censo Escolar (INEP, 2018, 2019, 2020, 2021).

As séries históricas relacionadas ao número de matrículas e de escolas entre os anos de 2018 e 2021, demonstram que a Região Intermediária de Cáceres apresentou um ligeiro

aumento no número de unidades escolares entre os anos de 2019 e 2020 que passava a contar com 149 instituições educacionais públicas municipais, ao passo que no ano de 2021 reduziu-se para 145. Em relação ao número de matrículas iniciamos 2018 com 32.814 alunos regularmente matriculados na educação básica em redes municipais, apresentando uma pequena redução em 2019 e posteriormente alcançando o número mais elevado da série em 2020, com 33.007 matrículas, e que no ano seguinte os números sofreram uma queda de aproximadamente 4,45% em relação ao ano anterior. Essa redução pode estar associada aos diversos momentos de elevação da propagação da Covid-19 que se apresentou em formas de cepas distintas, o que gerou determinada preocupação dos pais e responsáveis em relação aos cuidados dos filhos no ambiente escolar.

Após realizarmos as caracterizações referentes aos municípios pertencentes a região intermediária de Cáceres, passaremos a analisar e discutir a Região Intermediária de Cuiabá, conforme tabela 16.

Tabela 16 – Caracterização socioeconômica: Região Intermediária de Cuiabá

Região Intermediária de Cuiabá							
Região Imediata de Cuiabá							
Municípios	População (2022)	PIB <i>per capita</i> (2021) <i>per capita</i>	Renda <i>per capita</i> (2021) <i>per capita</i>	Percentual da RCL com gasto de pessoal do Poder Executivo (%)			
				2018	2019	2020	2021
Acorizal	5.014	R\$ 20.561,61	3,5 sal. mín.	36,82	42,72	39,49	41,96
Barão de Melgaço	7.253	R\$ 15.262,65	2,3 sal. mín.	54,98	54,10	53,53	46,60
Campo Verde	44.585	R\$ 113.394,08	2,6 sal. mín.	46,45	47,27	41,62	38,17
Chapada dos Guimarães	18.990	R\$ 53.931,12	2,3 sal. mín.	60,24	54,82	60,71	53,22
Cuiabá	650.877	R\$ 47.700,88	4,0 sal. mín.	51,77	50,80	47,40	49,90
Jangada	7.426	R\$ 22.421,04	1,8 sal. mín.	49,83	52,63	52,99	49,06
Nobres	15.492	R\$ 72.718,09	2,4 sal. mín.	47,86	50,67	47,86	43,31
Nossa Senhora do Livramento	15.940	R\$ 29.622,31	2,0 sal. mín.	53,65	47,64	38,53	37,46
Nova Brasilândia	3.932	R\$ 29.851,26	2,2 sal. mín.	44,34	52,86	49,73	40,96
Planalto da Serra	3.166	R\$ 87.939,09	2,5 sal. mín.	52,65	49,06	48,32	41,69
Poconé	31.217	R\$ 21.252,49	2,3 sal. mín.	00 ⁴¹	37,90	49,73	45,86
Rosário Oeste	15.453	R\$ 31.476,72	2,5 sal. mín.	57,13	50,14	60,50	52,35

⁴¹ De acordo com o Processo nº 167533/2018 protocolado junto ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, que trata das Contas Anuais do Governo Municipal de Poconé do exercício de 2018 ainda encontra-se pendente de julgamento e por este motivo, os percentuais não são disponibilizados.

Santo Antônio de Leverger	15.246	R\$ 47.655,17	2,3 sal. mín.	50,92	56,94	62,61	53,24
Várzea Grande	300.078	R\$ 34.151,42	2,2 sal. mín.	51,22	45,83	41,36	39,87
Região Imediata de Diamantino							
Alto Paraguai	8.009	R\$ 14.382,30	2,1 sal. mín.	51,80	53,94	57,08	46,08
Arenópolis	10.576	R\$ 24.711,43	2,2 sal. mín.	52,19	54,17	51,09	43,23
Diamantino	21.941	R\$ 257.582,45	2,6 sal. mín.	52,57	50,35	42,32	46,75
Nortelândia	5.956	R\$ 55.592,83	2,9 sal. mín.	50,08	51,50	58,18	41,64
Nova Marilândia	3.529	R\$ 126.907,27	2,7 sal. mín.	54,10	52,62	56,17	45,44
Nova Maringá	5.846	R\$ 133.034,17	2,4 sal. mín.	51,03	46,90	46,26	34,31
Santo Afonso	2.519	R\$ 51.063,20	2,8 sal. mín.	49,48	57,02	53,90	44,36
São José do Rio Claro	14.911	R\$ 68.644,21	2,4 sal. mín.	53,63	50,40	50,33	36,36
Região Imediata de Tangará da Serra							
Barra do Bugres	29.403	R\$ 44.018,43	2,5 sal. mín.	51,86	54,86	50,66	44,14
Brasnorte	17.004	R\$ 101.462,20	2,5 sal. mín.	49,29	50,06	52,04	50,56
Campo Novo do Parecis	45.899	R\$ 187.188,91	2,7 sal. mín.	49,91	47,70	47,00	41,48
Denise	7.014	R\$ 55.018,49	2,5 sal. mín.	57,26	55,70	55,98	53,57
Nova Olímpia	16.352	R\$ 35.164,43	2,7 sal. mín.	53,45	49,70	58,60	51,71
Porto Estrela	3.224	R\$ 29.907,24	2,4 sal. mín.	50,28	50,19	53,70	42,39
Sapezal	28.944	R\$ 253.910,54	2,8 sal. mín.	47,20	49,41	43,29	40,58
Tangará da Serra	106.434	R\$ 51.892,66	2,3 sal. mín.	48,22	47,16	46,73	41,18

Fonte: Elaborado a partir do Banco de dados do projeto de pesquisa intitulado “Privatização e mercantilização da educação básica em municípios mato-grossenses na pandemia, entre 2020 e 2021” coordenado pela Prof^a. Dr^a. Marilda de Oliveira Costa, a partir dos dados disponibilizados pelo IBGE para 2023 (IBGE, 2023) e IBGE municípios.

Considerada como a região mais populosa do estado de Mato Grosso, a região imediata de Cuiabá é composta por 14 municípios com algumas especificidades econômicas. Observamos que a variação da população é de 2.519 em Santo Afonso para 650.877 em Cuiabá (capital do estado), além disso as variações no PIB per capita estão na ordem de 17,65 vezes de diferença entre os municípios de Sapezal e Alto Paraguai que apresentam respectivamente o maior e o menor PIB per capita.

Em relação aos percentuais da LRF, identificamos que apenas os municípios de Acorizal e Campo Verde da Região Imediata de Cuiabá apresentaram gastos inferiores aos limites previstos, ao passo que Cuiabá, Nobres, Poconé e Várzea Grande atingiram ou ultrapassaram o limite de alerta de 48,60% em um ou mais exercícios fiscais durante a pesquisa.

Neste mesmo caminho, verificamos que os municípios de Jangada, Nossa Senhora do Livramento, Nova Brasilândia e Planalto da Serra executaram valores com gasto de pessoal da ordem igual ou superior a 51,30% da RCL durante um ou mais exercícios fiscais analisados nesta pesquisa. Por outro lado, os municípios de Barão do Melgaço, Chapada dos Guimarães, Rosário Oeste e Santo Antônio do Leverger ultrapassaram o percentual de 54% com gastos com pessoal, limite máximo estabelecido na LRF.

Considerada a região imediata com menor número de habitantes da região intermediária de Cuiabá, Diamantino apresenta uma variação significativa em relação ao PIB per capita atingindo o percentual de 90,33% de diferença entre os índices dos municípios com maior e menor PIB, que são Diamantino e Alto Paraguai, respectivamente.

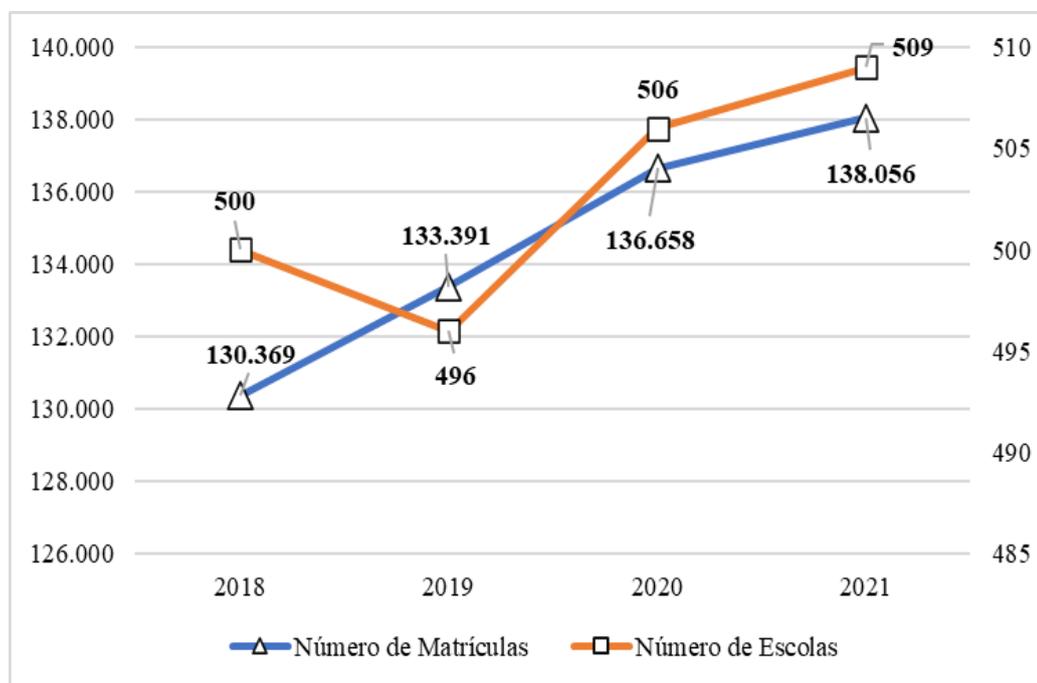
Em relação aos percentuais LRF, verificamos que os oito municípios que compõem a Região Imediata de Diamantino atingiram ou aplicaram acima dos percentuais relacionados ao limite de alerta estabelecido em 48,60% da RCL. No entanto, municípios como Alto Paraguai, Arenópolis, Nortelândia, Nova Marilândia e Santo Afonso em um ou mais exercícios fiscais compreendidos na pesquisa, ultrapassaram o percentual de 54% da RCL a ser aplicado como gasto de pessoal no Poder Executivo, conforme preconiza a LRF.

Com uma variação acentuada no número de habitantes entre os municípios da região imediata de Tangará da Serra, a tabela 15 também nos apresenta importantes dados relacionados ao PIB per capita, e aqui consideramos importante destacar que municípios como Brasnorte, Campo Novo do Parecis, Denise, Sapezal e Tangará da Serra ficam localizados em uma região em que a economia é baseada na agricultura, com foco na produção de soja e milho, talvez seja esse um dos fatores que influenciam nos valores do PIB e da renda per capita.

Ao observarmos os dados referentes aos gastos dos percentuais da LRF, verificamos que apenas os municípios de Barra do Bugres, Denise e Nova Olímpia ultrapassaram o percentual de 54% da RCL definido como limite máximo para gastos com pessoal. Destes, o caso com maior incidência de percentuais elevados é Denise, que durante os anos de 2018, 2019 e 2020 apresentou gastos superiores aos 54%, ao passo que em 2021 apresentou uma ligeira queda, se enquadrando no patamar do limite prudencial.

Analisadas as características socioeconômicas da região intermediária de Cuiabá, observaremos no gráfico 6 o número de matrículas e o número de unidades escolares entre os anos de 2018 e 2021, para compreender como se deu a movimentação educacional nas redes municipais de educação neste período.

Gráfico 6 – Matrículas totais nas redes públicas municipais e quantitativo de unidades escolares municipais da Região Intermediária de Cuiabá de 2018 a 2021



Fonte: Elaborado a partir do Banco de dados do projeto de pesquisa intitulado “Privatização e mercantilização da educação básica em municípios mato-grossenses na pandemia, entre 2020 e 2021” coordenado pela Prof^a. Marilda de Oliveira Costa, a partir dos dados disponibilizados nas Sinopses Estatísticas do Censo Escolar (INEP, 2018, 2019, 2020, 2021).

Os dados apresentados no gráfico acima foram extraídos das sinopses estatísticas do censo escolar elaborado pelo INEP, de acordo com as informações verificamos uma ligeira redução no número de unidades escolares no ano de 2019, mas no ano seguinte ocorre o efeito inverso e a quantidade de instituições aumenta e supera a marca inicial de 500 unidades escolares, seguindo este mesmo caminho no ano de 2021 verifica-se o aumento de modo que a região passou de 500 para 509 unidades escolares das redes municipais de educação.

Em relação ao número de alunos, ao analisarmos o eixo correspondente identificamos que no período analisado não houve reduções no quantitativo, mas sim um aumento que chegou a atingir aproximadamente 5,9% o que corresponde a 7.687 matrículas a mais no ano de 2021 tomando como base o número apresentado no ano de 2018.

Dando continuidade as nossas caracterizações, passamos a analisar a tabela 17 com os dados da Região Intermediária de Rondonópolis.

Tabela 17 – Caracterização socioeconômica: Região Intermediária de Rondonópolis

Região Intermediária de Rondonópolis							
Região Imediata de Jaciara							
Municípios	População (2022)	PIB <i>per capita</i> (2021) <i>per capita</i>	Renda <i>per capita</i> (2021) <i>per capita</i>	Percentual da RCL com gasto de pessoal do Poder Executivo (%)			
				2018	2019	2020	2021
Dom Aquino	7.872	R\$ 83.260,65	2,6 sal. mín.	43,24	47,02	46,58	36,23
Jaciara	28.569	R\$ 43.250,68	2,4 sal. mín.	51,79	49,52	53,86	51,66
Juscimeira	11.480	R\$ 47.524,61	2,3 sal. mín.	45,75	45,00	51,38	45,87
São Pedro da Cipa	4.191	R\$ 14.366,20	2,1 sal. mín.	47,04	42,82	47,18	39,87
Região Imediata de Primavera do Leste							
Paranatinga	26.423	R\$ 91.867,26	2,4 sal. mín.	55,06	51,77	52,08	52,87
Poxoréu	23.283	R\$ 67.630,15	2,1 sal. mín.	45,24	46,52	45,95	40,31
Primavera do Leste	85.146	R\$ 109.043,17	2,4 sal. mín.	49,32	48,94	46,61	38,09
Santo Antônio do Leste	4.099	R\$ 186.843,37	2,6 sal. mín.	38,32	47,92	52,70	37,47
Região Imediata de Rondonópolis							
Alto Araguaia	17.193	R\$ 59.497,11	2,5 sal. mín.	55,59	52,77	50,14	43,83
Alto Garças	13.052	R\$ 97.187,86	3,2 sal. mín.	43,06	50,40	46,75	40,59
Alto Taquari	17.193	R\$ 59.497,11	2,5 sal. mín.	47,79	53,64	53,17	53,28
Araguainha	1.010	R\$ 30.845,70	2,0 sal. mín.	50,21	48,82	52,96	33,30
Guiratinga	10.966	R\$ 46.198,67	2,3 sal. mín.	47,23	47,11	52,62	50,05
Itiquira	12.236	R\$ 156.247,05	2,8 sal. mín.	52,12	49,04	49,21	42,36
Pedra Preta	18.066	R\$ 89.805,80	2,2 sal. mín.	54,58	51,10	51,43	43,69
Rondonópolis	244.911	R\$ 72.181,58	2,4 sal. mín.	41,21	44,22	44,75	44,16
São José do Povo	2.875	R\$ 14.374,39	2,1 sal. mín.	48,85	48,22	46,69	42,27
Tesouro	3.025	R\$ 83.165,07	1,9 sal. mín.	33,04	36,37	46,30	46,47

Fonte: Elaborado a partir do Banco de dados do projeto de pesquisa intitulado “Privatização e mercantilização da educação básica em municípios mato-grossenses na pandemia, entre 2020 e 2021” coordenado pela Prof^a. Dr^a. Marilda de Oliveira Costa, a partir dos dados disponibilizados pelo IBGE para 2023 (IBGE, 2023) e IBGE municípios.

De acordo com os dados apresentados na tabela 10, a Região Imediata de Jaciara, composta por 4 municípios apresenta uma renda per capita que varia entre 1,9 e 3,2 salários mínimos que se relaciona proporcionalmente ao número de habitantes em cada um dos respectivos entes subnacionais. Em relação ao PIB per capita, identificamos uma variação se

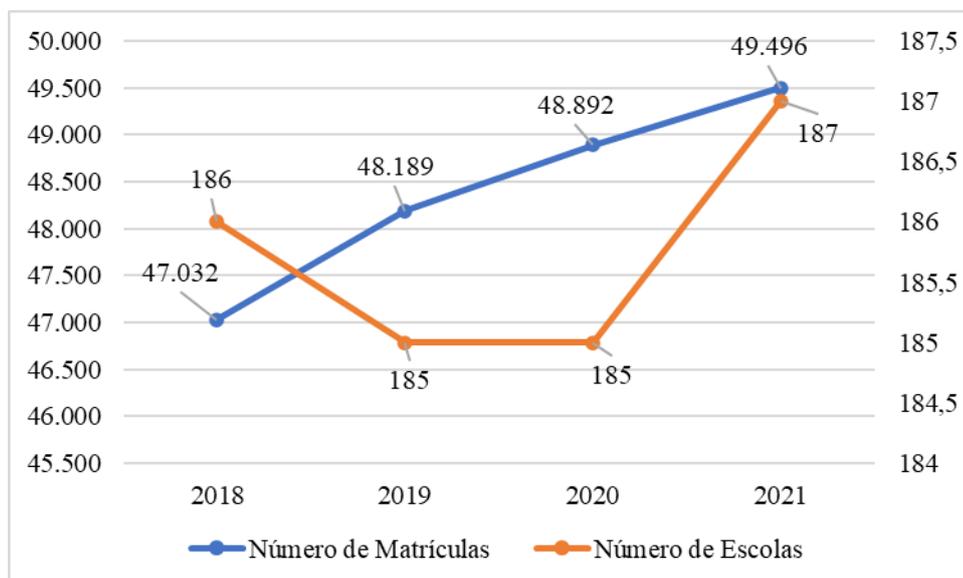
compararmos os municípios de Dom Aquino e Jaciara que se encontram em uma região ligeiramente dominada por garimpos, com os municípios de Juscimeira e São Pedro da Cipa que tem como atividades econômicas principais o turismo. No que diz respeito aos valores da LRF, identificamos que apenas o município de Juscimeira atingiu o limite de alerta em 2020 com 51,38% da RCL, e o município de Jaciara atingiu o limite prudencial em 2020 com 53,86% da RCL.

Na Região Imediata de Primavera do Leste, também composta por 4 municípios, identificamos uma variação da renda per capita relativamente menor se compararmos a região anterior. No que tange ao limite da LRF, identificamos que o município de Paranatinga ultrapassou o limite máximo em 2018 com a aplicação de 55,06% em 2018, reduzindo para 52,87% da RCL em 2021 gastos com pessoal, ao passo que o município de Primavera do Leste atingiu o limite de alerta em 2018 e 2019, com respectivos 49,32% e 48,94% da LRF gastos com pessoal do Poder Executivo. Por conseguinte, identificamos que o município de Santo Antônio do Leste atingiu a marca de 52,70% da RCL aplicados no ano de 2020, ficando no patamar do limite prudencial.

Na Região Imediata de Rondonópolis, composta por 10 municípios que se localizam prioritariamente no eixo produtor de grãos e agropastoril. A região possui municípios com proporções diversas, como é o caso de Araguaína com 909 habitantes – considerado o menor município do estado de Mato Grosso em relação ao número de habitantes, e o município de Rondonópolis com 244.911 habitantes, seguindo este mesmo caminho o PIB per capita e a renda per capita também apresentam, de modo que a variação daquele fica na ordem percentual de aproximadamente 764% entre o município de São José do Povo com menor PIB per capita e o município de Itiquira com o maior PIB. Ao analisarmos os dados da LRF, verificamos que apenas os municípios de Alto Araguaia atingiram o percentual de 55,59% em 2018 apresentando uma redução em 2021 para 43,83% da RCL, ao passo que o município de Pedra Preta atingiu 54,58% em 2018 reduzindo para 43,69% da RCL em 2021, conforme observamos na tabela anteriormente apresentada.

Neste sentido, passamos a analisar os dados educacionais da Região Intermediária de Rondonópolis, apresentamos o gráfico 7 conforme observamos a seguir.

Gráfico 7 – Matrículas totais nas redes públicas municipais e quantitativo de unidades escolares municipais da Região Intermediária de Rondonópolis de 2018 a 2021



Fonte: Elaborado a partir do Banco de dados do projeto de pesquisa intitulado “Privatização e mercantilização da educação básica em municípios mato-grossenses na pandemia, entre 2020 e 2021” coordenado pela Prof^a. Dr^a. Marilda de Oliveira Costa, a partir dos dados disponibilizados nas Sinopses Estatísticas do Censo Escolar (INEP, 2018, 2019, 2020, 2021).

A partir da caracterização dos municípios pertencentes a Região Intermediária de Rondonópolis, consideramos importante apresentar os dados educacionais referentes aos respectivos entes subnacionais. Ao analisarmos o gráfico 7, verificamos que no ano de 2018 havia 186 unidades escolares ao passo que nos anos de 2019 e 2020 reduziram-se para 185 unidades, e em 2021 ocorreu um pequeno aumento de aproximadamente 3,7%, correspondendo a 2 unidades escolares a mais.

Observamos ainda que em relação ao número de alunos, identificamos que no período de 2018 a 2021 houve um aumento no número de matrículas de modo que no início da análise haviam matriculados 47.032 alunos nas redes municipais de educação e concluímos a pesquisa em 2021 com 49.496 estudantes regularmente matriculados nas respectivas unidades escolares.

Em continuidade as análises socioeconômicas aqui propostas, passamos a apresentar os dados coletados referentes a região intermediária de Sinop que é formada por seis regiões imediatas que agrupam 42 municípios, assim iniciamos nossa análise pela região imediata de Alta Floresta, conforme a tabela 18 abaixo.

