

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**  
**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI**  
**PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO - PRPG**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - PPGD**

**PERPETUA DO SOCORRO CARVALHO NETA**

**AS POLÍTICAS ECONÔMICAS NEOLIBERAIS E A PRECARIZAÇÃO DO  
TRABALHO DOCENTE NO ENSINO SUPERIOR PRIVADO SOB A ÓTICA  
DO DIREITO ECONÔMICO**

**Teresina-PI**

**2021**

**PERPETUA DO SOCORRO CARVALHO NETA**

**AS POLÍTICAS ECONÔMICAS NEOLIBERAIS E A PRECARIZAÇÃO DO  
TRABALHO DOCENTE NO ENSINO SUPERIOR PRIVADO SOB A ÓTICA  
DO DIREITO ECONÔMICO**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade Federal do Piauí, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Direito.

**Área de concentração:** Mudanças Institucionais e Efetividade do Direito na Ordem