Tabela 18 – Caracterização socioeconômica: Região Intermediária de Sinop

Região Intermediária de Sinop							
Região Imediata de Alta Floresta							
Municípios	População (2022)	PIB <i>per capita</i> (2021)	Renda <i>per capita</i> (2021)	Percentual da RCL com gasto de pessoal do Poder Executivo (%)			
				2018	2019	2020	2021
Alta Floresta	58.613	R\$ 40.531,28	2,2 sal. min.	65,17	59,31	55,59	46,03
Apiacás	8.590	R\$ 22.418,58	2,2 sal. min.	48,79	47,39	41,14	38,13
Carlinda	10.332	R\$ 29.658,71	2,0 sal. min.	52,60	49,01	51,02	47,67
Nova Bandeirantes	13.635	R\$ 21.391,37	1,9 sal. min.	42,04	51,67	46,69	45,99
Nova Monte Verde	8.313	R\$ 39.171,89	1,9 sal. min.	48,89	53,43	56,13	50,65
Paranaíta	11.671	R\$ 70.518,15	2,7 sal. min.	46,27	39,57	45,00	44,45
Região Imediata de Juara							
Juara	34.906	R\$ 38.712,76	2,1 sal. min.	55,44	53,56	54,12	48,16
Novo Horizonte do Norte	3.349	R\$ 24.944,48	2,0 sal. min.	54,33	52,85	52,12	40,95
Porto dos Gaúchos	5.593	R\$ 246.782,25	2,7 sal. min.	58,01	54,85	53,85	40,79
Tabaporã	9.818	R\$ 141.052,69	2,5 sal. min.	47,95	49,43	48,51	38,85
Região Imediata de Juína							
Aripuanã	24.626	R\$ 62.691,39	3,1 sal. min.	47,73	43,96	30,58	28,59
Castanheira	7.506	R\$ 24.494,82	2,3 sal. min.	44,20	53,60	46,86	42,30
Colniza	25.766	R\$ 20.651,18	1,9 sal. min.	00 ⁴²	48,43	40,26	48,10
Cotriguaçu	11.011	R\$ 15.773,04	2,2 sal. min.	53,83	55,55	49,51	47,21
Juína	45.869	R\$ 32.362,19	2,1 sal. min.	54,80	49,19	51,65	41,56
Juruena	10.213	R\$ 17.721,06	3,0 sal. min.	51,42	53,72	50,41	40,81
Rondolândia	3.505	R\$ 28.110,57	2,0 sal. min.	00 ⁴³	45,22	51,44	39,48
Região Imediata de Peixoto de Azevedo							
Guarantã do Norte	31.024	R\$ 30.166,45	2,0 sal. min.	54,01	50,28	52,34	51,73
Matupá	20.091	R\$ 75.388,99	2,3 sal. min.	48,46	46,83	44,51	38,76
Novo Mundo	6.520	R\$ 50.945,76	2,3 sal. min.	50,98	45,93	47,73	43,31
Peixoto de Azevedo	32.714	R\$ 25.734,20	2,5 sal. min.	54,55	52,72	51,99	38,38
Região Imediata de Sinop							

⁴² De acordo com o Processo nº 166871/2018 protocolado junto ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, que trata das Contas Anuais do Governo Municipal de Colniza do exercício de 2018 ainda encontra-se pendente de julgamento e por este motivo, os percentuais não são disponibilizados.

⁴³ De acordo com o Processo nº 412694/2021 protocolado junto ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, que trata das Contas Anuais do Governo Municipal de Rondolândia do exercício de 2018 ainda encontra-se pendente de julgamento e por este motivo, os percentuais não são disponibilizados.

Cláudia	9.593	R\$ 86.593,96	2,2 sal. min.	51,60	47,20	53,57	47,97
Colíder	31.370	R\$ 37.495,61	2,1 sal. min.	45,86	47,84	52,51	49,40
Feliz Natal	10.521	R\$ 70.377,74	2,4 sal. min.	52,73	51,83	47,16	46,52
Itaúba	5.020	R\$ 116.106,91	2,4 sal. min.	51,01	46,74	46,52	45,31
Marcelândia	11.396	R\$ 66.743,72	1,9 sal. min.	50,06	46,57	47,28	42,77
Nova Canaã do Norte	11.707	R\$ 70.608,91	2,3 sal. min.	51,76	47,28	50,81	47,66
Nova Guarita	4.590	R\$ 37.993,87	2,2 sal. min.	46,74	45,40	46,61	41,06
Nova Santa Helena	4.239	R\$ 88.750,48	2,1 sal. min.	50,66	49,26	51,21	39,52
Santa Carmem	5.374	R\$ 224.418,59	2,3 sal. min.	49,45	47,43	43,38	34,83
Sinop	196.312	R\$ 64.607,12	2,4 sal. min.	52,10	44,43	43,02	36,16
Terra Nova do Norte	10.616	R\$ 54.104,74	2,3 sal. min.	53,80	55,43	53,11	50,58
União do Sul	3.838	R\$ 145.942,70	2,2 sal. min.	50,40	44,64	44,55	39,69
Região Imediata de Sorriso							
Ipiranga do Norte	7.815	R\$ 235.258,71	2,9 sal. min.	53,69	48,53	39,35	43,70
Itanhangá	7.539	R\$ 102.626,15	2,1 sal. min.	47,14	43,50	41,74	38,32
Lucas do Rio Verde	83.798	R\$ 98.915,82	2,6 sal. min.	49,04	44,27	42,78	40,10
Nova Mutum	55.839	R\$ 125.187,35	2,4 sal. min.	47,81	47,64	49,99	38,83
Nova Ubiratã	11.530	R\$ 261.783,61	2,7 sal. min.	51,53	52,71	49,11	44,45
Santa Rita do Trivelato	3.276	R\$ 343.161,27	2,9 sal. min.	49,93	47,61	43,05	46,06
Sorriso	110.635	R\$ 131.899,11	2,5 sal. min.	52,37	45,29	46,18	45,95
Tapurah	14.370	R\$ 139.617,54	2,5 sal. min.	44,22	53,86	45,65	38,16
Vera	12.800	R\$ 110.130,08	2,2 sal. min.	45,19	43,99	42,27	42,06

Fonte: Elaborado a partir do Banco de dados do projeto de pesquisa intitulado “Privatização e mercantilização da educação básica em municípios mato-grossenses na pandemia, entre 2020 e 2021” coordenado pela Profª. Drª. Marilda de Oliveira Costa, a partir dos dados disponibilizados pelo IBGE para 2023 (IBGE, 2023) e IBGE municípios.

Apresentando uma pequena variação populacional, a região imediata de Alta Floresta é composta por 6 municípios os quais pertencem a uma região considerada polo de produção agrícola, neste sentido, é possível verificar que os municípios de Paranaíta e Alta Floresta apresentam PIB per capita superiores aos demais municípios, ao passo que a renda apresenta determinado equilíbrio entre os valores.

Ao trazermos à baila os dados referentes aos percentuais da LRF, identificamos que o município de Alta Floresta aplicou o percentual de 65,17% da RCL em 2018 com gastos de pessoal do Poder Executivo, e posteriormente reduzindo este índice para 46,06% em 2021, contabilizando uma queda de 19,11% se comparado a 2018. Já o município de Nova Monte

Verde aplicou no ano de 2020 o percentual de 56,13% da RCL, e em 2021 a ordem de 50,65% apresentando uma queda de 5,48 pontos percentuais se comparado ao ano anterior.

Também localizada no eixo produtor de grãos do estado de Mato Grosso, a região imediata de Juara apresenta índices de PIB per capita relativamente proporcionais aos quantitativos de produção de grãos, o que também influencia na renda per capita que de acordo com a tabela 11 os municípios com maior PIB também apresentam maiores rendas.

No que diz respeito aos dados da LRF, observamos que nos municípios de Juara, Novo Horizonte do Norte e Porto dos Gaúchos em um ou mais exercícios fiscais analisados nesta pesquisa, o percentual máximo de gasto com pessoal do Poder Executivo foi extrapolado, deixando os valores acima dos 54% da RCL.

Com uma população variando entre 3.505 e 45.869 habitantes, a Região Imediata de Juína também apresenta variações em relação ao PIB per capita na ordem de percentual de 27,34% entre o maior e o menor produto interno bruto, e a renda per capita que varia entre 1,8 e 2,7 salários mínimos.

Ao analisar os percentuais com gastos com pessoal nos municípios da Região Imediata de Juína, verificamos que no ano de 2019 o município de Cotriguaçu aplicou 55,55% da RCL, reduzindo para 47,21% em 2021. Já o município de Juína apresentou gastos na ordem de 54,80% da RCL com uma queda de 13,24 pontos percentuais em 2021 se comparado a 2018.

Composto por quatro municípios, a região imediata de Peixoto de Azevedo encontra-se em uma localização onde se cruzam diversas atividades econômicas como a agricultura, pecuária e a avicultura. Os municípios ligados a pecuária (Guarantã do Norte e Matupá) apresentam PIB e renda per capitas relativamente proporcionais, ao passo que os municípios cujas principais atividades econômicas são agricultura e avicultura (Novo Mundo e Peixoto de Azevedo) também apresentam proporcionalidade em relação aos PIBs e rendas per capitas, ao apontarmos proporcionalidade estamos nos referindo a quantidade de produção dos cereais, bovinos e aves.

Na Região Imediata de Peixoto de Azevedo, identificamos que apenas os municípios de Guarantã do Norte e Peixoto de Azevedo apresentaram percentuais acima do limite máximo permitido pela LRF, ambos os casos registrados no ano de 2018 de modo que posteriormente, os índices foram reduzindo.

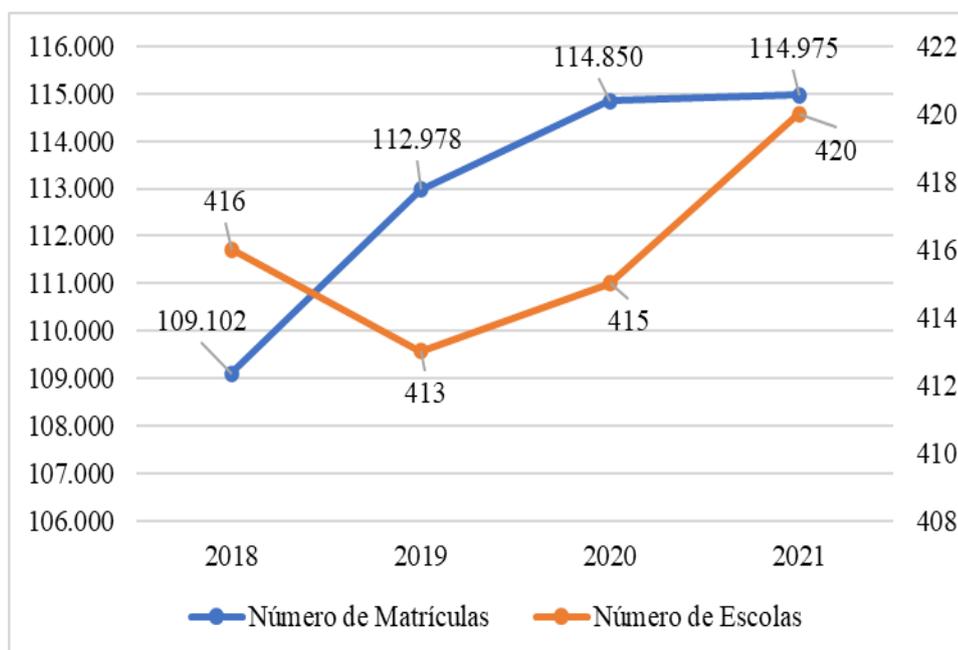
Considerada como uma das maiores regiões imediatas do estado, Sinop é composta por 12 municípios que se localizam no eixo agroprodutor de Mato Grosso. Variando entre 21 e 90 mil reais, o PIB per capita apresenta determinada regularidade se comparado com o

número de habitantes correspondentes e cada um dos municípios. Na Região Imediata de Sinop, verificamos que apenas o município de Terra Nova do Norte apresentou percentuais superiores ao limite máximo, registrando 55,43% em 2019, com ligeira redução em 2021 quando registrou 50,58% da RCL gastos com pessoal.

Já na Região Imediata de Sorriso, reconhecida através dos dados disponibilizados pelo IBGE (2021) como sendo a principal região produtora de soja do estado de Mato Grosso e do Brasil, possui um PIB per capita variando entre R\$ 98.915,82 e R\$ 343.161,27. No que tange aos percentuais gastos com pagamento de pessoal do Poder Executivo municipal, identificamos que nenhum município atingiu ou ultrapassou o limite máximo estabelecido pela LRF, no entanto, alguns municípios estiveram no patamar do limite prudencial durante um dos anos analisados, como por exemplo: Ipiranga do Norte com 53,59% em 2018, Nova Uiratã com 52,71% em 2019, Sorriso com 52,37% em 2018, Tapurah com 53,86% em 2019. Ressalta-se que em todos os casos, registrou-se uma queda nos percentuais durante os exercícios fiscais seguintes como é possível observar na tabela anteriormente apresentada.

Buscando compreender os dados educacionais da Região Intermediária de Sinop, apresentamos o gráfico 8 conforme observamos a seguir.

Gráfico 8 – Matrículas totais nas redes públicas municipais e quantitativo de unidades escolares municipais da Região Intermediária de Sinop de 2018 a 2021



Fonte: Elaborado a partir do Banco de dados do projeto de pesquisa intitulado “Privatização e mercantilização da educação básica em municípios mato-grossenses na pandemia, entre 2020 e 2021” coordenado pela Profª. Drª.

Marilda de Oliveira Costa, a partir dos dados disponibilizados nas Sinopses Estatísticas do Censo Escolar (INEP, 2018, 2019, 2020, 2021).

Ao analisar o gráfico 8, identificamos que entre os anos de 2018 e 2021 o número de matrículas de estudantes nas redes municipais de educação da Região Intermediária de Sinop apresentou um aumento de aproximadamente 5,39%, correspondendo a 5.873 novos estudantes. Em contrapartida, observamos que o número de unidades escolares apresenta uma oscilação, principalmente entre os anos de 2019 e 2020 quando o número decresce para 413 unidade e em seguida aumenta para 420 unidades.

Apresentados de forma segmentada os dados das Regiões Intermediárias de Mato Grosso, passamos a apresentar a junção dos dados totais de matrículas e unidades escolares nas 5 regiões do estado, conforme abaixo.

Tabela 19 – Total geral de matrículas e quantitativo de unidades escolares por Região Intermediária entre os anos de 2018 e 2021.

Região Intermediária	Número de Matrículas em Redes Municipais				Número de Escolas Municipais			
	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
Barra do Garças	39.813	41.460	41.942	41.953	230	230	228	227
Cáceres	32.814	32.477	33.007	31.540	147	149	149	145
Cuiabá	130.369	133.391	136.658	138.056	500	496	506	509
Rondonópolis	47.032	48.189	48.892	49.496	186	185	185	187
Sinop	109.102	112.978	114.850	114.975	416	413	415	420
Total Geral	359.130	368.495	375.349	376.020	1.479	1.473	1.483	1.488

Fonte: Elaborado a partir do Banco de dados do projeto de pesquisa intitulado “Privatização e mercantilização da educação básica em municípios mato-grossenses na pandemia, entre 2020 e 2021” coordenado pela Prof^a. Dr^a. Marilda de Oliveira Costa, a partir dos dados disponibilizados nas Sinopses Estatísticas do Censo Escolar (INEP, 2018, 2019, 2020, 2021).

Os dados apresentados na tabela 19 representam os números totais de matrículas na educação infantil e ensino fundamental nas redes municipais de educação dos 141 municípios do estado de Mato Grosso. A partir dos dados, evidenciamos que de forma geral houve um aumento de aproximadamente 4,7% no número de matrículas entre os anos de 2018 e 2021, de modo que houve um salto de 359.130 matriculados em 2018 para 376.020 em 2021.

Outro número importante está relacionado ao quantitativo de unidades escolares municipais neste período, de modo que em 2018 havia 1.479 unidades escolares municipais, passando para 1.488 unidades escolares em 2021, importa destacar que neste cômputo foram consideradas as unidades que ofertam educação infantil e ensino fundamental séries iniciais e séries finais, nos municípios que ainda ofertam.

5.1. Arcabouço legal: leis de terceirização nos municípios de Mato Grosso

Analisando as importantes contribuições apresentadas nas seções anteriores e considerando que de acordo com Fortini e Paim (2022, p. 29) “a opção do legislador da Lei nº 14.133/21 é valer-se da regra constitucional que lhe assegura competência para editar normas gerais relativas a licitações e contratos e assim modelar o comportamento dos entes subnacionais”. Fundamentamos em Di Pietro (2015, 2022a) e Carvalho Filho (2022), para compreender que a terceirização na Administração Pública local deve ser regulamentada por meio de decretos ou leis específicas. Neste sentido, passaremos a analisar a existência ou não de leis que versam sobre a terceirização nas prefeituras municipais em cada uma das 18 regiões imediatas de Mato Grosso.

Importa destacar que, a Súmula nº 222⁴⁴, de 08 de dezembro de 1994, exarada pelo plenário do Tribunal de Contas da União (TCU) preceitua que a competência por legislar sobre as formas de licitação cabe privativamente à União, de modo que devem ser acatadas por Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos da Constituição Federal, arts. 22, inc. XXVII, art. 37, "caput" e inc. XXI, 71, inc. II e 73, e da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Diante dos elementos aqui apresentados, buscamos no Decreto nº 9.507⁴⁵, de 21 de setembro de 2018, que regulamentou a execução indireta de serviços por meio de empresas terceirizadas, e que posteriormente detalhou, por meio da Portaria nº 443⁴⁶, de 27 de Dezembro de 2018, quais serviços podem ser terceirizáveis pela Administração Pública, conforme observamos abaixo.

Art. 1º No âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, serão preferencialmente objeto de execução indireta, dentre outros, os seguintes serviços:

- I - alimentação;
- II - armazenamento;
- III - atividades técnicas auxiliares de arquivo e biblioteconomia;
- IV - atividades técnicas auxiliares de laboratório;

⁴⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmulas nº 001 a 289**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25753C20F0157679AA5617071&inLine=1>. Acesso em 06 de out. 2022.

⁴⁵ BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. **Diário Oficial da União**. Nº 184, seção 1, de 24 de setembro de 2018.

⁴⁶ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Decreto nº 443, de 27 de dezembro de 2018. Estabelece os serviços que serão preferencialmente objeto de execução indireta, em atendimento ao disposto no art. 2º do Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018. **Diário Oficial da União**. Nº 249, seção 1, de 28 de dezembro de 2018.

V - carregamento e descarregamento de materiais e equipamentos;
VI - comunicação social, incluindo jornalismo, publicidade, relações públicas e cerimonial, diagramação, design gráfico, webdesign, edição, editoração e atividades afins;
VII - conservação e jardinagem;
VIII - copeiragem;
IX - cultivo, extração ou exploração rural, agrícola ou agropecuária;
X - elaboração de projetos de arquitetura e engenharia e acompanhamento de execução de obras;
XI - geomensuração;
XII - georeferenciamento;
XIII - instalação, operação e manutenção de máquinas e equipamentos, incluindo os de captação, tratamento e transmissão de áudio, vídeo e imagens;
XIV - limpeza;
XV - manutenção de prédios e instalações, incluindo montagem, desmontagem, manutenção, recuperação e pequenas produções de bens móveis;
XVI - mensageria;
XVII - monitoria de atividades de visitação e de interação com público em parques, museus e demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal;
XVIII - recepção, incluindo recepcionistas com habilidade de se comunicar na Linguagem Brasileira de Sinais - Libras;
XIX - reprografia, plotagem, digitalização e atividades afins;
XX - secretariado, incluindo o secretariado -executivo;
XXI - segurança, vigilância patrimonial e brigada de incêndio;
XXII - serviços de escritório e atividades auxiliares de apoio à gestão de documentação, incluindo manuseio, digitação ou digitalização de documentos e a tramitação de processos em meios físicos ou eletrônicos (sistemas de protocolo eletrônico);
XXIII - serviços de tecnologia da informação e prestação de serviços de informação;
XXIV - teletendimento;
XXV - telecomunicações;
XXVI - tradução, inclusive tradução e interpretação de Língua Brasileira de Sinais (Libras);
XXVII - gravação;
XXVIII - transportes;
XXIX - tratamento de animais;
XXX - visitação domiciliar e comunitária para execução de atividades relacionadas a programas e projetos públicos, em áreas urbanas ou rurais;
XXXI - monitoria de inclusão e acessibilidade; e
XXXII - certificação de produtos e serviços, respeitado o contido no art. 3º, § 2º do Decreto nº 9.507, de 2018. (Brasil, 2018, p. 517).

Tomando como base o disposto na Súmula nº 222 do TCU, destacamos que de acordo com os doutrinadores anteriormente mencionados cabe aos entes subnacionais apresentarem leis ou decretos que regulamentem os processos de terceirização que serão realizados, tomando como fio condutor as normas legais exaradas pelo Governo Federal. Cabe-nos esclarecer, antes da apresentação dos dados da pesquisa sobre as normas legais que regulamentam os processos de contratação de serviços terceirizados nas prefeituras municipais, que os dados aqui apresentados dizem respeito a todas as normas que versam sobre a temática não nos limitando apenas aquelas que podem incidir exclusivamente na educação, visto que

podemos incorrer em erro ao desconsiderar a possibilidade da aplicação das referidas normas por alguma forma de interpretação.

Em atendimento ao recorte temporal apresentado para esta pesquisa, consideraremos apenas as leis que foram publicadas até 2022. Desta forma, passamos a analisar as regiões imediatas que compõem a região intermediária de Barra do Garças, conforme apresenta o quadro 10.

Quadro 10 – Legislação municipal sobre terceirização: Região imediata Intermediária de Barra do Garças

Região Intermediária de Barra do Garças			
Região Imediata de Água Boa			
Município	Possui Legislação sobre a Terceirização	Dispositivo Legal	Permite a terceirização de pessoal
Água Boa	Sim	Lei nº 1.308, de 04/08/2016	Sim
Campinápolis	Sim	Lei nº 780, de 30/03/2007	Não
Canarana	Sim	Lei nº 1.455, de 06/09/2019	Sim
Cocalinho	Não	-	-
Gaúcha do Norte	Sim	Lei nº 640, de 14/10/2014	Não
Nova Nazaré	Não	-	-
Querência	Sim	Lei nº 1.437, de 25/03/2022	Sim
Ribeirão Cascalheira	Não	-	-
Região Imediata de Barra do Garças			
Araguaiana	Não	-	-
Barra do Garças	Sim	Lei nº 2.122, de 25/11/1998	Não
		Lei nº 2.130, de 16/12/1998	Não
		Lei nº 3.010, de 15/07/2009	Sim
		Lei nº 4.081, de 10/04/2019	Sim
General Carneiro	Não	-	-
Nova Xavantina	Não	-	-
Novo São Joaquim	Não	-	-
Pontal do Araguaia	Sim	Lei nº 270, de 02/01/2001	Não
Ponte Branca	Não	-	Não
Ribeirãozinho	Não	-	-
Torixoréu	Não	-	-
Região Imediata de Confresa			
Alto Boa Vista	Não	-	-
Bom Jesus do Araguaia	Sim	Lei nº 202, de 09/02/2009	Sim
Canabrava do Norte	Sim	Lei nº 538, de 05/12/2012	Sim
Confresa	Sim	Lei nº 1.124, de 06/07/2022	Sim
Luciara	Não	-	-
Novo Santo Antonio	Não	-	-

Porto Alegre do Norte	Não	-	-
São José do Xingu	Não	-	-
Santa Cruz do Xingu	Não	-	-
Santa Terezinha	Não	-	-
São Félix do Araguaia	Não	-	-
Serra Nova Dourada	Não	-	-
Vila Rica	Sim	Lei nº 1.641, de 19/06/2019	Sim

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Legenda: “-” representa dados não localizados ou inexistentes.

Após a investigação junto aos sites oficiais das Câmaras Municipais, Prefeituras Municipais, Diário Oficial do Municípios, além do site Leis Municipais, verificamos a existência de legislação específica de terceirização apenas nos municípios de Campinápolis e Canarana, entretanto não versavam sobre pessoal, mas sobre o regime de contratação de empresas para limpeza urbana, ao passo que as demais normativas mencionavam a possibilidade de terceirização em algum momento.

Por outro lado, identificamos a existência de leis que instituíam o “Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas” nos municípios de Água Boa e Querência, prevendo a promoção de contratos em todas as áreas de atuação pública de interesse social e econômico, e no município de Canarana cuja lei limitava-se apenas ao sistema de iluminação pública do município.

Em duas das três normas legais, o legislador estabeleceu que,

[...] o particular pode participar da implantação, do desenvolvimento e assumir a condição de encarregado de serviços, de atividades, de obras ou de empreendimentos públicos, bem como da exploração e da gestão das atividades deles decorrentes, **cabendo-lhe contribuir com recursos** financeiros, materiais e **humanos** e ser remunerado, segundo o seu desempenho, na execução das atividades contratadas (Água Boa, Lei nº 1.308/16; Canarana, Lei nº 1.455/2019, grifos nosso).

Insta salientar que o excerto apresentado acima encontra-se disposto, *ipsis litteris*, no artigo 3º, parágrafo único de ambas as leis anteriormente mencionadas. Contudo, embora não tragam de forma explícita o termo “terceirização” optamos por elencá-las por considerar a abertura de possibilidades de interpretações diversas para a sua aplicação. Neste sentido, coadunamos com Di Pietro (2015) ao alertar que,

Outro objetivo das parcerias público-privadas, menos declarado, mas também verdadeiro, é o de privatizar a Administração Pública, transferindo para a iniciativa privada grande parte das funções administrativas do Estado, sejam ou não passíveis de cobrança de tarifa dos usuários. Esse objetivo é inafastável de um outro, presente em toda a Reforma do Aparelhamento Administrativo do Estado, de fuga do direito

administrativo, já que, sendo as atividades prestadas por empresas privadas, muitos dos institutos próprios desse ramo do direito não precisarão ser utilizados, como a licitação, os concursos públicos para seleção de pessoal, as regras constitucionais sobre servidores públicos e sobre finanças públicas. A justificativa é a busca da eficiência que se alega ser maior no setor privado do que no setor público (Di Pietro, 2015, p. 147).

Em complemento, Carvalho Filho (2015, p. 450) destaca que

Na concessão administrativa, o objeto é a prestação de serviços, sendo a Administração Pública a usuária direta ou indireta, ainda que seja necessária a execução de obras ou o fornecimento e a instalação de bens (art. 2º, § 2º). Alguns estudiosos advogam o entendimento de que o objeto é complexo, envolvendo necessariamente a prestação de um serviço e a execução de uma obra (ou uma concessão de uso). Outros sustentam inexistir necessidade do objeto complexo, podendo o contrato alvejar somente a prestação do serviço, doutrina que nos parece mais consentânea com o texto legal.

Ainda de acordo com o doutrinador, a lei apresentou de forma velada seu interesse em conceder diversas atividades – tipicamente administrativas – em que foram constatadas a “necessidade” de investimentos do setor privado (Carvalho Filho, 2015). Julgamos importante apresentar estas considerações neste momento inicial, visto que diversos municípios tiveram leis semelhantes publicadas.

Dando continuidade à análise dos dados apresentados na Região Imediata de Água Boa, verificamos que 3 (três) municípios não possuem nenhuma regulamentação sobre os processos de terceirização, contudo, o município de Nova Nazaré apresenta a possibilidade de terceirização dos serviços públicos em seu plano diretor de reforma, não possuindo legislação específica. Assim, passamos a analisar os 9 (nove) municípios da região imediata de Barra do Garças.

De acordo com os dados obtidos, na região imediata de Barra do Garças foram localizadas 5 (cinco) leis que preveem a terceirização, quatro delas no município de Barra do Garças, mas apenas duas permitem que seja realizada a contratação de pessoal, ressalta-se ainda que a Lei de nº 4.081/2019 estabelece o Programa de Parcerias Público-Privadas no município, nos mesmos termos daquelas leis anteriormente mencionadas. Neste caminho, insta salientar que a Lei nº 3.010/2009, de Barra do Garças, limita-se apenas a terceirização das pessoas ligadas a limpeza e manutenção das vias públicas, ao passo que a Lei nº 270/2001 do município de Pontal do Araguaia trata da autorização para a terceirização do sistema de saneamento do município.

Dando continuidade as buscas e análises, passamos a região imediata de Confresa que é composta por 13 municípios. Após realizarmos as buscas nos sites anteriormente mencionados, verificamos que o município de Bom Jesus do Araguaia possui uma lei que autoriza a contratação de empresa privada para a execução de atividades relativas à coleta de lixo urbano em decorrência da desistência dos servidores aprovados em concurso público à época, sendo a atividade caracterizada como de excepcional e essencial interesse público e atendimento a coletividade, conforme preconiza a Lei nº 8.666/93. Neste caminho, verificamos a publicação da Lei nº 538, de 05 de dezembro de 2012 pelo município de Canabrava do Norte que introduz na legislação a possibilidade de realização de Parcerias Público-Privadas, no caso específico, para serviços de obras, manutenção e serviços braçais. Observamos que no município de Confresa houve a criação do Programa de Parcerias Público-Privadas com abertura para atuação em todas as áreas da administração pública, já em Vila Rica a Lei nº 1.641, de 19 de junho de 2019 autorizou o Poder Público a realizar concessão de subvenção social através de termo de parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs.

Reconhecidas a partir da Lei nº 9.790/1999, as OSCIPs são definidas de acordo com Regules (2006, p. 139) como sendo:

Pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, destinadas ao cumprimento de serviços de interesse público, colaboradas da ação estatal nas áreas sociais definidas pela Lei 9.790/1999, criadas e geridas exclusivamente pelos particulares, qualificadas e continuamente fiscalizadas pelo estado, sob a égide de regime jurídico especial – adoção de normas de direito privado com as derrogações originárias do regime jurídico de direito público.

Ainda de acordo com o autor, essas organizações do terceiro setor devem ser exclusivamente pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, e que sobretudo, exerçam relevantes e reconhecidas atividades de interesse público, entretanto, “nem todas as pessoas jurídicas de direito privado integram o universo das OSCIPs” (Regules, 2006, p. 140).

Dando continuidade ao levantamento dos dados sobre a existência ou não de leis ou decretos que regulamentem a terceirização passamos a analisar a região intermediária de Cáceres, conforme nos apresenta o quadro 11.

Quadro 11 – Legislação municipal sobre terceirização: Região Intermediária de Cáceres

Região Intermediária de Cáceres
Região Imediata de Cáceres

Município	Possui Legislação sobre a Terceirização	Dispositivo Legal	Permite a terceirização de pessoal
Cáceres	Sim	Decreto nº 057, de 03/02/2022	Sim
Curvelândia	Sim	Lei nº 563, de 13/10/2021	Sim
Lambari D'Oeste	Não	-	-
Rio Branco	Não	-	-
Salto do Céu	Não	-	-
Região Imediata de Mirassol D'Oeste			
Araputanga	Não	-	-
Figueirópolis D'Oeste	Não	-	-
Glória D'Oeste	Não	-	-
Indiavaí	Não	-	-
Jauru	Sim	Lei nº 168, de 24/04/2002	Sim
Mirassol D'Oeste	Sim	Lei nº 960, de 01/06/2010	Não
Porto Esperidião	Não	-	-
Reserva do Cabaçal	Sim	Lei nº 104, de 27/09/1993	Não
São José dos Quatro Marcos	Não	-	-
Região Imediata de Pontes e Lacerda			
Campos de Júlio	Não	-	-
Comodoro	Não	-	-
Conquista D'Oeste	Não	-	-
Nova Lacerda	Não	-	-
Pontes e Lacerda	Sim	Lei nº 1.398, de 14/08/2013	Não
Vale do São Domingos	Não	-	-
Vila Bela da Santíssima Trindade	Não	-	-

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Legenda: “-” representa dados não localizados ou inexistentes.

Verificamos que no município de Cáceres-MT a existência do Decreto nº 57, de 03 de fevereiro de 2022 que versa sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da Administração Pública Municipal Direta e Indireta. Ao identificarmos a referida norma legal, observamos a existência de outras nomenclaturas utilizadas em substituição ao termo “terceirização”.

Durante as buscas pelas normas legais, identificamos que 3 (três) dos 9 (nove) municípios da região imediata de Mirassol D'Oeste apresentavam legislação referente a terceirização de serviços. No município de Jauru, a Lei 168, de 24 de abril de 2002, previa a terceirização dos serviços de limpeza urbana com a contratação de funcionários para a

execução indireta dos serviços. Em Mirassol D'Oeste, não localizamos nenhuma norma que versasse sobre a temática, entretanto, a Lei nº 960, de 01 de junho de 2010 passou a reconhecer as OSCIPs, além de regularizar a celebração de contratos com as mesmas, ou seja, criando precedentes para a terceirização.

Em Reserva do Cabaçal, a Lei nº 104, de 27 de setembro de 1993 passou a autorizar a terceirização dos serviços de água e esgoto do município, entretanto, mesmo estando implícito, não localizamos em seu corpo nenhuma menção a possibilidade de contratação de mão de obra.

Durante as buscas identificamos que dos 7 (sete) municípios pertencentes a região de Pontes e Lacerda, apenas o referido município que apresentou uma norma legal que reconheceu as atividades das OSCIPs, abrindo possibilidade para a celebração dos termos de parcerias. Prosseguindo com nossas análises, passaremos a inventariar as normas legais da Região Intermediária de Cuiabá, conforme quadro 12.

Quadro 12 – Legislação municipal sobre terceirização: Região Intermediária de Cuiabá

Região Intermediária de Cuiabá			
Região Imediata de Cuiabá			
Município	Possui Legislação sobre a Terceirização	Dispositivo Legal	Permite a terceirização de pessoal
Acorizal	Não	-	-
Barão de Melgaço	Não	-	-
Campo Verde	Sim	Decreto nº 36, de 10/04/2017	Sim
Chapada dos Guimarães	Não	-	-
Cuiabá	Sim	Lei nº 3.559, de 25/06/1996	Sim
		Lei nº 5.273, de 18/12/2009	Não
Jangada	Não	-	-
Nobres	Sim	Lei nº 1.178, de 04/04/2011	Sim
Nossa Senhora do Livramento	Sim	Lei nº 847, de 05/03/2018	Sim
Nova Brasilândia	Não	-	-
Planalto da Serra	Não	-	-
Poconé	Não	-	-
Rosário Oeste	Não	-	-
Santo Antônio do Leverger	Não	-	-
Várzea Grande	Sim	Lei nº 4.069, de 20/02/2015	Sim
Região Imediata de Tangará da Serra			
Barra do Bugres	Não	-	-
Brasnorte	Não	-	-

		Decreto nº 141, de 01/12/2016	Sim
Campo Novo do Parecis	Sim	Lei nº 1.544, de 19/12/2012, alterada pelos Decretos nº 14/2017, nº 04/2018 e pela Lei nº 2.329/2022	Sim
Denise	Não	-	-
Nova Olímpia	Não	-	-
Porto Estrela	Não	-	-
Sapezal	Sim	Lei nº 512/2005	Sim
Tangará da Serra	Não	-	-
Região Imediata de Diamantino			
Alto Paraguai	Não	-	-
Arenópolis	Não	-	-
Diamantino	Sim	Lei nº 1.351, de 07/07/2020	Sim
Nortelândia	Não	-	-
Nova Marilândia	Não	-	-
Nova Maringá	Não	-	-
Santo Afonso	Não	-	-
São José do Rio Claro	Sim	Lei nº 1.249, de 09/12/2019	Sim

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Legenda: “-” representa dados não localizados ou inexistentes.

Entre os 14 municípios que compõem a região imediata de Cuiabá identificamos apenas 5 que possuem legislação referente a terceirização ou a alguma abertura para que se possa se materializar. Em Campo Verde o Decreto nº 36, de 10 de abril de 2017, regulamenta o regime jurídico das parcerias celebradas entre a Administração Pública Municipal e as Organizações da Sociedade Civil.

Consideramos importante, neste momento, destacar que embora essas duas categorias de organizações privadas possuam nomes relativamente parecidos, existe algumas distinções entre elas que são dignas de serem pontuadas. Segundo Di Pietro (2015, p. 288),

É preciso fazer aqui uma observação quanto às chamadas organizações sociais, disciplinadas, na esfera federal, pela Lei nº 9.637, de 15/05/98. Embora enquadradas, em regra, como entidades de colaboração que integram o terceiro setor, na realidade, apresentam uma peculiaridade em relação às demais: elas, como regra geral, prestam serviço público por delegação do poder público. Elas se substituem ao poder público na prestação de uma atividade que a este incumbe; prestam a atividade utilizando-se de bens do patrimônio público, muitas vezes contando com servidores públicos em seu quadro de pessoal, e são mantidas com recursos públicos; embora instituídas como entidades privadas, criadas por iniciativa do particular, a sua qualificação como organização social constitui iniciativa do poder público e é feita com o objetivo específico de a elas transferir a gestão de determinado serviço público e a gestão de um patrimônio público.

Seguindo neste sentido, Di Pietro (2015) ainda destaca que o tipo de atuação desta categoria de organização privada se assemelha as parcerias público-privadas, na modalidade de concessão administrativa, em que a atividade é delegada pelo Estado e por ele inteiramente financiada. A diferença, nesse caso, é que na concessão a entidade atua com fins lucrativos.

Estabelecidas as ponderações necessárias, prosseguimos com a análise do mapeamento das legislações que versam sobre a terceirização, de modo que em Cuiabá identificamos a Lei nº 3.559, de 25 de junho de 1996, que regula a contratação de empresas prestadoras de serviços terceirizados pela Administração Direta e Indireta do Município, principalmente no que tange ao limite de despesa, pago a empresa em relação a remuneração percebida pelo trabalhador, de modo que não ultrapasse o dobro de seus proventos. Localizamos também a Lei nº 5.273, de 18 de dezembro de 2009, que embora não trate da regulamentação dos processos de terceirização, ela reforça a obrigatoriedade definida pela Lei nº 8.666/1993 em relação a publicização dos dados dos contratos de terceirizações nos portais oficiais da prefeitura, fato que consideramos importante e fundamental para as análises e controle dos gastos públicos.

No município de Nobres a Lei nº 1.178, de 04 de abril de 2011, estabelece a obrigatoriedade da demonstração pelas empresas terceirizadas do recolhimento do INSS, ISSGN, INSS individual e FGTS, sob pena de ter seus pagamentos retidos pelos municípios. No que tange as garantias fundamentais dos trabalhadores, esta é a lei – que até o momento – assegura alguns dos direitos sociais, e conseqüentemente oferece melhores condições de trabalho.

A Lei nº 847, de 05 de março de 2018, trata sobre o transporte de alunos da rede pública de ensino, residentes na zona rural no município de Nossa Senhora do Livramento. De acordo com a norma, a prefeitura poderá destinar os recursos do Programa Nacional do Transporte Escolar (PNATE), de acordo com os critérios definidos pelo mesmo, para pagamento de empresas terceirizadas que se manifestem nos editais para o atendimento da demanda, de modo que os motoristas poderão ser terceirizados ou pertencentes ao quadro de servidores públicos municipais.

Já no município de Várzea Grande a Lei nº 4.069, de 20 de fevereiro de 2015, institui o programa de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública municipal. Ao examinar a referida norma, observamos que ela apresenta os mesmos elementos que compõem outras normativas de mesmo caráter e que já foram apresentadas anteriormente neste trabalho.

De acordo com os dados coletados, os municípios de Barra do Bugres e Brasnorte, pertencentes a Região Imediata de Tangará da Serra, não apresentam nenhuma norma legal que trate direta ou indiretamente da terceirização. Já o município de Campo Novo do Parecis apresenta em seu quadro de legislações duas normas, a primeira se trata do Decreto nº 141/2016 que estabelece os critérios e normas para a contratação de Organizações da Sociedade Civil, ao passo que a Lei nº 1.544/2012 – alterada por outros instrumentos jurídicos – reestrutura o regime jurídico administrativo de contratação temporária de pessoa, por tempo determinado, para atender interesse público, em ambos os casos não se identificou explicitamente o termo “terceirizar” ou outra flexão, mas não aponta limitação para as áreas que podem ser contratadas.

Em Sapezal, identificamos a Lei nº 512/2005 que estabelece quais os serviços públicos específicos, e seu respectivo preço público, para a prestação por meio das parcerias público-privadas, entretanto, os serviços mencionados são exclusivamente relacionados a trabalhos a limpezas de terrenos e de terraplanagem. Embora não tenhamos localizado nenhuma norma legal que versasse sobre a terceirização no âmbito do poder executivo municipal, identificamos no município de Tangará da Serra a Lei nº 3.352, de 19 de maio de 2010 em que passou a estabelecer a obrigatoriedade de prestação de contras por empresas terceirizadas, terceiro setor e pessoa física, sob pena de bloqueio dos pagamentos referentes as prestações de serviço.

Dentre os municípios pesquisados na Região Imediata de Diamantino, identificamos em Diamantino no ano de 2020 a sanção da Lei Ordinária nº 1.351/2020 em que institui o Programa municipal de desenvolvimento econômico e social através das Parcerias Público-privadas (PPP), constituída nos mesmos moldes dos programas de mesma natureza implementados por outros municípios mato-grossenses, conforme vimos anteriormente. Em Nova Marilândia, verificamos que a Lei Complementar nº 725/2016 dispõe sobre a nova estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal expressando em seu art. 64 a proibição do poder público municipal em terceirizar atividades fins da administração, além de determinar a não contratação de mão de obra intermediada por cooperativa e, não efetuar nenhum ato de gestão pessoal nas prestadoras de serviços terceirizados.

Através da Lei nº 1.249, de 09 de dezembro de 2019, o município de São José do Rio Claro instituiu o Programa de Parceria com Organizações Sociais – OS no município, disciplinando o procedimento de qualificação das entidades, o chamamento e seleção pública, além das normas para a celebração dos contratos de gestão.

Após analisarmos o arcabouço legal das regiões imediatas pertencentes a Região Intermediária de Cuiabá, passaremos a tratar sobre aquelas que compõem a Região Intermediária de Rondonópolis, conforme quadro 13.

Quadro 13 – Legislação municipal sobre terceirização: Região Intermediária de Rondonópolis

Região Intermediária de Rondonópolis			
Região Imediata de Jaciara			
Município	Possui Legislação sobre a Terceirização	Dispositivo Legal	Permite a terceirização de pessoal
Dom Aquino	Não	-	-
Jaciara	Sim	Lei nº 1.893, de 23/05/2019	Sim
Juscimeira	Sim	Lei nº 1.131, de 11/09/2018	Sim
São Pedro da Cipa	Não	-	-
Região Imediata de Primavera do Leste			
Paranatinga	Sim	Lei nº 1.737, de 18/03/2019	Sim
Poxoréu	Não	-	-
Primavera do Leste	Sim	Lei nº 794, de 01/10/2003	Sim
Santo Antônio do Leste	Não	-	-
Região Imediata de Rondonópolis			
Alto Araguaia	Não	-	-
Alto Garças	Sim	Lei nº 1.071, de 14/06/2016	Sim
Alto Taquari	Não	-	-
Araguainha	Não	-	-
Guiratinga	Não	-	-
Itiquira	Não	-	-
Pedra Preta	Sim	Lei nº 483, 27/12/2006	Sim
São José do Povo	Não	-	-
Rondonópolis	Sim	Lei nº 9.534, de 07/12/2017	Sim
Tesouro	Não	-	-

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Legenda: “-” representa dados não localizados ou inexistentes.

Os dados levantados através da pesquisa apontam que apenas nos municípios de Jaciara e Juscimeira apresentam normativas que versam sobre a possibilidade de terceirização de serviços públicos, de modo que Jaciara através da Lei nº 1.893, de 23 de maio de 2019 instituiu o Programa Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social através das Parcerias Público-Privadas para todas as áreas da administração pública. Em Juscimeira, a Lei nº 1.131, de 11 de setembro de 2018 criou o programa “Parcerias no Município de

Juscimeira” que previa a formalização da colaboração da iniciativa privada na reforma, recuperação e conservação de ambientes públicos de uso coletivo e recreativo, como praças, parques, entre outras.

Um fato que chamou a atenção durante as buscas, foi a Lei nº 243, de 13 de abril de 2005 do município de São Pedro da Cipa em que tratava da contratação temporária de pessoal para prestação de serviços **sem vínculo empregatício**, termos que nos fizeram refletir sobre as condições de trabalho que os servidores estiveram submetidos, visto que a vigência da respectiva lei se estendia apenas no ano de sua publicação. Importa destacar que todas as normas legais anteriormente apresentadas e que versavam sobre a contratação temporária por excepcional interesse da administração estavam ancoradas no inciso IX, do artigo 37 da Constituição Federal, contudo o legislador não se pautou no referido aporte constitucional para elaborar a norma.

Observamos que a Região Imediata de Primavera do Leste, composta por 4 municípios. De modo que os dados apontaram que através da Lei nº 1.737, de 18 de março de 2019, o município de Paranatinga instituiu o Programa Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social através das Parcerias Público-Privadas, ao passo que o Decreto nº 1.765, de 01 de junho de 2020 passou a estabelecer as normas para a realização dos estudos técnicos preliminares para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, ou seja, regulamentou o modelo dos estudos que determinam ou não a aquisição ou contratação de serviços.

Em Primavera do Leste, a Lei nº 794, de 01 de outubro de 2003 autorizou o Poder Público a firmar parcerias com empresas privadas para a execução de serviços de limpeza, iluminação, ajardinamento e instalação de equipamentos nas vias e logradouros públicos, prevendo a contratação indireta de mão de obra. Em 2019, através do Decreto nº 1.871 de 20 de dezembro do respectivo ano, o Poder Público Municipal passou a regulamentar o regime jurídico das parcerias voluntárias entre a administração pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSC).

De acordo com a Lei nº 1.071, de 14 de junho de 2016, a Administração Pública de Alto Garças fica autorizada a realizar a concessão do serviço público de transporte coletivo urbano, suburbano e rural no município. Já no município de Pedra Preta, a Lei nº 483, de 27 de dezembro de 2006 trata sobre as contratações de serviços terceirizados, inclusive nas licitações dos recursos do município para a contratação de prestação de serviços que prevejam o fornecimento de mão de obra. Dos municípios até o momento analisados, Pedra Preta é o

segundo que trata com clareza sobre a regulamentação dos processos de terceirização de serviços e mão de obra, o legislador ainda destacou a prioridade da contratação de pessoas residentes no município, além de exigir que a empresa contratada assegure o “mínimo de vagas exclusivas para pessoas portadoras de deficiência” (sic).

O município de Rondonópolis prevê, por meio da Lei nº 9.534, de 07 de dezembro de 2017, a criação do Programa Municipal de Parcerias, cujo objetivo é promover, fomentar, coordenar, regular e fiscalizar a realização de parcerias no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta, incluídos autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e agências executivas e reguladoras.

Concluídos os levantamentos na Região Intermediária de Rondonópolis, passaremos a discutir os dados inventariados na Região Intermediária de Sinop, conforme observaremos no quadro 14, abaixo.

Quadro 14 – Legislação municipal sobre terceirização: Região Intermediária de Sinop

Região Intermediária de Sinop			
Região Imediata de Alta Floresta			
Município	Possui Legislação sobre a Terceirização	Dispositivo Legal	Permite a terceirização de pessoal
Alta Floresta	Não	-	-
Apiacás	Não	-	-
Carlinda	Não	-	-
Nova Bandeirantes	Não	-	-
Nova Monte Verde	Não	-	-
Paranaíta	Não	-	-
Região Imediata de Juara			
Juara	Sim	Lei nº 2.747, de 13/03/2019	Sim
Novo Horizonte do Norte	Não	-	-
Porto dos Gaúchos	Não	-	-
Tabaporã	Não	-	-
Região Imediata de Juína			
Aripuanã	Sim	Lei nº 2.306, de 31/08/2022	Sim
Castanheira	Não	-	-
Colniza	Não	-	-
Cotriguaçu	Não	-	-
Juína	Sim	Lei nº 2011, de 29/03/2022	Sim
Juruena	Não	-	-
Rondolândia	Não	-	-
Região Imediata de Peixoto de Azevedo			

Guarantã do Norte	Sim	Lei nº 1.809, de 10/12/2018	Sim
Matupá	Sim	Lei nº 1.285, de 18/04/2022	Sim
Novo Mundo	Sim	Lei nº 560, de 16/12/2021	Sim
Peixoto de Azevedo	Não	-	-
Região Imediata de Sinop			
Cláudia	Não	-	-
Colíder	Não	-	-
Feliz Natal	Não	-	-
Itaúba	Não	-	-
Marcelândia	Não	-	-
Nova Canaã do Norte	Não	-	-
Nova Guarita	Não	-	-
Santa Carmem	Não	-	-
Sinop	Sim	Decreto nº 262, de 23/11/2020	Sim
		Lei nº 2.152, de 17/08/2015	Sim
Terra Nova do Norte	Não	-	-
União do Sul	Não	-	-
Região Imediata de Sorriso			
Ipiranga do Norte	Não	-	-
Itanhangá	Não	-	-
Lucas do Rio Verde	Sim	Lei nº 2.239, de 18/03/2014	Sim
		Lei nº 3.338, de 18/04/2022	Sim
Nova Mutum	Sim	Lei nº 1.922, de 14/12/2015	Sim
Nova Ubiratã	Não	-	-
Santa Rita do Trivelato	Não	-	-
Sorriso	Não	-	-
Tapurah	Sim	Lei nº 1.407, de 25/11/2021	Sim
Vera	Não	-	-

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Legenda: “-” representa dados não localizados ou inexistentes.

Conforme podemos observar, não se identificou nenhuma norma legal que estivesse relacionada, direta ou indiretamente, aos processos de terceirização nos municípios pertencentes a região imediata de Alta Floresta.

A partir dos dados coletados, verificamos apenas a existência de uma norma legal que institui o Programa Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social, através das Parcerias Público-Privadas no município de Juara, em relação aos demais municípios não foram localizadas nenhuma legislação sobre a temática.

No município de Aripuanã, localizamos a Lei nº 2.306/2022 que institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas, nos mesmos moldes daqueles anteriormente mencionados. Nos municípios de Guarantã do Norte e Matupá, verificamos a existência de legislação específica sobre a instituição do Programa Municipal de Parceria Público-Privada, ao passo que no município de Novo Mundo localizou-se a existência da lei que autoriza o Poder Público Municipal a celebrar contratos com Organizações da Sociedade Civil na execução de atividades referentes ao sistema rodoviário.

Dentre os onze municípios analisados da Região Imediata de Sinop, apenas Sinop elaborou normativas que poderiam influenciar nos processos de contratação para execução indireta de serviços. A Lei nº 2.152/2015 institui o Programa Municipal de Parceria Público-Privada, ao passo que o Decreto nº 262/2020 estabelece a política de contratações do Poder Executivo Municipal, dentre os dispositivos, identificamos que os processos de terceirização no município deverão ser precedidos de estudos que comprovem a vantajosidade na terceirização em detrimento a utilização dos recursos humanos existentes/ disponíveis.

Na região imediata de Sorriso, verificamos que os municípios de Nova Mutum, Tapurah e Lucas do Rio Verde possuíam em suas legislações normas que instituíam o Programa Municipal de Parceria Público-Privada. Para além, em Lucas do Rio Verde também identificamos a Lei nº 3.338/2022 que autoriza o Chefe do Poder Executivo a firmar Acordo de Cooperação Técnica, que entre si celebram, a Prefeitura do Município de Lucas do Rio Verde-MT e o Instituto Ayrton Senna (IAS) para a prestação de assessoramento técnico para implementação dos programas a serem desenvolvidos pela Prefeitura Municipal, iniciando pelo “Diálogos Socioemocionais” e se prolongando pelo período de vigência do acordo datado de 31 de dezembro de 2022.

Ao concluirmos o mapeamento das normas legais que versavam sobre a terceirização no âmbito dos poderes executivos municipais, compreendemos ser importante realizar algumas considerações sobre o processo.

Cumpre-nos esclarecer, inicialmente, que as buscas foram realizadas nos domínios eletrônicos da plataforma Leis Municipais, das Câmaras Municipais e das Prefeituras Municipais. Ocorre que em diversos casos os municípios não haviam celebrado acordo de cooperação com a Plataforma Leis Municipais – nossa fonte inicial de pesquisa, de modo que nos direcionava para a buscas nos domínios institucionais, entretanto, o que se observou foi uma série de plataformas precárias e que não permitem aos cidadãos realizar buscas de forma

objetiva, sendo necessário o dispêndio de tempo para tal, o que claramente dificulta a ação na busca por informações, sobretudo na transparência.

Outro ponto que observamos durante o processo, foi a utilização das leis que tratam da reorganização da estrutura administrativa – realizada em aproximadamente 65,96% dos municípios inventariados (93 de 141) – para poderem inserir artigos que permitem a terceirização de atividades acessórias, como planejamento, supervisão, coordenação e controle a fim de evitar o aumento de gastos com pessoal e acabar ultrapassando os limites prudenciais estabelecidos na LRF. Em tempo, destacamos que essas normas não foram inseridas nos quadros, por considerarmos que não tratavam de normas específicas que autorizam o poder executivo a realizar a terceirização, uma vez que para isso seria necessário que fosse editadas normas com maiores informações, não apenas a menção em um artigo.

Por fim, o terceiro ponto que consideramos importantes apontar neste mapeamento, foi a mera menção em leis de créditos suplementares em relação aos pagamentos as empresas terceirizadas que realizam o transporte escolar de alunos. Fundamentados na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no Estatuto da Criança e do Adolescente, na Lei nº 8.666/1993 que trata das normas para licitação e contratos, e na lei nº 10.880/2004 que institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), os municípios acabam contratando de forma generalizada empresas de transporte terceirizado para a oferta desse serviço.

Sobre isso, ao consultarmos o relatório expedido nos autos do Processo nº 8.257-0/2020⁴⁷, exarado pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, sob relatoria do conselheiro presidente Guilherme Antonio Maluf oriundo de uma auditoria de conformidade na prestação de serviços de transporte escolar público de Mato Grosso, verificamos que no ano de 2020 diversas irregularidades foram identificadas nos 141 municípios, conforme apontamos a seguir.

1ª Questão:

Em 63 municípios nenhum motorista tem o curso especializado em transporte escolar;

Em 73 municípios apenas parte dos motoristas tem o curso;

54 municípios possuem motoristas com categoria da CNH incorreta;

46 municípios possuem motoristas com CNH vencida;

16 municípios possuem motoristas com certidão positiva criminal (art. 329 do CTB);

76 municípios possuem motoristas com antecedentes criminais para

23 tipos penais.

⁴⁷ MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. **Processo nº 8.257-0/2020**. 2020^o. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/processo/82570/2020#/>. Acesso em 07 dez. 2022.

2ª Questão:

20 municípios não definem a idade do veículo em edital de licitação;
 12 municípios receberam veículos com idade superior à prevista no edital;
 10 municípios não definem o tipo do veículo em edital de licitação;
 13 municípios receberam veículos com tipo diferente (inferior) ao previsto em edital;
 10 municípios não definem a quantidade de assentos em edital de licitação;
 15 municípios receberam veículos com menos assentos que o previsto em edital;
 14 municípios receberam e utilizam veículos com licenciamento vencido;
 10 municípios realizaram subcontratação indevida (vedação no edital);
 37 municípios receberam veículos sem vistoria semestral.

3ª Questão:

Em 47 municípios há indícios de sobrepreço.

4ª Questão:

38 municípios inseriram descrições incorretas de todos os itens licitados no Aplic;
 6 municípios inseriram descrições parcialmente incorretas.

5ª Questão:

35 municípios (100% da amostra) não trazem informações acerca do transporte escolar no Portal da Transparência.

6ª Questão:

53 municípios utilizam carros de passeio, caminhões, motos, motonetas e até semi-reboques para o transporte escolar;
 70 prefeituras possuem veículos com menos assentos que alunos transportados;
 Em 99 municípios há veículos com licenciamento atrasado;
 44 municípios possuem veículos que não estão cadastrados como espécie passageiros;
 115 municípios possuem veículos sem a vistoria semestral (MT, TCU, 2020a, p. 2-3).

De acordo com o relatório do Tribunal de Contas, os 141 municípios apresentaram irregularidades na oferta do transporte escolar durante o exercício de 2020. Não obstante ao apresentado no excerto acima, o relatório conclusivo⁴⁸ trouxe à tona outras irregularidades que lesam a máquina pública através dos contratos de terceirização firmados entre as prefeituras municipais e empresas prestadoras de serviço, conforme observamos a seguir.

Encontrou-se quantidade relevante de veículos terceirizados que não cumpre requisitos exigidos nos editais de licitação, como tempo máximo de uso, tipo de veículo, quantidade de assentos, subcontratação, licenciamento anual e vistoria. Existem 310 rotas de transporte escolar terceirizados com indícios de sobrepreço que, caso houvesse 200 dias letivos presenciais no exercício de 2020, poderiam ter causado um superfaturamento de R\$ 9.762.712,19. Quanto à transparência, nenhum município mato-grossense analisado disponibiliza informações sobre o transporte escolar em seus sites ou Portais de Transparência, dificultando o controle social e institucional sobre o serviço. Por fim, evidenciou-se as seguintes características nos veículos utilizados no transporte escolar nas escolas públicas de Mato Grosso: 82,85% dos veículos possuem mais de sete anos de fabricação, contrariando a orientação do FNDE; 53,8% dos municípios utilizam algum veículo de tipo não apropriado ao transporte escolar (ex: motos, carros e caminhões); em 8,5% das rotas, alunos são transportados em pé; 29,4% dos veículos não possuem o licenciamento

⁴⁸ MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. **Relatório conclusivo de auditoria de conformidade sobre o transporte escolar nos municípios de Mato Grosso no exercício de 2020**. 2020b. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/processo/82570/2020#/>. Acesso em 28 mar. 2023.

de 2019 ou 2020; 7,6% dos veículos não são cadastrados para transporte de passageiros; 67,6% dos veículos não foram vistoriados em 2020 (Mato Grosso, 2020b, p. 3).

Embora tenha ficado clara a violação dos princípios da vantajosidade, economicidade, e eficiência que regem a Administração Pública, verificamos que segundo o relatório, os elementos identificados não se consolidaram como decisórios para a aplicação de sanções, uma vez que a equipe técnica entendeu pela não responsabilização dos gestores naqueles autos, para tal decisão basearam-se nos seguintes pontos:

- I. Combate à Pandemia (Covid-19): os gestores estariam imbuídos no combate aos efeitos sanitários, sociais e financeiros relacionados à Covid-19, a demanda gerada pela auditoria causaria um ônus que, nesse contexto, deveria ser evitado;
- II. Volta às aulas: o objetivo atual das secretarias municipais e estadual de educação é de preparar, da melhor maneira possível, o retorno das aulas presenciais, de modo que o ônus gerado pela auditoria deveria ser evitado;
- III. Não execução dos serviços: considerando a suspensão das aulas presenciais em 2020 e, conseqüentemente, o transporte de alunos, as falhas detectadas, em sua maioria, não foram materializadas;
- IV. Irregularidades graves: as situações mais graves detectadas serão abordadas em procedimentos próprios com a devida responsabilização; e
- V. Economia processual e correção das falhas detectadas: considerando a extensão das falhas encontradas, a responsabilização de prefeitos e secretários nos autos da auditoria geraria a necessidade de citação de, aproximadamente, 243 (duzentas e quarenta e três) pessoas o que inviabilizaria a correção das falhas até o início do ano letivo de 2021 (Mato Grosso, 2020a, p. 2-3).

Diante dos elementos apresentados, a equipe técnica responsável pela auditoria nos municípios e após analisarem os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, eficiência, economia processual e os ditames da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, definiram pela não responsabilização dos gestores. No entanto, o relatório conclusivo apresenta 15 proposições para que sejam sanadas as irregularidades identificadas na auditoria.

1. capacitar os servidores motoristas de veículos próprios e exijam que sejam capacitados os motoristas de transporte escolar de veículos terceirizados, no que se refere ao Curso para Condutores de Transporte Escolar;
2. cumprir as determinações do artigo 138, I e III do Código de Trânsito Brasileiro, no sentido de exigir que os motoristas, tanto os próprios quanto os terceirizados, tenham idade superior a 21 anos, sejam habilitados na categoria D e estejam com a CNH dentro do período de validade;
3. analisar, periodicamente, a situação criminal dos motoristas do transporte escolar público, por meio da verificação da existência de certidão negativa criminal para os crimes de homicídio, roubo, estupro ou corrupção de menores;
4. prever em seus editais e contratos relacionados ao transporte escolar, cláusula com indicação do tempo máximo de fabricação dos veículos utilizados, considerando que a recomendação do FNDE é de sete anos de uso, e que haja

- efetiva fiscalização dos veículos entregues pelas empresas contratadas quanto ao tempo de uso previsto em edital;
5. prever, em seus editais de licitação, o tipo do veículo destinado ao transporte escolar e que haja efetiva fiscalização na execução contratual;
 6. prever a quantidade mínima de assentos dos veículos destinados ao transporte escolar, com base em estudo previamente elaborado quanto à necessidade de transporte em cada rota/linha, e que haja efetiva fiscalização do número de assentos dos veículos entregues pelas empresas contratadas, na execução contratual;
 7. prever, em seus editais e contratos relacionados ao transporte escolar, a vedação à subcontratação total ou parcial e, se for o caso, a autorização condicionada ao atendimento de todos os requisitos estabelecidos nos arts. 27 e 55, XIII, da Lei nº 8666/93;
 8. regularizar a situação dos veículos próprios ou terceirizados que prestam o serviço de condução escolar, sob pena de sanção caso seja verificada, em fiscalizações futuras, a existência de veículos sem o devido licenciamento anual e a regular inspeção semestral;
 9. avaliar a implementação de algum sistema de rastreamento de veículos nos transportes escolares públicos, visando a tornar mais eficiente o gasto público neste programa;
 10. observar, na elaboração dos preços de referência, os valores praticados pela administração pública em suas terceirizações do serviço de transporte escolar, utilizando a média saneada de preços, sob o risco de instauração de Representações de Natureza Interna ou Tomada de Contas Ordinária para apuração de sobrepreço, de superfaturamento, do consequente dano ao erário e da respectiva responsabilização;
 11. utilizar a descrição mais adequada dos itens disponíveis no Sistema Aplic ao realizarem licitação para terceirizar o serviço de transporte escolar, de forma a observar o tipo do veículo, a quantidade de assentos, a necessidade de ar condicionado e de monitor na condução de alunos da rede pública de ensino;
 12. disponibilizar, no Portal de Transparência em link específico e de fácil acesso para consulta, informações relativas ao transporte escolar, identificando as rotas/linhas utilizadas e indicando, em cada uma delas, as escolas atendidas, a quantidade de alunos transportados, a quantidade de quilômetros percorridos diariamente, os dados sobre os veículos utilizados, a identificação dos motoristas, se o serviço é próprio ou terceirizado, o nome da empresa e o valor do quilometro rodado, com atualização constante dos dados;
 13. não utilizar automóveis de passeio, caminhonetes, motocicletas, motonetas, caminhões e semirreboques no transporte escolar;
 14. utilizar veículos com assentos suficientes para transportar todos os alunos sentados e com o cinto de segurança; e
 15. providenciar a alteração dos veículos no Detran para a espécie passageiro (Mato Grosso, 2020b, p. 37-39).

Estas proposições foram encaminhadas pela equipe técnica para as prefeituras municipais, para a Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso, por se tratar de termos de cooperação entre os entes federados, encaminhou-se também para a Assembleia Legislativa com a finalidade de que os gestores e legisladores realizassem uma avaliação da situação e que posteriormente considerassem a possibilidade de alteração das normas/regulamentos municipais e estadual para que as regras de contratação sejam mais rigorosas a fim de evitar a reincidência das irregularidades identificadas.

Os elementos que apresentamos acima são fundamentos necessários para subsidiar os apontamentos realizados anteriormente em relação a forma que se dá a contratação e oferta do transporte escolar que recebe recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e são complementados com recursos dos estados e municípios que atuam de maneira colaborativa para a garantia do acesso dos alunos as unidades escolares.

A falta de elaboração de norma específica que estabeleça critérios para a oferta do transporte escolar, seja ele por meio de execução com veículos próprios ou terceirizados, abre margem para que ocorram as irregularidades anteriormente mencionadas.

5.3 As terceirizações irrestritas e a reconfiguração da escola pública

Após inventariarmos as normas legais vigentes em todos os municípios do estado de Mato Grosso, passaremos a identificar os processos de privatização na educação via terceirização de mão de obra. Fundamentamo-nos nos doutrinadores do Direito Administrativo, Di Pietro (2015; 2020; 2021; 2022a) e Carvalho Filho (2015; 2022) e na socióloga e economista Druck (2007; 2018), para compreendermos e identificarmos a incidência da contratação indireta para execução de serviços da Administração Pública (terceirização), sendo ela lícita ou ilícita.

Destaca-se que para melhor estruturação e apresentação dos resultados obtidos pela pesquisa, optamos por abordar as informações de forma segmentada. Assim, os quadros serão dispostos de acordo com as regiões intermediárias e imediatas na seguinte ordem: Barra do Garças (Água Boa, Barra do Garças e Confresa), Cáceres (Cáceres, Mirassol D'Oeste e Pontes e Lacerda), Cuiabá (Cuiabá, Diamantino e Tangará da Serra), Rondonópolis (Jaciera, Primavera do Leste e Rondonópolis) e Sinop (Alta Floresta, Juara, Juína, Peixoto de Azevedo, Sinop e Sorriso). Iniciamos nossa análise a partir dos dados da região intermediária de Barra do Garças, conforme nos apresenta o quadro 15.

Quadro 15 – Mapeamento sobre a terceirização de pessoal nas redes municipais de educação na Região Intermediária de Barra do Garças

Região Intermediária de Barra do Garças							
Região Imediata de Água Boa							
Municípios	Período que houve incidência de processos de terceirização de pessoal				Cargos Terceirizados	Forma de Terceirização	Natureza da Despesa
	2018	2019	2020	2021			
Água Boa	x	-	x	-	- Mecânicos	- Contratação por hora trabalhada	3.3.90.39
	x	X	x	x	- Transporte escolar	- Contratação por Km rodado	3.3.90.39
	-	-	x	x	- Professor psicopedagogo	- Contratação de Terceiros (Pessoa Física)	3.3.90.39
	-	-	-	x	- Oficial de serviços gerais - Auxiliar Operacional e Administrativo - Auxiliar de serviços gerais II	- Contratação por hora trabalhada (Cooperativa)	3.3.90.39
Campinápolis	x	X	x	x	- Transporte escolar	- Contratação por Km rodado	3.3.90.39
Canarana	x	x	x	x	- Transporte escolar	- Contratação por Km rodado	3.3.90.39
	x	x	x	x	- Oficial de serviços gerais - Auxiliar Operacional e Administrativo	- Contratação por hora trabalhada (Cooperativa)	3.3.90.39
Cocalinho	-	x	-	-	- Transporte escolar	- Contrato de execução indireta de serviços	3.3.90.39
	-	x	-	-	- Professora Pedagogia	- Contrato de execução indireta de serviços	3.3.90.39
Gaúcha do Norte	x	-	-	-	- Transporte escolar	- Contratação por Km rodado	3.3.90.39
Nova Nazaré	x	x	x	x	- Transporte escolar	- Contratação por Km rodado	3.3.90.39
	x	x	x	x	- Auxiliar de serviços gerais - Apoio Administrativo Educacional - Professor	- Contratação de terceiros (Pessoa Física)	3.3.90.39
Querência	-	-	x	x	- Transporte escolar	- Contratação por Km rodado	3.3.90.39
	-	-	-	x	- Assessoria e Consultoria	- Contratação de professor para implantação do Sistema Municipal de Avaliação	3.3.90.39
Ribeirão Cascalheira	x	x	x	x	- Transporte escolar	- Contratação por Km rodado	3.3.90.39
Região Imediata de Barra do Garças							

Araguaiana	-	-	-	-	-	-	-
Barra do Garças	-	-	-	-	-	-	-
General Carneiro	-	-	-	-	-	-	-
Nova Xavantina	-	-	-	-	-	-	-
Novo São Joaquim	-	-	-	-	-	-	-
Pontal do Araguaia	-	-	-	-	-	-	-
Ponte Branca	-	-	-	-	-	-	-
Ribeirãozinho	x	X	x		- Auxiliares de Desenvolvimento Infantil	- Contratação através de emissão de nota fiscal	3.3.90.39
	-	-	-	x	- Técnico Administrativo	- Contratação através de emissão de nota fiscal	3.3.90.39
Torixoréu	-	-	-	-	-	-	-
Região Imediata de Confresa							
Alto Boa Vista	-	-	-	-	-	-	-
	-	x	x		- Coordenador Pedagógico;	- Contratação através de emissão de nota fiscal	3.3.90.39
		x	x		- Professor;	- Contratação através de emissão de nota fiscal	3.3.90.39
Bom Jesus do Araguaia	-	-	x		- Transporte escolar	- Contratação através de emissão de nota fiscal	3.3.90.39
	-	x	x	x	- Apoio Administrativo Educacional / Limpeza;	- Contratação através de emissão de nota fiscal	3.3.90.39
Canabrava do Norte	x	-	-	-	- Transporte Escolar	- Contratação através de emissão de nota fiscal	3.3.90.39
Confresa	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	x	- Técnico Administrativo Educacional	- Contratação através de emissão de nota fiscal	3.3.90.39
Luciara	-	-	-	x	- Professor;	- Contratação através de emissão de nota fiscal	3.3.90.39
	-	-	-	x	- Apoio Administrativo Educacional	- Contratação através de emissão de nota fiscal	3.3.90.39
Novo Santo Antônio	-	-	-	-	-	-	-
Porto Alegre do Norte	-	-	-	-	-	-	-
São José do Xingu	-	-	-	-	-	-	-
Santa Cruz do Xingu	-	-	-	-	-	-	-
Santa Terezinha	-	-	-	-	-	-	-

São Félix do Araguaia	-	x	x	x	- Transporte Escolar	- Contratação através de emissão de nota fiscal	3.3.90.39
Serra Nova Dourada	-	-	-	-	Sem site oficial	-	
Vila Rica	-	-	-	-	-	-	

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Legenda: “-” significa que não houve dados localizados/informados nos portais da transparência.

Composta por três regiões imediatas que abarcam 30 municípios, a Região Intermediária de Barra do Graças nos apresenta importantes dados relacionados ao processo de terceirização irrestrita nas redes municipais de educação. Importa destacar que de acordo com o quadro 15, apresentada anteriormente, 13 dos 30 municípios apresentaram alguma forma de terceirização de pessoal nas redes municipais de educação que abrangeram desde a contratação de transporte escolar – ressalta-se que para fins desta análise consideramos apenas os contratos que previam a contratação do motorista, apoio administrativo educacional nos perfis de limpeza e de serviços gerais, professores, mecânicos, técnicos e auxiliares de desenvolvimento infantil, e técnicos administrativos educacionais.

Notadamente não se trata de processos de terceirização de postos de trabalhos das atividades meio e/ou acessórias, pelo contrário, verifica-se o avanço dessa modalidade de contratação em todos os espaços escolares, contribuindo para a reconfiguração da escola pública, visto que sua administração e a oferta continuam sob a responsabilidade do ente público, mas àqueles responsáveis pela condução e consolidação do processo de ensino aprendizagem que antes eram ligados diretamente a Administração Pública, em alguns casos não são mais.

Ao compararmos as informações contidas no quadro 15 que apresenta os processos de terceirização irrestrita dos postos de trabalho ocorrida na Região Intermediária de Barra do Graças, com aquelas disponibilizadas na tabela 14 que trata, dentre outras coisas, do percentual da RCL com gasto de pessoal do Poder Executivo, é possível identificarmos que apenas o município de Cocalinho não se aproximou dos limites de alerta, prudencial ou máximo de acordo com a LRF, no entanto, é possível observar uma queda de 46,7% em 2018 para 32,88% em 2021 com gastos de pessoal, no mesmo período em que verificamos a incidência de terceirização de postos de trabalho.

Em relação aos demais municípios, é possível identificar que todos aqueles contratos de terceirização de pessoal em algum momento do período da pesquisa atingiram os patamares de alerta, prudencial ou máximo de gastos com pessoal no Poder Executivo, mas

em 2021 conseguiram se adequar e se enquadrar em percentuais inferiores aos de anos anteriores. A exemplo, podemos mencionar o município de Luciara que no ano de 2018 atingiu o patamar de 57,77%, em 2019 o índice reduziu para 48,91% e em 2021 alcançou 35,41%, ou seja, 22,36 pontos percentuais de redução em 4 anos. No entanto, observa-se que neste mesmo período houve contratações de professores, técnicos e apoios para a execução indireta de mão de obra por meio da emissão de nota fiscal cuja natureza de despesa adotada é a de 3.3.90.39 – Serviços de Pessoa Jurídica, que não se enquadram como despesas de pessoal⁴⁹, e sobre este ponto que merece atenção, discutiremos com maior profundidade ao final desta subseção.

Em continuidade, passamos a analisar e discutir os dados inventariados na Região Intermediária de Barra do Garças. Observamos que aproximadamente 36,7% dos municípios firmaram contratos de terceirização de transporte escolar em que previam a contratação de motoristas, dos quais, cerca de 63,63% dos contratos foram realizados por meio da contratação por KM rodado, ao passo que apenas um (9,09%) contrato foi realizado exclusivamente para a contratação do motorista a um valor mensal fixo, e 27,28% foram de contratos realizados por valor fixo de contratação por meio da emissão de nota fiscal. Excetuando-se o contrato realizado pelo município de Cocalinho, que trata da contratação de motorista, nenhum dos demais contratantes explicitaram em suas cláusulas contratuais o valor a ser pago ao condutor, tampouco sobre os recursos destinados ao pagamento das verbas previdenciárias.

Considerando os apontamentos iniciais verificados nos municípios pertencentes a Região Intermediária de Barra do Garças, passamos a apresentar os dados sistematizados referentes aos processos de terceirização irrestrita dos postos de trabalho identificados na Região Intermediária de Cáceres, conforme é possível observarmos no quando 16 a seguir.

Quadro 16 - Mapeamento sobre a terceirização de pessoal nas redes municipais de educação na Região Intermediária de Cáceres

Região Intermediária de Cáceres				
Região Imediata de Cáceres				
Municípios	Período que houve incidência de processos de terceirização de pessoal	Cargos Terceirizados	Forma de Terceirização	Natureza da Despesa

⁴⁹ BRASIL. **Despesa com Pessoal**. Manual de Demonstrativos Fiscais 9ª Ed. 2017. Disponível em: https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1358:04-01-02-01-despesa-com-pessoal&catid=683&Itemid=675. Acesso em 22 jan. 2024.

	2018	2019	2020	2021			
Cáceres	-	x	x	-	Agente de apoio operacional, logístico e administrativo	Contratação por hora trabalhada	3.3.90.39.79
	-	-	-	x	Limpeza, conservação do patrimônio e apoio operacional	Contratação por hora trabalhada	3.3.90.34.99
	-	-	-	x	Motorista	Contratação por hora trabalhada	3.3.90.39
Curvelândia	-	-	-	-	-	-	-
Lambari D'Oeste	-	-	-	-	-	-	-
Rio Branco	x	x	x	x	Auxiliar administrativa	- Contratação através de emissão de nota fiscal	*
	x	x	x	x	Técnico de desenvolvimento infantil	- Contratação através de emissão de nota fiscal	*
	x	x	x	x	Motorista	- Contratação através de emissão de nota fiscal	*
Salto do Céu	-	-	-	-	-	-	-
Região Imediata de Mirassol D'Oeste							
Araputanga	-	-	-	-	-	-	-
Figueirópolis D'Oeste	-	-	-	-	-	-	-
Glória D'Oeste	-	-	-	-	-	-	-
Indiavaí	-	-	-	-	-	-	-
Jauru	-	-	-	-	-	-	-
Mirassol D'Oeste	-	x	x	x	Serviços gerais (Limpeza)	- Contratação por hora trabalhada	3.3.90.39.79
Porto Esperidião	-	-	-	-	-	-	-
Reserva do Cabaçal	-	-	-	-	-	-	-
São José dos Quatro Marcos	-	-	-	-	-	-	-
Região Imediata de Pontes e Lacerda							
Campos de Júlio	Sem informações no Portal da Transparência durante o período da pesquisa						
Comodoro	-	-	-	-	-	-	-
Conquista D'Oeste	-	-	-	-	-	-	-
Nova Lacerda			x	x	Auxiliar de Limpeza	Contratação por hora trabalhada	3.3.90.39.05
			x	x	Cozinheiros	Contratação por posto de trabalho	3.3.90.39.05
Pontes e Lacerda	-	-	-	-	-	-	-
Vale de São Domingos	-	-	-	-	-	-	-
Vila Bela da Santíssima Trindade	-	-	-	x	Agente de apoio e logística	Contratação por hora trabalhada	3.3.90.39

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Legenda: “-” significa que não houve dados localizados/informados nos portais da transparência;

“*” significa que o contrato e as notas fiscais não estão disponíveis no sistema.

Ao analisar o Quadro 16, que apresenta os dados inventariados caracterizados como terceirização dos postos de trabalho, observamos um cenário intrigante. Dos 21 municípios que compõem a Região Intermediária, apenas 5 realizaram contratos de execução indireta de mão de obra para algum posto de trabalho nas redes municipais de educação. Em contraste, em 15 municípios, não conseguimos identificar nenhum contrato que se enquadrasse na definição de terceirização apresentada nesta pesquisa.

Além disso, ao consultar o Portal da Transparência do município de Campos de Júlio, localizado na Região Imediata de Pontes e Lacerda, não identificamos nenhum contrato durante o período da pesquisa, que compreende os anos de 2018 a 2021. Não foi possível determinar se o portal estava passando por uma transição de um sistema anterior para um mais recente. Esta situação nos causa preocupação, pois já destacamos a importância da transparência e da publicidade desses processos públicos.

As informações destacam a complexidade e a variabilidade da terceirização na educação pública, que frequentemente se apresenta como ações voltadas para a melhoria da oferta educacional. Na análise dos municípios, identificamos que algumas denominações de postos de trabalho divergem do usual, como por exemplo “agente de apoio e logística”. Essas denominações são utilizadas para justificar a contratação desses postos de trabalho por meio da pejetização⁵⁰, contribuindo para a redução dos percentuais da LRF e, simultaneamente, apresentando-se como uma ação legal. Isso ocorre porque não há substituição dos cargos previstos nos Planos de Cargos e Carreiras dos Servidores (PCCS) dos municípios, o que caracterizaria a terceirização como ilegal, conforme afirmam doutrinadores como Di Pietro (2022a) e Carvalho Filho (2022).

Ao reexaminar as informações apresentadas na Tabela 15, observamos que todos os municípios da Região Intermediária de Cáceres, em algum momento do período pesquisado, tiveram suas despesas oscilando entre os limites de alerta, prudencial e máximo. Notavelmente, o município de Campos de Júlio, que em 2018 atingiu 55,08% de gastos com pessoal do Poder Executivo, conseguiu uma significativa redução em 2021, alcançando o patamar de 42,71%, uma queda de 12,37 pontos percentuais.

⁵⁰ Sob o pretexto de modernização das relações de trabalho é que se insere uma das novas modalidades de flexibilização, que resulta na descaracterização do vínculo de emprego e que se constitui na contratação de sociedades (PJ) para substituir o contrato de emprego. São as empresas do ‘eu sozinho’ ou ‘PJs’ ou ‘pejetização’, como comumente vem sendo denominada (Carvalho, 2010, p. 62, grifo nosso).

No entanto, é importante ressaltar que não podemos inferir que tal redução esteja diretamente ligada à realização de contratos de terceirização de postos de trabalho na educação, pois não conseguimos localizar os contratos firmados durante o período da pesquisa. Isso reforça a necessidade crucial de transparência e publicidade dessas informações públicas.

Em relação aos municípios onde identificamos contratos de terceirização de postos de trabalho, destacamos Rio Branco e Nova Lacerda, que conseguiram reduzir os percentuais da LRF em 14,34 e 13,07 pontos percentuais, respectivamente, ao comparar os índices de 2018 com os de 2021. Notamos que os elementos de despesas utilizados em ambos os contratos são destinados à contratação de pessoa jurídica, uma estratégia que pode afastar a incidência da LRF nos respectivos gastos.

Em continuidade a nossa análise, passamos a verificar os contratos firmados pelas prefeituras municipais de educação da Região Intermediária de Cuiabá, quadro 17, em que figuraram como objeto de contratação a terceirização dos postos de trabalho.

Quadro 17 - Mapeamento sobre a terceirização de pessoal nas redes municipais de educação na Região Intermediária de Cuiabá

Região Intermediária de Cuiabá							
Região Imediata de Cuiabá							
Municípios	Período que houve incidência de processos de terceirização de pessoal				Cargos Terceirizados	Forma de Terceirização	Natureza da Despesa
	2018	2019	2020	2021			
Acorizal	x	x	x	x	- Professor;	- Contratação através de emissão de nota fiscal	3.3.90.36.35
	x	x	x	x	- Auxiliar de Desenvolvimento Infantil; - Assistente administrativo; - Vigilância; - Serviços Gerais; - Motorista	- Contratação através de pessoa jurídica	3.3.90.39.79
Barão de Melgaço	-	-	-	-	-	-	-
Campo Verde	x	x	x	x	- Auxiliar de serviços gerais; - Cozinheiro;	- Contratação por posto de trabalho	3.3.90.39.00
	x	x	x	-	- Professor formador	- Contratação por posto de trabalho	3.3.90.39.00

Chapada dos Guimarães	-	-	-	-	-	-	-	-
Cuiabá	-	-	x	x	-Auxiliar de Administração	- Contratação por posto de trabalho	3.3.90.39.00 3.3.90.37.00	
Jangada	x	x			- Apoio em transporte; - Apoio nutricional; - Apoio administrativo	- Contratação por posto de trabalho	3.3.90.39.00	
Nobres	-	-	-	-	-	-	-	-
Nossa Senhora do Livramento	-	-	-	-	-	-	-	-
Nova Brasilândia	-	-	-	-	-	-	-	-
Planalto da Serra	-	-	-	-	-	-	-	-
Poconé	-	-	-	-	-	-	-	-
Rosário Oeste	-	-	-	-	-	-	-	-
Santo Antônio do Leverger	-	-	-	-	-	-	-	-
Várzea Grande	-	-	-	-	-	-	-	-
Região Imediata de Diamantino								
Alto Paraguai	-	-	-	-	-	-	-	-
Arenópolis	-	-	-	-	-	-	-	-
Diamantino	-	-	-	-	-	-	-	-
Nortelândia	-	x	x	-	- Transporte escolar	- Contratação por Km rodado	3.3.90.39.00	
Nova Marilândia	-	-	-	-	-	-	-	-
Nova Maringá	-	-	-	-	-	-	-	-
Santo Afonso	-	-	-	-	-	-	-	-
São José do Rio Claro	-	-	-	-	-	-	-	-
Região Imediata de Tangará da Serra								
Barra do Bugres	-	-	-	-	-	-	-	-
Brasnorte	-	-	-	-	-	-	-	-
Campo Novo do Parecis	-	-	-	-	-	-	-	-
Denise	-	-	-	-	-	-	-	-
Nova Olímpia	-	-	-	-	-	-	-	-
Porto Estrela	-	-	-	-	-	-	-	-
Sapezal	x	x	x	x	- Transporte escolar	- Contratação por Km rodado	3.3.90.39.00	
Tangará da Serra	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Legenda: “-” significa que não houve dados localizados/informados nos portais da transparência.

Apesar dos dados discutidos anteriormente, enfrentamos dificuldades para acessar informações sobre os contratos firmados pela Prefeitura Municipal de Barão de Melgaço. Essa limitação afetou diretamente a análise situacional do município durante o período de nossa pesquisa, de 2018 a 2021. Além da dificuldade de acesso às informações, os dados coletados permitiram identificar que 6 dos 30 municípios que compõem a Região Intermediária de Cuiabá firmaram contratos que se enquadram na definição de terceirização dos postos de trabalho estabelecida nesta pesquisa.

Os dados revelam a existência de outros dois elementos de despesas que compartilham a mesma categoria que a pejetização. São eles: os serviços de apoio administrativo, técnico e operacional (3.3.90.36.35) e a locação de mão de obra (3.3.90.37.00). Esses elementos são utilizados para a contratação de prestadores de serviço para a execução terceirizada de mão de obra em diversas funções, como motoristas, apoio em transporte, apoio nutricional, apoio administrativo, cozinheiros, professores, vigilância, entre outros.

Observamos novamente a incidência da terceirização dos postos de trabalho das atividades meio e fim da educação. Isso representa uma verdadeira reconfiguração da escola pública, onde o ente estatal transfere suas responsabilidades para terceiros, sob o pretexto de melhorar os serviços. No entanto, na realidade, o objetivo é reduzir os impactos dos gastos com pessoal nos índices da LRF.

Ao analisar os índices de gastos com pessoal, recorremos aos dados da Tabela 16 para entender os níveis alcançados pelos municípios da Região Intermediária de Cuiabá em relação aos limites estabelecidos pela LRF. Descobrimos que apenas 10% dos municípios da região não atingiram o limite de alerta definido pela legislação em relação aos gastos com pessoal, enquanto os outros 27 municípios estiveram em níveis que exigem muita atenção.

É digno de nota que em alguns municípios, os gastos com pessoal ultrapassaram a marca de 60% da receita corrente líquida durante o período em estudo. No entanto, é preciso cautela ao interpretar esses dados. Embora possa parecer uma tendência preocupante à primeira vista, é importante lembrar que esses números são apenas uma parte da história.

Por outro lado, ao analisarmos os municípios que firmaram contratos considerados como terceirização, observamos uma tendência geral de redução nos índices de 2018 para 2021. No entanto, houve uma exceção notável no município de Acorizal, onde os percentuais aumentaram durante o período da pesquisa. Isso sugere que a terceirização pode ter efeitos variados nos gastos com pessoal, dependendo do contexto específico do município.

Neste sentido, ao olharmos para os municípios que firmaram contratos de terceirização, vemos um quadro um pouco diferente. Houve uma redução geral nos índices de 2018 para 2021, com a notável exceção do município de Acorizal, onde os percentuais aumentaram durante o período da pesquisa. Isso sugere que a terceirização pode ter efeitos variados nos gastos com pessoal, dependendo do contexto específico de cada município.

Prosseguindo com as análises acerca dos dados inventariados e sistematizados em relação a terceirização irrestrita dos postos de trabalho nas redes municipais de educação de Mato Grosso, passamos a analisar o quadro 18, que apresenta as informações referentes aos 18 municípios da Região Intermediária de Rondonópolis.

Quadro 18 – Mapeamento sobre a terceirização de pessoal nas redes municipais de educação na Região Intermediária de Rondonópolis

Região Intermediária de Rondonópolis							
Região Imediata de Jaciara							
Municípios	Período que houve incidência de processos de terceirização de pessoal				Cargos Terceirizados	Forma de Terceirização	Natureza da Despesa
	2018	2019	2020	2021			
Dom Aquino	-	-	-	-	-	-	-
Jaciara	-	-	-	-	-	-	-
Juscimeira	-	-	-	-	-	-	-
São Pedro da Cipa	-	-	-	-	-	-	-
Região Imediata de Primavera do Leste							
Paranatinga	-	-	-	-	-	-	-
Poxoréu	-	-	-	-	-	-	-
Primavera do Leste	-	-	-	-	-	-	-
Santo Antônio do Leste	-	-	-	-	-	-	-
Região Imediata de Rondonópolis							
Alto Araguaia	-	-	-	-	-	-	-
Alto Garças	-	-	-	-	-	-	-
Alto Taquari	-	-	-	-	-	-	-
Araguainha	-	-	-	-	-	-	-
Guiratinga	-	-	-	-	-	-	-
Itiquira	-	-	-	-	-	-	-
Pedra Preta	-	-	-	-	-	-	-
Rondonópolis	x	x	x	x	- Auxiliar de serviços gerais	- Contratação por hora trabalhada	3.3.90.39
São José do	x	x	x	x	- Transporte escolar	- Contratação por Km	3.3.90.39.00

Região Imediata de Alta Floresta							
Municípios	Período que houve incidência de processos de terceirização de pessoal				Cargos Terceirizados	Forma de Terceirização	Natureza da Despesa
	2018	2019	2020	2021			
Alta Floresta	-	-	-	-	-	-	-
Apiacás	x	x	x	X	- Transporte Escolar	- Contratação por KM rodado	3.3.90.39.96
Carlinda	-	-	-	-	-	-	-
Nova Bandeirantes	-	-	-	-	-	-	-
Nova Monte Verde	-	-	-	-	-	-	-
Paranaíta	-	-	-	-	-	-	-
Região Imediata de Juara							
Juara	-	-	-	-	-	-	-
Novo Horizonte do Norte	-	-	-	-	-	-	-
Porto dos Gaúchos	-	-	x	X	- Transporte Escolar	- Contratação por KM rodado	3.3.90.39
Tabaporã	-	-	-	-	-	-	-
Região Imediata de Juína							
Aripuanã	-	-	-	-	-	-	-
Castanheira	-	-	-	-	-	-	-
Colniza	-	-	-	-	-	-	-
Cotriguaçu	-	-	-	-	-	-	-
Juína	-	-	-	-	-	-	-
Juruena	-	-	-	-	-	-	-
Rondolândia	-	-	-	-	-	-	-
Região Imediata de Peixoto de Azevedo							
Guarantã do Norte	x	-	-	-	- Contratação de motorista de transporte escolar	- Contratação por posto de trabalho	3.3.90.39
Matupá	-	-	-	-	-	-	-
Novo Mundo	-	-	-	-	-	-	-
Peixoto de Azevedo	-	-	-	-	-	-	-
Região Imediata de Sinop							
Cláudia	-	-	-	-	-	-	-
Colíder	-	-	-	-	-	-	-
Feliz Natal	-	-	-	-	-	-	-
Itaúba	-	-	-	-	-	-	-
Marcelândia	-	-	-	-	-	-	-
Nova Canaã do Norte	-	-	-	-	-	-	-
Nova Guarita	-	-	-	-	-	-	-
Nova Santa Helena	-	-	-	-	-	-	-

Santa Carmem	-	-	-	-	-	-	-
Sinop	x	x	x	X	- Contratação de agentes de limpeza e conservação	- Contratação por posto de trabalho	3.3.90.39
	-	-	-	X	- Guarda patrimonial; - Monitor de ônibus escolar	- Contratação por posto de trabalho	3.3.90.39
	-	-	-	X	- Analista Administrativo - Assistente administrativo - Técnico administrativo - Recepcionista	- Contratação por posto de trabalho	3.3.90.39
Terra Nova do Norte	-	-	-	-	-	-	
União do Sul	-	-	-	-	-	-	
Região Imediata de Sorriso							
Ipiranga do Norte	-	-	-	-	-	-	-
Itanhangá	x	x	x	X	- Auxiliar de manutenção e conservação; - Guarda patrimonial	- Contratação por posto de trabalho	3.3.90.39
	-	x	x	X	- Transporte Escolar	- Contratação por KM rodado	3.3.90.39
Lucas do Rio Verde	-	-	x	X	- Servente de limpeza	- Contratação por posto de trabalho	3.3.90.39
Nova Mutum	-	-	-	-	-	-	-
Nova Ubitatã	-	-	-	-	-	-	-
Santa Rita do Trivelato	-	-	-	-	-	-	-
Sorriso	x	x	x	X	- Vigilância - Auxiliar de cozinha - Servente de limpeza - Auxiliar de serviços gerais	- Contratação por posto de trabalho	3.3.90.37
Tapurah	-	-	-	-	-	-	-
Vera	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Legenda: “-” significa que não houve dados localizados/informados nos portais da transparência.

Ao seguir o mesmo caminho dos dados anteriormente apresentados, a Região Intermediária de Sinop também nos apresentou alguns desafios em relação ao acesso às informações nos Portais de Transparência dos municípios. Enfrentamos dificuldades na análise dos dados de contratos de 12 dos 42 municípios que compõem a Região, incluindo Nova Monte Verde, Tabaporã, Juruena, Peixoto de Azevedo, Colíder, Marcelândia, Santa Carmem, Ipiranga do Norte, Nova Mutum, Nova Ubitatã, Santa Rita do Trivelato e Vera. Esses municípios apresentaram instabilidades ou inoperância nos portais durante a coleta de

dados realizada em dezembro de 2023, o que nos impediu de realizar uma análise mais detalhada desses pontos.

No entanto, conseguimos analisar todos os contratos disponíveis nos Portais da Transparência dos outros 30 municípios da respectiva Região. Os dados sistematizados nos permitiram identificar que, de todos os entes subnacionais presentes no Quadro 19 que disponibilizaram os dados, 23,34% firmaram contratos de terceirização de postos de trabalho durante todo ou algum período do recorte pesquisado neste trabalho.

A partir dos dados apresentados, verificamos a predominância do elemento de despesa 3.3.90.39 e, no município de Sorriso, o elemento de locação de mão de obra (3.3.90.37.00) através do firmamento de contratos com Cooperativas de trabalho terceirizados. Em ambos os casos, observamos novamente a transferência das responsabilidades da Administração Pública para outros atores por meio das terceirizações irrestritas dos postos de trabalho nas redes municipais de educação.

Na Região Intermediária de Sinop, constatou-se, de acordo com o Quadro 19, que os postos terceirizados variam de: guarda patrimonial, auxiliar de cozinha, servente de limpeza, monitor de ônibus escolar, auxiliar de conservação e manutenção, analista administrativo, técnico administrativo, auxiliar administrativo, recepcionista, entre outros. Esses contratos reforçam a natureza multifacetada da terceirização de pessoal que tem ocorrido dentro da Administração Pública, sobretudo nas redes públicas municipais de educação.

Ao compararmos os dados constantes no Quadro 19 em relação às informações sobre os limites de gastos com pessoal da Tabela 19, identificamos que na maioria dos municípios em que identificamos processos de terceirização dos postos de trabalho ocorreram uma redução nos limites estabelecidos pela LC nº 101/2000, com destaque para os municípios de Porto dos Gaúchos que de 58,01% em 2018 reduziu para 40,79% em 2021, Sinop que de 52,10% em 2018 atingiu 36,16% em 2021, e Sorriso com queda de 52,37% para 45,95% se comparado os períodos de 2018 a 2021.

Consideramos imprescindível destacar que é sabido que tais reduções não ocorreram exclusivamente pelos contratos de terceirização firmados pelos municípios, mas não podemos ignorar que possuem um impacto significativo na folha de pagamento dos respectivos entes federados e, conseqüentemente, também implicam no aumento ou redução dos índices da LRF.

Apresentadas as respectivas considerações sobre os dados coletados em relação a Região Intermediária de Sinop, passaremos a discutir com maior profundidade os processos

de terceirização irrestrita dos postos de trabalho identificados em todas as 5 Regiões Intermediárias do estado de Mato Grosso, apresentadas nos Quadros 15, 16, 17, 18 e 19 deste trabalho.

Neste caminho, para embasar a análise crítica dos dados coletados, recorreremos a duas categorias fundamentais: totalidade e contradição (Quadro 2). Ao percorrer os meandros desta pesquisa, é impossível ignorar a urgência de uma reflexão profunda sobre a implementação das práticas de terceirização no contexto educacional. A suposta legitimidade conferida a tais ações, que transferem responsabilidades e comprometem direitos previdenciários e trabalhistas, desnuda um descompasso flagrante com os princípios que deveriam guiar a educação pública. Mais do que meras questões administrativas, essas práticas refletem as influências nefastas exercidas pelo capital na reconfiguração do Estado, que molda as estratégias governamentais sob o pretexto da eficiência e vantagem para o bem comum. Este desalinhamento se materializa de forma contundente no processo de privatização via terceirizações irrestritas dos postos de trabalho.

Ao explorar a categoria da totalidade, revela-se uma teia intrincada de relações entre o fenômeno em questão e o contexto socioeconômico mais amplo. Observa-se que a legalidade aparente dessas práticas não pode ser desvinculada das dinâmicas do sistema capitalista e das políticas neoliberais que permeiam as estruturas do Estado. Assim, compreender a totalidade implica não apenas analisar os efeitos imediatos das terceirizações na educação, mas também desvelar os processos mais amplos de reconfiguração das relações de poder e de mercantilização de serviços públicos. Nesse sentido, a categoria da totalidade não apenas nos permite capturar a complexidade dessas interconexões, mas também nos instiga a questionar as bases ideológicas que sustentam tais práticas e suas implicações para a educação e a sociedade como um todo.

Por outro lado, a compreensão da contradição como uma força intrínseca ao movimento do real, conforme postulado por Cury (1986), revela-se como um elemento essencial na análise dos processos de terceirização na educação pública municipal. Por meio dessa perspectiva, buscamos desvelar não apenas a interpretação dos fenômenos, mas sim entender como as contradições internas, especialmente de natureza econômica, exercem influência ou resistência à concretização desses processos. Ao justificar tais práticas sob o pretexto da economicidade e vantajosidade para a máquina pública, evidenciam-se as contradições inerentes à sociedade capitalista, destacando a precarização do trabalho como uma de suas manifestações mais evidentes.

Nessa linha de raciocínio, a categoria da contradição emerge como um pilar fundamental para a análise das políticas públicas, ressaltando a importância de examinar e refletir sobre as tensões que permeiam esses contextos. Essa abordagem contribui significativamente para revelar as complexidades das políticas educacionais municipais, mas também proporciona uma compreensão mais profunda das dinâmicas sociais, econômicas e ideológicas subjacentes. No âmbito do capitalismo, onde as contradições são inerentes e constantes, a análise das políticas educacionais torna-se ainda mais premente, pois estas refletem e reforçam os conflitos e antagonismos presentes na estrutura socioeconômica da sociedade.

Desta forma, consideramos importante apresentar como exemplo uma breve observação sobre a análise dos contratos que envolvem a oferta do transporte escolar que verificamos em municípios de todas as Regiões. De acordo com a Resolução nº 18, de 12 de outubro de 2021⁵¹, do Conselho Deliberativo do FNDE, o transporte escolar é dever do Estado e direito dos alunos da educação básica, devendo ser promovido e incentivado pelos entes subnacionais.

A referida resolução destaca em seu Art. 13, inciso III que os recursos do PNATE poderão ser destinados, dentre outras coisas para a “contratação de serviços terceirizados para a oferta do transporte escolar rodoviário ou aquaviário”, ao passo que o § 6º do mesmo artigo dispõe em seu inciso III que é vedada a realização de despesas com pessoal.

Assim, incluímos as despesas com transporte escolar apenas nos municípios que foram identificados nos contratos firmados a contratação de motoristas de ônibus escolares, e excluído das análises aqueles contratos que versavam apenas sobre a terceirização dos veículos de transporte.

Cabe-nos esclarecer ainda, que as buscas foram realizadas prioritariamente no Portal da Transparência dos municípios, de modo a identificar as despesas relacionadas com aquelas ações que, dentro do abordado nesta pesquisa, consideramos terceirização. No entanto, verificamos que uma grande parte dos municípios não realizam a inserção adequada dos dados nos respectivos domínios eletrônicos, o que nos levou a recorrer ao Portal da

⁵¹ FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 18, de 22 de outubro de 2021**. Estabelece diretrizes e orientações para o apoio técnico e financeiro na execução, no monitoramento e na fiscalização da gestão de veículos de transporte escolar, pelas redes públicas de educação básica dos Municípios, Estados e do Distrito Federal, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnate/legislacao/RESOLUOCDFNDEN18DE22DEOUTUBRODE2021.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2023.

Transparência Municipal que é hospedado no domínio do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, e novamente identificamos ausência de dados.

Por fim, recorreremos aos relatórios de despesa do Radar de Contas Públicas do TCE-MT, mas na maioria dos casos não conseguimos localizar o contrato da prestação de serviço para analisarmos o conteúdo e, posteriormente, categorizar como sendo ou não terceirização, deste modo, para não incorrerem em erro, optamos por não apresentar tais informações face a dificuldade em realizar a checagem adequada.

No que tange a contratação de profissionais de Apoio Administrativo Educacional (AAE), Técnico Administrativo Educacional (TAE) e Professor, identificamos que todos os contratos realizados ancoram-se no Art. 37, incisos II e IX, da CF/88 em que disciplina a contratação temporária por excepcional interesse público, o que, em tese, garantiria a legalidade dos processos de contratação.

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal, por meio do Recurso Extraordinário (RE) 658.026 – Minas Gerais, com intuito de cristalizar o entendimento sobre os limites pelos quais devem ser norteadas as contratações temporárias em leis municipais, definiu que:

[...]

2. Prevalência da regra da obrigatoriedade do concurso público (art. 37, inciso II, CF). As regras que restringem o cumprimento desse dispositivo estão previstas na Constituição Federal e devem ser interpretadas restritivamente.

3. O conteúdo jurídico do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal pode ser resumido, ratificando-se, dessa forma, o entendimento da Corte Suprema de que, para que se considere válida a contratação temporária, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração. (RE 658026, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-214 DIVULG 30-10-2014 PUBLIC 31-10-2014)⁵².

Deste modo, compreende-se que por não serem investidos em cargos públicos, não há necessidade de realização de concurso público, entretanto, torna-se indiscutível a obrigatoriedade de que o recrutamento de pessoal a ser contratado seja realizada mediante processo seletivo simplificado, que respeitando o princípio da publicidade na administração

⁵² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 658.026 – Minas Gerais**. RE 658026, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-214 DIVULG 30-10-2014 PUBLIC 31-10-2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7098736>. Acesso em 18 jun. 2023.

pública, tenham ampla divulgação, principalmente nos domínios oficiais das prefeituras e secretarias municipais de educação.

Ainda em análise ao RE 658026, identificamos que o Parecer Ministerial da Procuradoria Geral da República se posicionava no sentido da,

[...] inconstitucionalidade de lei municipal que, dispondo de forma genérica e abrangente sobre os casos de contratação temporária, não especifique o seu prazo de vigência e tampouco a situação de excepcional interesse público que legitime a contratação, de forma a caracterizar burla ao art. 37, II e IX, da Constituição Federal. (STF, 2014, p. 291).

Portanto, com fito a clarificar a sistematização e análise dos dados, buscamos analisar as leis e decretos municipais que dispõem sobre os processos de terceirização ou contratação indireta de pessoal. Importa destacar ainda, que as análises do arcabouço jurídico nos mostraram que embora as Leis e Decretos versassem de alguma forma sobre a possibilidade de contratação de pessoal, a maior parte das respectivas normas instituíam o “Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas” e em algum momento mencionava essa modalidade de contratação, não havendo assim uma norma que regesse a contratação temporária de mão de obra.

Nesse sentido, concordamos com Di Pietro (2022a) quando a jurista afirma que,

Em situações concretas, verifica-se que têm sido celebrados contratos com o objetivo de obter mão de obra para a Administração Pública, porém mascarados sob a fórmula de contratos de **prestação de serviços técnicos especializados**, de modo a assegurar uma aparência de legalidade. (Di Pietro, 2022a, p. 286, grifos da autora).

Um dos pontos pelos quais verificamos na pesquisa a incidência desse mascaramento, é quando identificamos nos diversos contratos o elemento de despesa “3.33.90.39.79 - Serviço de Apoio Administrativo, Técnico e Operacional”, afastando outros elementos que facilitaríamos a compreensão de que o gasto ocorreu através de contratação para execução indireta de mão de obra.

Di Pietro (2022a) ainda destaca que,

Há que se observar também, ainda a propósito do art. 37, IX, que, como ele fala em “necessidade temporária de excepcional interesse público”, a contratação de pessoal, com base nesse dispositivo, é incompatível com as atividades permanentes da Administração Pública, a não ser que, por alguma razão adequadamente demonstrada, haja, temporariamente, acréscimo de serviço ou diminuição dos servidores do quadro permanente. Não há fundamento legal para utilizar-se dessa contratação temporária para preencher o quadro de funções permanentes (Di Pietro, 2022a, p. 287).

Portanto, utilizar-se desta justificativa para a realização de contratação de pessoal de forma desregrada acaba por caracterizar-se a uma burla aos dispositivos legais que regem a Administração Pública. Consideramos relevante e por isto recorreremos a Di Pietro, visto que a grande maioria dos contratos firmados e das despesas identificadas nos portais da transparência se valem deste dispositivo constitucional para demonstrar suposta legalidade.

Para além da justificativa das contratações, outro fato relevante que nos chamou a atenção está na modalidade de formalização do contrato de trabalho, em que a máquina pública utiliza-se do pagamento por meio de emissão de nota fiscal avulsa para realizar o pagamento dos profissionais contratados. Antes de refletirmos sobre este ponto, recorreremos a Carvalho Filho (2022) para compreendermos que,

Todos os regimes jurídicos implicam a *formação de vínculo funcional* entre o Estado e os respectivos servidores. Em outras palavras, todos são servidores públicos, variando apenas as normas que regulam sua situação jurídica funcional. Todos, na verdade, são profissionais do serviço público e oferecem sua força de trabalho ao ente federado em cujo quadro funcional se inserem. É oportuno acrescentar que esses são os únicos regimes jurídicos contemplados na legislação constitucional e infraconstitucional. (Carvalho Filho, 2022, p. 56).

Deste modo, ao adotar regimes diversos daqueles constitucionalmente estabelecidos a Administração Pública incorre na possível terceirização ilícita (Di Pietro, 2022a; Carvalho Filho, 2022). Ainda que tenhamos observado os elementos que caracterizam a burla as normas constitucionais, Carvalho Filho (2022, p. 56) ainda destaca que “na terceirização inexistente qualquer vínculo funcional entre o prestador do serviço e o Estado”.

Portanto, esclarecemos que os contratos anteriormente mencionados se confirmam através do pagamento, em sua maioria, por meio de emissão de nota fiscal avulsa. Ou seja, após analisarmos os contratos disponíveis nos portais das transparências municipais, identificamos que tais notas fiscais não preveem a retenção dos encargos previdenciários, isto é, não garante ao prestador de serviço nenhum direito previdenciário. Consolidando assim a inexistência de vínculo funcional com o Estado, portanto, caracterizando-se como terceirização irrestrita.

Essa dita irrestrição se consolida quando o ente federado não se limita a terceirização das atividades-meio (como serviços de limpeza, vigilância, nutrição e serviços técnicos administrativos) e passa, dentro do âmbito educacional, a terceirizar as atividades-fim, que

neste caso podem ser compreendidas como a função de lecionar, em outras palavras, a terceirização de professores.

Neste caminho, coadunamos com Carvalho Filho (2022) ao afirmar que,

Muitas são as atribuições inerentes a determinada pessoa jurídica. Algumas delas, porém, integram seu *núcleo fundamental*, vale dizer, representam as atribuições básicas, assim consideradas aquelas para as quais a pessoa foi instituída. Tais misteres é que, em última instância, mobilizam a sua criação. Ao mesmo tempo em que lhe constituem a *causa*, servem-lhe também como *objeto*. Sem tais finalidades, a própria pessoa se esvaziaria: são, pois, *atividades-fim* (Carvalho Filho, 2022, p. 49, grifos do autor).

Carvalho Filho (2022) ao abordar as atividades-fim como fundamentais para a existência de uma pessoa jurídica, oferece um ponto de reflexão crítica quando aplicada ao contexto da terceirização irrestrita nos postos de trabalho das redes municipais de educação. O processo de transferência indiscriminada de responsabilidades educacionais para terceiros levanta sérias preocupações quanto à reconfiguração do modelo de escola pública que conhecemos.

Ao terceirizar parcial ou integralmente os serviços educacionais, há um risco iminente de desvirtuar o propósito central da educação pública. As atividades-fim, que deveriam ser foco primordial das instituições educacionais, podem ser comprometidas, uma vez que as empresas terceirizadas muitas vezes priorizam metas financeiras em detrimento da qualidade do ensino.

Ademais, a terceirização pode resultar na precarização das condições de trabalho dos profissionais da educação, impactando diretamente na motivação e no comprometimento destes. A falta de estabilidade e a possível redução de benefícios podem levar a uma desvalorização do magistério, afetando a qualidade do ensino oferecido.

Os dados inventariados nos conduzem ao entendimento de que embora tenhamos normativas vigentes que limitam o processo de terceirização na Administração Pública, alguns entes subnacionais buscam formas de mascarar a contratação de mão de obra terceirizada, seja por meio da mudança na nomenclatura dos cargos para não coincidirem com os cargos presentes nos Planos de Cargos e Carreiras dos Servidores (PCCS) das redes municipais, seja através da adoção da pejetização por meio de elemento de despesa diverso aquele definido nos manuais de contabilidade pública para caracterizar a terceirização.

Di Pietro (2022a) por sua vez, destaca que,

No âmbito da Administração Pública Direta, das autarquias e das fundações públicas, a terceirização, **como contrato de fornecimento de mão de obra**, não tem guarida, nem mesmo com base na Lei nº 6.019, que disciplina o trabalho temporário, porque a Constituição, no art. 37, inciso II, exige que a investidura em cargo, empregos ou funções se dê sempre por concurso público. O servidor público está submetido a regime constitucional diverso daquele a que se submetem os trabalhadores do setor privado. A única hipótese em que se poderia enquadrar a contratação temporária, sem concurso, seria aquela prevista no art. 37, inciso IX, da Constituição, que prevê a “contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público” (Di Pietro, 2022a, p. 285).

Entretanto, embora esteja estabelecida na CF/88 a possibilidade de contratação temporária na Administração Pública, faz-se importante destacar que conforme apresentado anteriormente, o STF a partir da tese assentada no julgamento do Recurso Extraordinário nº 658.026, de relatoria do eminente Min. Dias Toffoli, tais contratações somente serão consideradas válidas a partir do cumprimento dos seguintes requisitos: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração.

Em complemento, recorremos a Di Pietro (2022) para refutar a prática de contratação temporária indiscriminada com fundamento no Art. 37, inciso IX da CF/88 que tem se tornado algo natural entre os entes subnacionais, mas que não possui amparo legal para as constantes contratações, conforme observamos.

Há que se observar também, ainda a propósito do art. 37, IX, que, como ele fala em “necessidade temporária de excepcional interesse público”, a contratação de pessoa, com base nesse dispositivo, é incompatível com as atividades permanentes da Administração Pública, a não ser que, **por alguma razão adequadamente demonstrada, haja, temporariamente, acréscimo de serviço ou diminuição dos servidores do quadro permanente**. Não há fundamento legal para utilizar-se dessa contratação temporária para preencher o quadro de funções permanentes (Di Pietro, 2022, p. 287, grifos nosso).

Desta feita, resta absolutamente cristalino em nosso entendimento que as reiteradas contratações, mesmo que por processos seletivos, para preenchimento temporário do quadro permanente das redes municipais de educação não se sustentam, por si só, no dispositivo legal anteriormente mencionado e indiscriminadamente utilizado. Torna-se evidente a passividade do ente subnacional em relação ao descumprimento dos dispositivos legais do diploma do concurso público.

Não bastasse a omissão ou conivência dos entes federados na inobservância das normativas em relação a obrigatoriedade de realização de concursos públicos, os dados da pesquisa nos revelam também o descompasso em que as Administrações Públicas municipais estiveram trabalhando ao longo dos anos correspondentes a pesquisa, uma vez que de forma desvelada firmou contratos de terceirização de postos de trabalho cuja nomenclatura não constava em seus PCCS, mas que as atividades inerentes as ações eram correspondentes aos cargos ainda ativos, ou seja, uma manobra para burlar a legislação, sobretudo para não incorrer nos limites estabelecidos pela LRF.

Consoante com estes apontamentos, buscamos aporte em Di Pietro (2022b) que ao analisar as implicações das terceirizações municipais em face a LRF, para apontarmos que,

A Lei nº 9.995 diz também que “não se considera como substituição de servidores e empregados públicos, para efeito do *caput*, os contratos de terceirização relativos a execução indireta de atividades que, simultaneamente: **primeiro, sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade**”. É quase que dizer que tem de ser atividade-meio para não ser considerado substituição de pessoal; **segundo, não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressam disposição legal em contrário, ou quando se tratar de cargo ou categoria extinto, total ou parcialmente**”. Se faltar um desses requisitos, por exemplo, se for contratação para atividade-fim ou se o cargo não estiver extinto, ocorre substituição de pessoal (Di Pietro, 2022b, p. 242-243, grifos nosso).

A análise do trecho acima, mediante a avaliação dos dados coletados e sistematizados nesta pesquisa, revela a emergência de uma problemática intrincada. Observou-se que vários postos de trabalho passaram a adotar diferentes nomenclaturas para funções que, na prática, desempenhavam atividades equivalentes às previstas para cargos ainda oficialmente ativos. Essa discrepância configura uma clara transgressão às normativas estabelecidas. No entanto, a complexidade do cenário se acentua ao incorporarmos à discussão os elementos de despesas adotados pelos entes subnacionais como estratégia para mitigar os impactos nos percentuais previstos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Destaca-se que, a partir das minuciosas análises realizadas e do levantamento dos elementos de despesas empregados no pagamento dos contratos de terceirização de postos de trabalho em diversos municípios do estado de Mato Grosso, torna-se patente que os entes subnacionais sob escrutínio, cujos contratos analisados apresentam elementos de despesa diversos do código 3.3.90.34 - "Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização," contribuem para a elisão dos critérios estabelecidos pelas normativas vigentes.

Essa constatação evidencia não apenas a irregularidade na nomenclatura de cargos, mas também a utilização de artifícios nas despesas como estratégia de contornar as diretrizes legais.

Há que se destacar ainda que, embora apresentado outrora, considerando de indiscutível relevância trazer novamente a baila o apontamento do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria de Tesouro Nacional que estabelece que,

O conceito de despesa com pessoal não depende da natureza do vínculo empregatício. Assim, as despesas com servidores, independentemente do regime de trabalho a que estejam submetidos, integram a despesa total com pessoal e compõem o cálculo do limite de gasto com pessoal. Assim, consideram-se incluídos tanto servidores efetivos, como cargos em comissão, celetistas, empregados públicos e agentes políticos. [...] **O conceito de despesa com pessoal também não depende de avaliação jurídica sobre a legalidade ou não da contratação.** Assim, tanto as contratações por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público como as que poderão vir a ser contestadas à luz do instituto constitucional do concurso público, por exemplo, deverão ser registradas na despesa com pessoal, independentemente da verificação da legalidade ou validade das contratações, bem como das eventuais cominações que possam advir. [...] **As despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, serão classificadas no grupo de despesa 3 – Outras Despesas Correntes, elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização. Essas despesas devem ser incluídas no cálculo da despesa com pessoal por força do §1º do art. 18 da LRF.** [...] A LRF não faz referência a toda terceirização, mas apenas àquela que se relaciona à substituição de servidor ou de empregado público (Brasil, 2019, p. 512; 518-519, grifos nosso).

Destaca-se, portanto, a amplitude do conceito de despesa com pessoal, independentemente do tipo de vínculo empregatício, abrangendo desde servidores efetivos até cargos em comissão, celetistas, empregados públicos e agentes políticos. A ênfase recai na inclusão de contratações por tempo determinado, mesmo que sob contestação constitucional, na composição da despesa total com pessoal. Contudo, a controvérsia surge ao abordar as despesas oriundas de contratos de terceirização, especificamente aquelas ligadas à atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais do quadro de pessoal. Ao desconsiderar a classificação correta no elemento de despesa 34 e, muitas vezes, substituí-la pelo 39, ocorre uma evidente burla às normas legais. Essa prática, ao negligenciar a correta categorização, subverte o propósito da LRF, comprometendo a transparência e integridade nos registros contábeis das despesas com pessoal.

Nesse contexto, a flexibilidade conceitual da despesa com pessoal, abarcando diferentes modalidades de vínculo empregatício, ressalta a importância de uma abordagem

abrangente para o cálculo do limite de gastos com pessoal, conforme preconizado pela LRF. A inclusão de contratações por tempo determinado, mesmo sujeitas a possíveis contestações legais, destaca a necessidade de transparência e rigor na contabilização desses valores. Entretanto, a problemática se acentua ao analisar as despesas provenientes de contratos de terceirização, especialmente aquelas relacionadas à atividade-fim e categorias funcionais específicas.

Ainda sobre este ponto, consideramos relevante destacar que a substituição recorrente do elemento de despesa 34 pelo código 39 adquire uma dimensão ainda mais preocupante. O código 39, que refere-se à contratação de pessoa jurídica, introduz uma complexidade adicional ao cálculo dos gastos com pessoal, uma vez que essa categoria não deveria ser incluída nesse escopo. A prática de trocar sistematicamente o elemento de despesa 34 pelo 39 apresenta-se como uma estratégia que, à primeira vista, pode aparentar conformidade com as normativas legais, mas, na realidade, constitui uma verdadeira burla. Essa artimanha cria uma falsa legalidade no processo, já que, ao utilizar o código 39, as despesas com terceirização são dissimuladas como despesas não relacionadas à folha de pagamento.

Cumprе salientar que esse aparente respaldo legal, vivenciado ao longo do tempo, tem desencadeado a formação e consolidação de uma cultura em que a sociedade, sem questionamentos, passa a aceitar a contratação de servidores para atuarem na educação básica mediante a emissão de novas notas fiscais avulsas. Essa prática, sob o pretexto da oferta de serviços especializados por meio de suas respectivas pessoas jurídicas, transfere mais uma vez a responsabilidade das despesas patronais do ente estatal para os profissionais contratados. Essas contratações, realizadas sob o rótulo de uma suposta eficiência e vantajosidade para o setor público, resultam na terceirização de atividades desprovidas de garantias previdenciárias e trabalhistas.

Diante do panorama descrito, torna-se inegável a urgência de uma reflexão aprofundada sobre a implementação dessas práticas no contexto educacional. A aparente legalidade conferida às ações que transferem responsabilidades e comprometem direitos previdenciários e trabalhistas revela um desalinhamento com os princípios que norteiam a educação pública. Mais do que uma mera questão administrativa, trata-se de um reflexo das influências exercidas pelo capital na reconfiguração do Estado, moldando as estratégias governamentais sob o pretexto da eficiência e vantajosidade para a coisa pública, materializadas nesse trabalho através da privatização por meio das terceirizações irrestritas dos postos de trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Debruçamo-nos ao longo desta pesquisa a uma exaustiva rotina de leituras e reflexões a fim de compreendermos ou, pelo menos, tentarmos desvelar parte dos diferentes ataques realizados contra a educação pública brasileira através de uma sucessão de ações, nitidamente alavancadas pelos arranjos estabelecidos a partir de golpe de 2016 entre o neoliberalismo e neoconservadorismo, cujo objetivo principal era de reestabelecer ou evidenciar o pensamento hegemônico de uma elite retrógrada, a quem interessa exclusivamente a obtenção de lucro, seja por meio da influência exercida na elaboração e implementação de um “modelo” educacional de viés mercadológico, seja através do *lobby* para aprovação de reformas como a trabalhista que precarizou as condições de trabalho, ou até mesmo pela “plataformização” do ensino.

Antes de adentrarmos especificamente as considerações relacionadas aos dados coletados e analisados, consideramos importante trazer novamente ao conhecimento do leitor que a proposta inicialmente apresentada consistia no mapeamento das privatizações em suas diversas dimensões no âmbito do orçamento das redes públicas municipais de educação de seis municípios da Região Imediata de Cuiabá, no entanto, após o início das coletas observamos um significativo aumento no número de processos de terceirização entre os anos de 2018 a 2021, o que nos fez refletir sobre como as pesquisas tem apresentado a terceirização de pessoal na educação como uma forma de privatização.

Após uma criteriosa análise das produções inventariadas nos programas de pós-graduação *Stricto sensu*, conforme registrado no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, constatamos que apenas cerca de 3,26% das pesquisas sobre terceirização de pessoal, num total de 245 identificadas, foram desenvolvidas no campo da educação. No entanto, ao aplicar os critérios estabelecidos para filtragem, surgiu uma revelação surpreendente: dentre essas pesquisas, apenas duas se aproximavam da proposta de pesquisa aqui delineada. Isso evidencia uma lacuna significativa no estado de conhecimento atual, uma vez que nenhuma das produções existentes abordava a terceirização irrestrita como uma nova e mais profunda dimensão da privatização em educação.

A partir de nossos estudos, definimos neste trabalho que a terceirização irrestrita dos postos de trabalho emerge como uma questão premente diante do cenário neoliberal e das reformas trabalhistas. Esta prática representa a transferência de responsabilidades que desconsidera a essência do processo educacional, abrangendo tanto atividades-meio, como

aquelas desempenhadas por técnicos administrativos e de apoio, quanto atividades-fim, incluindo professores, coordenadores e diretores escolares. Tal transferência, entendida como uma nova dimensão da privatização na educação, reduz a participação e o controle do setor público, subordinando-os ao setor privado e suas instituições lucrativas.

Nesse contexto, a presente pesquisa assume um caráter inovador e singular. Ao oferecer uma perspectiva até então pouco explorada sobre os processos de terceirização irrestrita dos postos de trabalho, ela preenche uma lacuna no campo das pesquisas sobre privatização na educação. Assim, ao introduzir esse conceito e desdobrar sua análise, esta pesquisa não apenas amplia o escopo de conhecimento sobre as dinâmicas educacionais contemporâneas, mas também contribui para enriquecer o debate acadêmico sobre as implicações e os desafios da privatização na esfera educacional.

Soma-se a este dado, o fato de a partir de 2016 ocorrer uma verdadeira eclosão de ações e políticas fortemente influenciadas por aquela que Souza (2017) passaria a denominar de “elite do atraso”. Rizek (2018) ao interpretar a referida obra, nos instiga a refletir sobre o termo a partir da estrutura das classes, que de acordo com a autora “não se desenham classes dominantes, nem se esboça uma leitura da constituição sempre problemática de uma burguesia brasileira”, ainda segundo a autora essa dita burguesia “jamais nomeada como tal, já que o polo que detém em suas mãos o exercício da exploração e da dominação, isto é, o exercício do poder, aparece como elite ou elites: elite do atraso, elite do dinheiro” (Rizek, 2018, p. 591).

Neste sentido, esta pesquisa teve como objetivo mapear os processos de terceirizações irrestritas na educação básica das redes municipais do estado de Mato Grosso entre o período de 2018 a 2021. Diante das leituras realizadas e do contexto recente em que estivemos inseridos, nos indagamos: Como se materializa o avanço das privatizações nos orçamentos das redes públicas municipais de educação por meio das terceirizações irrestritas?

Frente ao objetivo e ao questionamento que nos serviram de norte para o levantamento dos dados, recorreremos a importantes pesquisadores como Belfield e Levin (2004), Peroni (2013), Ball (2014), Saura (2016), Ball e Avelar (2016), Adrião (2018), Domiciano e Adrão (2020), Costa (2019), Di Pietro (2015, 2020, 2022), Carvalho Filho (2015, 2022) e Paim e Fortini (2022), nos permitiram compreender como ocorrem os processos que envolvem desde o financiamento educacional, perpassando pelas interferências da lógica neoliberal e neoconservadora, até culminar nos processos de privatização, em específico na dimensão da terceirização irrestrita de pessoal a qual é objeto deste estudo.

Neste caminho o presente trabalho fundamentou-se teoricamente no Materialismo Histórico-Dialético em que se adotou a abordagem qualitativa com elementos numéricos, realizando a análise a partir da contradição e da totalidade que são categorias da dialética descritas por Cury (1986). A partir do primeiro objetivo específico que consistiu em realizar uma análise crítica das pesquisas existentes para estabelecer um panorama atualizado sobre a privatização na educação e a terceirização do pessoal educacional, realizamos o balanço de produção constante na seção metodológica deste trabalho e que nos deu guarida para justificar esta pesquisa uma vez que ficou evidenciada a escassez de estudos sobre a terceirização de pessoal como uma dimensão nova/aprofundada da privatização em educação.

Para além da compreensão dos movimentos que se constituíram até a materialização do objeto pesquisado, recorreremos aos sites oficiais das prefeituras municipais, do SIOPE, do Radar de Controle Público, e dos Portais da Transparência Municipais, com o objetivo de realizarmos o levantamento das informações referentes as despesas que se caracterizavam como terceirização irrestrita de pessoal.

O principal desafio que se evidenciou durante a busca em domínios oficiais, como os Portais da Transparência dos Municípios, Diários Oficiais, Radar de Controle Público do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e Relatórios do sistema SIOPE, é a notável complexidade no acesso às informações ali disponíveis. É importante ressaltar que, embora a Lei de Acesso à Informação, ratificada pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, tenha como objetivo primordial garantir o acesso às informações públicas a todos os cidadãos, a realidade muitas vezes diverge desse propósito. A dificuldade em obter essas informações reflete a necessidade urgente de repensar o modelo de disposição os portais da transparência, visando a simplificação do acesso e assegurando que todos os indivíduos possam obter informações públicas de forma clara e descomplicada.

No entanto, não é essa a experiência registrada ao longo das buscas, debruçamo-nos ao longo de meses no levantamento dos dados e em muitos casos não obtivemos o retorno esperado, tais situações nos conduzem a concordar com Guerra e Carvalho (2019) ao analisarem a transparência pública da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) apontam para uma sensação utópica de acesso à informação. Experienciamos essa utopia durante o levantamento e coleta de dados para a elaboração desta pesquisa, uma vez que em diversos municípios não conseguimos ter acesso a tais informações que, de acordo com as normativas vigentes, deveriam estar acessíveis aos contribuintes. No entanto, considerando as especificidades de uma pesquisa que analisou 141 municípios, consideramos que seria

relevante solicitar tais informações via e-mail para alguns dos entes subnacionais e até o momento em que lhes escrevo minhas reflexões finais, não obtive retorno de qualquer dado solicitado, restando clara o descompromisso com a transparência e a publicidade que se constituem como alguns dos pilares basilares para a administração pública.

Portanto, a ausência de efetiva disponibilidade de informações nos portais de transparência governamentais configurou-se como um obstáculo de grande magnitude para a condução de estudos e pesquisas, particularmente no domínio da gestão fiscal e da responsabilização democrática. A transparência, além de constituir um princípio jurídico, é fundamental para assegurar a prestação de contas e a compreensão inequívoca das ações e despesas governamentais por parte dos cidadãos. A legislação brasileira, representada pela Lei nº 12.527/2011, estipula de forma explícita o direito de acesso à informação como um elemento indispensável da democracia, demandando que os órgãos e entidades do poder público garantam a gestão transparente da informação, proporcionando acesso amplo e divulgando-a de maneira clara e compreensível.

Contudo, a realidade evidenciada nesta pesquisa aponta que, frequentemente, essa disponibilidade de informações é restrita ou até mesmo inexistente, comprometendo não apenas a fiscalização dos atos governamentais, mas também a participação cidadã e a garantia dos direitos humanos. A falta de transparência obstaculiza a identificação de possíveis irregularidades e o controle social sobre as políticas públicas, podendo resultar em danos para a sociedade em seu conjunto. Portanto, é imprescindível que os governos municipais fortaleçam a atuação de maneira efetiva na garantia do acesso à informação, cumprindo não somente o aspecto legal, mas também o compromisso ético com a transparência e a *accountability* democrática.

A partir da análise das pesquisas inventariadas, elaboramos as duas seções teóricas que nos permitiram compreender e estabelecer uma definição precisa para a terceirização irrestrita de postos de trabalho no setor educacional, que foi aplicada nesta pesquisa. A partir dos elementos constantes na seção e dos estudos realizados para sua elaboração, foi possível compreender as nuances que envolvem o processo de terceirização irrestrita no âmbito das redes municipais de educação do estado de Mato Grosso, além de nos permitir compreender a LRF e a correlação existente entre o fato dos processos de terceirização terem adotado elementos diversos àqueles estabelecidos na portaria e que versariam sobre as despesas com pessoal.

O conceito de despesa com pessoal é amplo e se destaca por englobar diferentes tipos de vínculo empregatício, incluindo servidores efetivos, cargos em comissão, celetistas, empregados públicos e agentes políticos. A ênfase é dada à inclusão de contratações temporárias na composição total da despesa com pessoal, mesmo que essas contratações possam estar sujeitas a contestações constitucionais. No entanto, a controvérsia se torna evidente ao analisar as despesas decorrentes de contratos de terceirização, especialmente aquelas vinculadas à atividade-fim e a categorias funcionais específicas.

Os estudos nos conduziram ao entendimento de que a terceirização irrestrita dos postos de trabalho na educação pública, conforme discutido, é um fenômeno intrincado e de múltiplas dimensões. Embora possa ser retratada como uma estratégia para aprimorar a eficiência e a qualidade dos serviços educacionais, nossa análise sugere que ela pode ter implicações profundas para a governança e a responsabilidade no setor educacional. Esse fenômeno pode ser visto como uma maneira de trazer inovação e eficiência ao setor educacional, aproveitando a expertise e a flexibilidade do setor privado. No entanto, essa transferência de responsabilidades do setor público para o privado pode resultar em uma diminuição do controle público e da responsabilidade na educação. Isso pode levar a uma série de desafios, incluindo a garantia de qualidade, a equidade no acesso aos serviços e a responsabilidade pública.

Além disso, a terceirização pode alterar a dinâmica do setor educacional de maneiras imprevistas. Por exemplo, pode mudar a relação entre professores, alunos e pais, alterar as prioridades educacionais e afetar a cultura e o clima das escolas, contribuindo, desta forma, para que haja uma reconfiguração do modelo de escola pública que temos.

Neste caminho, consideramos importante destacar a prática preocupante e recorrente de substituir o elemento de despesa 34 pelo código 39. Este último, referente à contratação de pessoa jurídica, introduz uma complexidade adicional ao cálculo dos gastos com pessoal, pois essa categoria não deveria ser incluída nesse escopo. A troca sistemática entre os códigos pode parecer estar em conformidade com as normas legais, mas, na realidade, configura uma verdadeira evasão. Essa estratégia cria uma aparência de legalidade, ao mascarar as despesas com terceirização como se estivessem desvinculadas da folha de pagamento.

As burlas evidenciadas em nossa pesquisa revelam não apenas uma lacuna na transparência e na prestação de contas, mas também uma subversão dos princípios democráticos e da responsabilidade no setor educacional. Ao incluir indevidamente contratações temporárias e terceirizações na composição das despesas com pessoal, os

gestores públicos distorcem a realidade financeira dos municípios, comprometendo a precisão e a confiabilidade das informações disponibilizadas para a sociedade.

Por conseguinte, buscando atender ao terceiro objetivo específico em que buscamos executar um mapeamento detalhado das contratações que, de acordo com a definição previamente estabelecida, caracterizavam-se como terceirização irrestrita de postos de trabalho nas redes públicas municipais de educação dos municípios de Mato Grosso, no período de 2018 a 2021, elaboramos a quinta seção.

Esta parte da pesquisa foi responsável por apresentar os dados sistematizados durante a pesquisa e as reflexões realizadas a partir do aporte teórico, tendo como ponto balizador as categorias descritas na segunda seção deste trabalho. Para respaldar as discussões sobre o avanço das terceirizações irrestritas nas redes públicas municipais de educação de Mato Grosso, iniciamos apresentando uma breve caracterização dos municípios abordados, incluindo dados como: população, PIB per capita, renda per capita e percentuais de despesa com pessoal executadas entre os anos de 2018 e 2021. Por conseguinte, incluímos o levantamento do arcabouço legal, no qual foi analisada a existência ou não de leis de terceirização de pessoal nos municípios mato-grossenses, seguida da análise e discussão dos dados burilados sobre a terceirização irrestrita nas redes públicas municipais e como isso se constituiu como uma reconfiguração da escola pública.

Os dados apresentados proporcionaram uma compreensão aprofundada das complexidades que cercam as terceirizações irrestritas nos postos de trabalho das redes municipais de educação no estado de Mato Grosso. Em muitos casos, constatou-se que a Administração Pública utiliza estratégias para contornar os órgãos de controle e a legislação. Ao longo desta pesquisa, identificou-se como primeira irregularidade o uso indiscriminado da contratação temporária, amparada erroneamente pelo art. 37, inciso IX, da CF/88, sendo equivocadamente empregada para justificar práticas questionáveis.

Observou-se ainda que os elementos de despesa destinados a custos com pessoal, direcionando-os para a contratação de pessoas jurídicas para a execução de serviços específicos. Entretanto, essa prática tem ou pode ter como propósito fornecer mão de obra para que a Máquina Pública possa reduzir seus índices de despesas com pessoal, alinhando-se aos parâmetros estipulados pela LRF.

Adicionalmente, constatou-se a existência de cargos com nomenclaturas atípicas aos padrões dos órgãos públicos, desafiando diretamente os princípios do concurso público para a recomposição do quadro permanente. Essa alteração de nomenclatura visa evitar a contratação

para substituição do quadro permanente, uma vez que esses cargos não estão contemplados nos PCCS municipais. No entanto, mesmo com denominações distintas, as atividades exercidas permanecem as mesmas, configurando uma manobra para justificar o que, essencialmente, não pode ser justificado.

Nesta fase inicial do estudo, que almeja continuidade e aprofundamento em futuras pesquisas, concluímos que a sociedade é permeada por uma cultura moldada pelos ideais neoliberais e neoconservadores, discutidos anteriormente. Esta cultura sugere que a máquina pública carece da eficiência desejada, levando à adoção de práticas de mercado que fragmentam a educação pública, oferecendo-a àqueles que buscam lucro máximo, enquanto tentam encobrir tais ações sob o pretexto da eficiência privada.

Em virtude disso, é imperativo que os gestores, acadêmicos e a sociedade como um todo se engajem em debates construtivos para repensar e redirecionar tais práticas. O desafio reside em resguardar a integridade dos fundamentos educacionais, promover relações de trabalho justas e equitativas, e assegurar que a educação pública permaneça como um pilar sólido, alheio a tentativas de subversão por interesses que visam tão somente a maximização de ganhos e influência no âmbito governamental. Em nossa última análise, acreditamos que a busca por um modelo de Administração Pública verdadeiramente eficaz e comprometido com os princípios educacionais deve transcender as conveniências imediatas, vislumbrando um futuro em que a educação seja resguardada como bem comum e instrumento fundamental para o desenvolvimento social e humano.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**. 3. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2021.

ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas et al. Grupos empresariais na educação básica pública brasileira: limites à efetivação do direito à educação. **Educação & Sociedade** [online]. 2016, v. 37, n. 134, pp. 113-131. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302016157605>. Acesso 14 abr. 2022.

ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas et al. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 799-818, out. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/TqddFL8VP9yMhBghcLpkXGg/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em 22 ago. 2022.

ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas. Dimensões e formas da privatização da educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. **Currículo sem Fronteiras**, v. 18, n. 1, p. 8-28, jan./abr. 2018. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol18iss1articles/adriao.pdf>. Acesso em 07 jul. 2022.

ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas; DOMICIANO, Cassia Alessandra. A Educação Pública e as Corporações: avanços e contradições em uma década de ampliação de investimento no Brasil. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, [S.l.], v. 8, abr. 2018. ISSN 2236-5907. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/79084/47919>. Acesso 14 abr. 2022.

ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas; DOMICIANO, Cassia Alessandra. Novas formas de privatização da gestão educacional no Brasil: as corporações e o uso das plataformas digitais. **Retratos da Escola**, 14(30), 668–684, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.22420/rde.v14i30.1223>. Acesso em 07 jul. 2022.

ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas; GARCIA, Teise; DRABACH, Nádia. A influência de atores privados na educação paulista: a primeira geração da privatização. **Políticas Educativas**, Curitiba, v. 13, n. 2, p. 96-108, 2020. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/index.php/Poled/article/view/107517>. Acesso em 16 ago. 2022.

ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas; PINTO, José Marcelino de Rezende. Privatização da educação na América latina: Estratégias recentes em destaque. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 37, nº. 134, p. 11-15, jan.-mar., 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302016162765>. Acesso em 24 abr. 2022.

ALVES, Thiago et al. Implicações da pandemia da COVID-19 para o financiamento da educação básica. **Revista de Administração Pública** [online]. 2020, v. 54, n. 4, pp. 979-993. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200279>. Acesso em 8 jun. 2022.

ALVES, Thiago; PINTO, José Marcelino Rezende. As Múltiplas Realidades Educacionais dos Municípios no Contexto do Fundeb. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, n. 23, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22491/fineduca-2236-5907-v10-104091>. Acesso em 07 jul. 2022.

AMARAL, Mirian Maia do; ROSSINI, Tatiana Stoffela Sodré; SANTOS, Edméa Oliveira dos. A viralização da educação online: a aprendizagem para além da pandemia do novo coronavírus. **Revista Práxis Educacional**. v. 17, n. 46, p. 334-355 | jul./set. 2021.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil**. – Brasília: Liber Livro, 2012.

AMORIM, Antônio Leonardo. **Terceirização trabalhista no brasil e trabalho decente**. 2018. 140 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2018.

ANDRADE, Cláudio Adão Moraes. Mercantilização da Educação Básica Pública e sua Relação com O PNE. **Mundo Livre: Revista Multidisciplinar**, 5(1), 63-78. 2019. Disponível em <https://periodicos.uff.br/mundolivre/article/view/39977>. Acesso 14 abr. 2022.

ARAÚJO, A. H. dos S.; SANTOS FILHO, J. E. dos .; GOMES, F. G.. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 3, p. 739–759, maio 2015.

ARAÚJO, Luiz. Estado da arte da relação público e privado na educação básica. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 5, n. 8, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17648/fineduca-2236-5907-v5-68060>. Acesso em 07 jul. 2022.

ARAÚJO, Micilane Pereira de. **O público e o privado no processo de expansão da política de educação integral de Pernambuco: uma análise do currículo, da oferta educacional e da gestão das Escolas de Referência em Ensino Médio**. – Recife, 2020. 172 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CE. Programa de Pós-graduação em Educação, 2020.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães; FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. A criação de municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa. **Revista brasileira de gestão urbana**. Nº 7, 295-309, 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/urbe/v7n3/2175-3369-urbe-2175-3369007003AO07.pdf>. Acesso em 18 dez. 2022.

ARRETCHE, Marta T.S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; FGV, 2012.

AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia no Brasil. **Novos Estud.** Cebrap. São Paulo. V37, n. 02. Mai.–Ago. 2018.

BALL, Stephen J. **Educação Global S. A.:** novas redes de políticas e o imaginário neoliberal. Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa: UEPG, 2014.

BELFIELD, Clive R.; LEVIN, Henry M. **A privatização da educação: causas e implicações**. Lisboa, Portugal: Edições ASA, 2004.

BORGHI, Raquel Fontes. Atuação do setor privado no processo de construção curricular: o sequestro dos fins públicos da educação. **Revista on-line de Política e Gestão Educacional**,

Araraquara, v. 25, n. 3, p. 2744–2758, 2021. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/14903>. Acesso em: 11 maio. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP5/2020** - Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19. Brasília: MEC, 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei n. 9.394/96. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso 14 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. **Transferências Obrigatórias da União – por Município**. 2022. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/transferencias-obrigatorias-da-uniao-por-municipio/resource/c833631a-0933-4e43-a0a5-f77c2fa2267d?inner_span=True. Acesso em 20 mai. 2022.

BRASIL. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 04 de maio de 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília-DF. **Diário Oficial da União**. Nº 87-E, de 07.05.2001, Seção 1, páginas 15 a 20.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de demonstrativos fiscais**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 10. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2019.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de demonstrativos fiscais**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 10. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2017.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de demonstrativos fiscais**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 10. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2018.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de demonstrativos fiscais**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 10. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 958.252 Minas Gerais**. Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 30-08-2018, Processo Eletrônico Repercussão Geral - Mérito DJe-199 Divulg. 12-09-2019 Public. 13-09-2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341103626&ext=.pdf>. Acesso em 10 set. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

BRITO, Ana Paula Batista da Silva; COSTA, Cassio Vale; SOUSA, Leila Maria da Costa. **Políticas públicas educacionais e a mercantilização da educação no Brasil**. – 1. ed. – Curitiba – PR: CRV, 2019.

BUENO, C.C.O.; KASSAR, M.C.M. Público e privado: a educação especial na dança das responsabilidades. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V.M.V. (Org.). **O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005. p. 116-135.

CAETANO, Maria Raquel. Lógica privada na educação pública, redes globais e a formação de professores. **Revista Eletrônica de Educação**, São Carlos, v. 12, p. 120-131, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14244/198271992109>. Acesso em 07 jul. 2022.

CAETANO, Maria Raquel; COSTA, Marilda Oliveira. Gerencialismo, Internacionalização da educação e o papel da *Teach for all* no Brasil. **Revista Educação em Questão (ONLINE)**, v. 56, p. 249-275, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/15183/10028>. Acesso em 16 ago. 2022.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio; STRELEC, Thamara; MARIM, Vlademir. Terceirização na administração da educação: as estratégias do mundo empresarial no universo educacional em questão. **Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional (Curitiba. Impresso)**, v. 5, p. 127-143, 2010. Disponível em: https://app.utp.br/cadernosdepesquisa/pdfs/cad_pesq10/9_terceirizacao_cp10.pdf. Acesso em 06 set. 2022.

CAMARGO, Rubens Barbosa. Em defesa da escola pública, um balanço sobre o Fundeb – avaliação, processos e perspectivas. **Revista USP**. São Paulo. n. 127. p. 87-104. 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/180082/166674>. Acesso em 23 ago. 2022.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. [trad. Instituto de Letras da PUC-Campinas]. – 17ª ed. – Campinas, SP: Papyrus, 2011.

CARVALHO, Maria Amélia Lira de. **Pejotização e descaracterização do contrato de emprego: o caso dos médicos em Salvador – Bahia**. 2012. 154 f. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica do Salvador, Programa de Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania, Salvador, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. – 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. – São Paulo: Atlas, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Terceirização no Setor Público: encontros e desencontros. *In: Terceirização na Administração Pública*. PAIM, Flaviana Vieira; FORTINI, Cristiana (Orgs.). Belo Horizonte: Fórum, 2022.

CARVALHO, Elaine de. Hayek e Friedman e as origens do neoliberalismo. *Dimensões*. Vol. 11 – jul. a dez., 2000.

CARVALHO, Laura; ROSSI, Pedro. Mitos fiscais, dívida pública e tamanho do Estado. *In: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil*. – São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2020.

CASTIONI, Remi; CERQUEIRA, Leandro de Borja Reis; CARDOSO, Monica Aparecid Serafim. Novo Fundeb: aperfeiçoado e permanente para contribuir com os entes federados na oferta educacional. *Revista Educação e Políticas em Debate* – v. 10, n. 1, p. 271-289, jan./abr. 2021.

CAVALCANTI, Bernardo Margulies; VENERIO, Carlos Magno Spricigo. Uma ponte para o futuro?: reflexões sobre a plataforma política do governo Temer. *Revista de informação legislativa: RIL*, v. 54, n. 215, p. 139-162, jul./set. 2017.

CECCON, Ellen Cristina. **Destino dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino**: mapeamento dos repasses para o setor privado em Minas Gerais e Pará. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. – Campinas: SP, 2018.

CECCON, Maria Lúcia Lemos. **Instituições sem fins lucrativos na educação infantil, no município de Campinas**: Histórico, dilemas e perspectivas. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. – Campinas, SP: 2018.

CONTE, Nelson Carlos. A Política de Fundos (Fundef/Fundeb) e suas Disparidades no Financiamento da Educação Básica no Estado do Rio Grande do Sul. *FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 8, n. 4, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17648/fineduca-2236-5907-v8-78205>. Acesso em 07 jul. 2022.

COSTA, Cristina. **Sociologia – Introdução à ciência da sociedade**. 3ª ed., São Paulo: Moderna, 2005.

COSTA, Marilda de Oliveira. Contrarreformas, Nova Gestão Pública e relações público-privadas: mapeando conceitos, tendências e influências na educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* - v. 35, n. 1, p. 159 - 179, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/89875/52798>. Acesso em 06 set. 2022.

COSTA, Marilda de Oliveira; RODRIGUES, Tiago dos Santos. A Privatização dos Recursos Educacionais através das Escolas Confessionais: uma análise da Cáritas de Rondonópolis/MT. *FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação*, v. 11, n. 26, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22491/2236-5907113826>. Acesso em 06 jul. 2022.

COSTA, Marilda de Oliveira; DOMICIANO, Cassia. Austeridade fiscal, autoritarismo e política educacional: as mudanças legislativas na gestão democrática do sistema estadual de

ensino e da escola pública de Mato Grosso. **Educar em Revista** [online]. 2020, v. 36, e70086. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0104-4060.70086>. Acesso em 14 abr. 2022.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e contradição: elementos metodológicos para teoria crítica do fenômeno educativo**. – São Paulo: Cortez Autores Associados, 1986.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. **Educação & Realidade** [online]. 2018, v. 43, n. 4, pp. 1217-1252. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-623684862>. Acesso em 14 abr. 2022.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008.

D'AMICO, Angelica Jacob. **Aspectos gerais da terceirização trabalhista brasileira**. 2017. 129f. + 135f. anexos. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. Trad. Mariana Echalar. – 1ª Ed. -São Paulo: Boitempo, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Comentário ao art. 18 da LRF. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (org.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. - 10. ed. - São Paulo: Atlas, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. - 13. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DI PIETRO, Maria Zanella. Terceirização Municipal em face da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: **Terceirização na Administração Pública**. PAIM, Flaviana Vieira; FORTINI, Cristiana (Orgs.). Belo Horizonte: Fórum, 2022b.

DOMICIANO, Cassia; ADRIÃO, Theresa. Privatização da e na educação infantil: perspectivas em diálogo. **Educ. rev.**, Belo Horizonte, v. 36, e000136, 2020. Disponível em: http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982020000100801&lng=en&nrm=iso. Acesso em 16 de julho de 2022.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo: Por que oito famílias tem mais riqueza do que a metade da população do mundo?** - São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

DROPPA, Alisson; BIAVASCHI, Magda Barros; TEIXEIRA, Marilane Oliveira. A terceirização no contexto da Reforma Trabalhista: conceito amplo e possibilidades

metodológicas. **Caderno CRH [online]**. 2021, v. 34, e021030. Disponível em: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v34i0.45060>. Acesso 13 set. 2022.

DRUCK, Graça et al. A terceirização no serviço público: particularidades e implicações. *In*: CAMPOS, André Gambier. **Terceirização do trabalho no Brasil**: novas e distintas perspectivas para o debate. – Brasília : Ipea, 2018.

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. **A crise do neoliberalismo**. Tradução Paulo Cezar Castanheira. - 1. ed - São Paulo: Boitempo, 2014.

DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de. **Economia pós-pandemia**: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil. – São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2020.

EVANGELISTA, Olinda; SHIROMA, Eneida Oto. Subsídios teórico-metodológicos para o trabalho com documentos de política educacional: contribuições do marxismo. *In*: CÊA, G. S.; RUMMERT, S. M.; GONÇALVES, L. D. (Orgs.). **Trabalho e educação**: interlocuções marxistas. Rio Grande: Editora da FURG, 2019. p. 83-120. Disponível em: <http://neddate.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/224/2019/08/TRABALHO-E-EDUCACAO-1.pdf>. Acesso em 16 de julho de 2022.

FARENZENA, Nalú. A política de fundos e as responsabilidades federativas pela oferta de educação básica. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, n. 21, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/103641/58637>. Acesso em 19 dez. 2022.

FARENZENA, Nalú. Despesas em ações da assistência financeira da União na educação básica no período 2014-2020. **Eccos – Revista Científica**, São Paulo, n. 58, p. 1-17, e20849, jul./set. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5585/eccos.n58.20849>. Acesso em 21 ago. 2022.

FARENZENA, Nalú. Trajetória das diretrizes legais do financiamento da educação básica na Constituinte e nas emendas à Constituição Federal de 1988. **Em Aberto**, Brasília, v. 35, n. 113, p. 63-82, jan./abr. 2022. Disponível em: <http://www.emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/5138>. Acesso em 21 ago. 2022.

FÉ, Raquel Mousinho de Moura. A repartição de rendas entre os entes da federação e sua repercussão na caracterização do federalismo brasileiro: uma investigação acerca do desenvolvimento do federalismo fiscal-financeiro no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, nº 1, 2015 p. 93-114. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/download/2869/2560>. Acesso em 24 abr. 2022.

FERRAZ, Luciano. A terceirização na administração pública depois das decisões do STF. **Revista Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jan-31/interesse-publico-terceirizacao-administracao-publica-depois-decisoes-stf>. Acesso em 04 out. 2022.

FERREIRA, Danilo Felício Gonçalves. **Terceirização e suas implicações na administração pública**: uma leitura dos princípios da legalidade e da impessoalidade no uso da lei 13.429/2017 na administração. 2020. 91 f. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade FUMEC, Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde, Belo Horizonte, 2020.

FERREIRA, Pinto. **As eleições municipais e o município na Constituição de 1988**: comentários à Lei n. 8.214, de 24 de julho de 1991, que estabelece normas para a realização das eleições municipais de 2 de outubro de 1992. São Paulo: Saraiva, 1992.

FRANCO, Kaio José Silva Maluf; CARMO, Aline Cristine Ferreira Braga do; MEDEIROS, Josiane Lopes. Pesquisa qualitativa em educação: breves considerações acerca da metodologia materialismo histórico e dialético. I. **Revista Sapiência: sociedade, saberes e práticas educacionais** – UEG/UnU Iporá, GO, v.2, n.2, jul/dez 2013.

FREITAS, Luís Carlos de. Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 35, nº. 129, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/xm7bSyCfyKm64zWGNbdy4Gx/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em 16 de julho de 2022.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômica-social capitalista. 9 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES; PARTIDO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO/PMDB. **Uma Ponte para o Futuro**. 2015. Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acesso em 03 ago. 2022.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES; PARTIDO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO/PMDB. **A Travessia Social – Uma Ponte para o Futuro**. 2016. Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/TRAVESSIA-SOCIAL-PMDB LIVRETO PNTE PARA O FUTURO.pdf>. Acesso em 03 ago. 2022.

GONZALEZ, Jeferson Anibal; COSTA, Michele Cristine da Cruz. Neoliberalismo, neoconservadorismo e educação: o movimento “Escola sem Partido” para além do projeto de lei. **Quaestio**, Sorocaba, SP, v. 20, n. 3, p. 551-565, dez. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22483/2177-5796.2018v20n3p551-565>. Acesso em 15 ago. 2022.

GUERRA, Maria das Graças Gonçalves Vieira; CARVALHO, Kliandra de Almeida Galdino. Transparência Pública e Acesso à Informação: a utopia virando realidade na UEPB. **Comunicação & Informação**, Goiânia, GO, v. 22, p. 1-19, 2019.

HARVEY, David. **Neoliberalismo**: história e implicações. [trad. Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves]. – São Paulo, SP: Edições Loyola, 2008.

HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da servidão**. Trad. Anna Maria Capovilla; José Ítalo Stelle & Liane de Moraes Ribeiro. 2ª edição. São Paulo: LVM Editora, 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades. **Estado de Mato Grosso**. 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/panorama>. Acesso em 13 fev. 2023.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**: 2017. Coordenação de Geografia. - Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

IMEA. Instituto Mato-grossense de Economia Agropecuária. **Produção**. 2023. Disponível em: <https://www.imea.com.br/imea-site/dashboards>. Acesso em 13 fev. 2023.

JINKINGS, Ivana. Apresentação. IN: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo. (orgs.) **Por que gritamos golpe?** – 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2016.

KITAGAWA, Adriana Aparecida do Vale. **A terceirização de serviços na UFMT como expressão do projeto de desmonte do ensino superior público**. – 2018. 157 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Mato Grosso, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Cuiabá, 2018.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

LACERDA, Marina Basso. **O novo conservadorismo brasileiro**. Porto Alegre: ZOUK, 2019.

LIMA, Marcelo; MACIEL, Samanta Lopes. A reforma do Ensino Médio do governo Temer: corrosão do direito à educação no contexto de crise do capital no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**. v. 23. e230058. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-2478201823005>. Acesso em 03 ago. 2023.

LIRA, Clívia Alves de Moraes. **Lei da terceirização: a regulamentação da precarização do trabalho no Brasil**. 155f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Paraíba. – João Pessoa, 2018.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. – [2. Ed]. – [Reimpr.]. – Rio de Janeiro: E.P.U., 2018.

LUI, Lizandro; COSTA, Marco Aurélio. Arranjos institucionais e relações interfederativas nas regiões metropolitanas brasileiras: a construção de uma matriz de cooperação e seus limites. In: COSTA, Marco Aurélio et al. **Federalismo, Planejamento e Financiamento: avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil**. v. 5. 1ª ed. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) – 2021.

MALANCHEN, Júlia; SANTOS, Silva Alves. O golpe parlamentar de 2016 e o reordenamento da hegemonia burguesa. In: LUCENA, Carlos; PREVITALI, Fabiane Santana; LUCENA, Lurdes (Org). **A crise da democracia brasileira**. v. I, Uberlândia: Navegando Publicações, 2017.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. - 5. ed. - São Paulo: Atlas 2003.

MARTINS, André Silva; PINA, Leonardo Docena. Mercantilização da educação, escola pública e trabalho educativo: uma análise a partir da pedagogia histórico-crítica. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, SP, v. 20, p. e020052, 2020. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8657754>. Acesso em: 06 jul. 2022.

MARTINS, André Silva; SOUZA, Camila Azevedo; PINA, Leonardo Docena. Empresas Sociais e a Privatização de Novo Tipo da Educação Básica: Um Estudo sobre a Relação Público-Privada em Cidades de Minas Gerais-Brasil. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, 28(183), 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.14507/epaa.28.5546>. Acesso em 14 de julho de 2022.

MARTINS, Ivan Carlos Costa. **Terceirização do trabalho no contexto da contrarreforma do Estado brasileiro**: a questão educacional em tela. – 2019. 201 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Fortaleza, 2019.

MARTINS, Lígia Márcia; LAVOURA, Tiago Nicola. Materialismo histórico-dialético: contributos para a investigação em educação. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 71, p. 223-239, set./out. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/75VNGFj5PH5gy3VsPNp3L6t/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 15 de julho de 2022.

MARX, Karl. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. Trad. Florestan Fernandes. 2.ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. 7a ed. São Paulo: Civilização Brasileira, 1998 v. 1.

MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Fazenda. **Transferências Obrigatórias do Estado – por Municípios**. 2022. <http://www5.sefaz.mt.gov.br/web/sefaz/fundo-de-participacao-dos-municipios>. Acesso em 21 mai. 2022.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. **Reexame De Tese Prejulgada - Resolução de Consulta 29/2016-TP**. Plenário. Relatora: Conselheira interina Jaqueline Jacobsen Marques. Sessão 26/11/2018. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/processo/decisao/313173/2018/19/2018>. Acesso em 22 ago. 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16ª ed. atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MELATI, Edmara Aparecida Parra. **O movimento da privatização da rede municipal de ensino de Sorocaba entre 2018-2020**. 240 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de Sorocaba, Sorocaba, SP, 2021.

MELLO, Gabriel de Oliveira de. **Neoliberalismo(s) e o marco regulatório do trabalho terceirizado no Brasil (leis nº 13.429/2017 e 13.467/2017)**: uma análise jurídico-sociológica acerca do fim da distinção entre atividade-meio e atividade-fim. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2020.

- MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.
- MÉSZÁROS, István. **O desafio e o fardo do tempo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- MOLL NETO, Roberto. **Reaganation**: a nação e o nacionalismo (neo) conservador nos Estados Unidos (1981-1988). 2010. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.
- MOLL, Ricardo. Diferenças entre neoliberalismo e neoconservadorismo: duas faces da mesma moeda? **Semdiplomacia**, São Paulo, 23 jul. 2015. Disponível em: <http://unesp.br/semdiplomacia/opiniao/2015/43>. Acesso em 15 ago. 2022.
- MOROSINI, Marília Costa; FERNANDES, Cleoni Maria Barboza. Estado do Conhecimento: conceitos, finalidades e interlocuções. **Educação Por Escrito**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 154-164, jul.-dez. 2014
- NAZARETH, Henrique Dias Gomes de. **Escolas Charter e contratos de gestão na educação**: um estudo do programa de contratos de gestão com organizações sociais na rede goiana de educação básica. Tese (doutorado). – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Centro de Ciências Humanas e Sociais. – Rio de Janeiro, RJ: 2019.
- NEVES, Daniela. A exploração do trabalho no Brasil contemporâneo. **Revista Katálisis [online]**. 2022, v. 25, n. 1, pp. 11-21. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-0259.2022.e82561>. Acesso 13 set. 2022.
- OLIVEIRA, Gildásio Macedo de. **Interdependência orçamento público e garantia do Direito à Educação de estudantes com deficiência**: uma análise da terceirização do atendimento educacional especializado. 240f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Educação. Vitória – ES, 2021.
- PAEZANO, Eliane dos Santos Martinez; BITENCOURT, Lóriége Pessoa. **Balço de Produção Científica**: Territorialização da Educação do Campo. In: Seminário de Educação, UFMT – Cuiabá/MT, 2017.
- PAIM, Flaviana Vieira; FORTINI, Cristiana. A nacionalização de regras federais sobre terceirização por meio da nova lei de licitação. In: **Terceirização na Administração Pública**. PAIM, Flaviana Vieira; FORTINI, Cristiana (Orgs.). Belo Horizonte: Fórum, 2022.
- PERONI, Vera Maria Vidal. A privatização do público: implicações para a democratização da educação. In: _____. (org). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado**: implicações para a democratização da educação. Brasília: Liber Livro, 2013.
- PERONI, Vera Maria Vidal. Relação público-privado no contexto de neoconservadorismo no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 41, e241697, 2020.
- PERONI, Vera Maria Vidal; GARCIA, Teise. Apresentação - Diálogos sobre distintas formas de privatização: caminhadas de pesquisa sobre o tema. **Educar em Revista [online]**. 2020, v. 36, e77598. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0104-4060.77598>. Acesso em: 09 maio. 2022.

PERONI, Vera Maria Vidal; OLIVEIRA, Cristina Maria Bezerra de. O curso Gestão para Aprendizagem da Fundação Lemann como processo de institucionalização do gerencialismo nas escolas de educação básica alagoanas: implicações para a democratização da educação. **Educar em Revista** [online]. 2020, v. 36, e77554. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0104-4060.77554>. Acesso em 07 jul. 2022.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política de fundos no Brasil para o financiamento da educação e os desafios da equidade e qualidade. **Propuesta Educativa**, Año 28, núm. 52, noviembre 2019, pp. 24 a 40. Disponível em: <http://www.scielo.org.ar/pdf/pe/n52/n52a04.pdf>. Acesso em 23 ago. 2022.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação & Sociedade** [online]. 2018, v. 39, n. 145, pp. 846-869. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018203235>. Acesso em 24 Abr. 2022.

PINTO, José Marcelino Rezende. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa** [online]. 2014, v. 44, n. 153, pp. 624-644. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/198053142946>. Acesso em 19 dez. 2022.

RAMOS, Regina Celia; DI GIORGI, Cristiano Amaral. Do Fundef ao Fundeb: avaliando o passado para pensar o futuro: um estudo de caso no município de Pirapozinho-SP. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação** [online]. 2011, v. 19, n. 72, pp. 623-650. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362011000400009>. Acesso em 19 dez. 2022.

REGULES, Luis Eduardo Patrone. **Terceiro setor: regime jurídico das OSCIPs**. – São Paulo: Editora Método, 2006.

RIBEIRO, Andreia Couto. Desigualdade no Financiamento da Educação Básica: panorama do valor anual total por aluno (VAAT) para o novo Fundeb. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 12, n. 6, 2. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22491/2236-590710>. Acesso em 07 jul. 2022.

RIKOWSKI, Glenn. Privatização em educação e formas de mercadoria. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 393-413, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/810/pdf>. Acesso em 16 ago. 2022.

RIZEK, Cibele Saliba. Jessé de Souza - A elite do atraso: da escravidão à Lava-Jato: À guisa de um debate. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 20, n. 3, p. 591–595, set. 2018.

ROMANOWSKI, Joana Paulin; ENS, Romilda Teodora. As pesquisas denominadas do tipo “estado da arte” em educação. **Revista Diálogo Educacional**, v. 6, n. 19, set./dez. 2006, p. 37-50.

SALVADOR, Evilasio. **Privatização e mercantilização da educação básica no Brasil**. - Brasília, DF: Universidade de Brasília: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, 2017.

SARAMAGO, José. **Cadernos de Lanzarote**. São Paulo: Companhia das Letras, 1997. 672 p.

SEKI, Allan Kenji. **Determinações do capital financeiro no Ensino Superior: fundo público, regulamentações e formação de oligopólios no Brasil (1990-2018)**. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Florianópolis, 2020.

SEMER, Marcelo. Ruptura institucional e desconstrução do modelo democrático: o papel do Judiciário. *In*: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo. (orgs.) **Por que gritamos golpe?** – 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2016.

SILVA, Tomas Tadeu. A "nova" direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. *In*: GENTILI, Pablo A. A.; SILVA, Tomaz Tadeu. (Org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. Petrópolis: Vozes, 1995.

SIQUEIRA, Elizabeth Madureira. **História de Mato Grosso, da Ancestralidade aos Dias Atuais** – 1º ed. Cuiabá – MT: Editora Entrelinhas, 2002

SOUZA, Jessé de. **A elite do atraso: da escravidão à Lava-Jato**. Leya, Rio de Janeiro: 2017.

SOUZA, Thaís Godoi de. **Privatização na educação básica do Paraná: análise sobre a atuação de empresas educacionais e sistemas privados de ensino**. 662 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2021.

THÉBAUD-MONY, Annie; DRUCK, Graça. Terceirização: A erosão dos direitos dos trabalhadores na França e no Brasil. *In*: DRUCK, Graça; FRANCO, Tânia. **A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização**. – São Paulo: Boitempo, 2007.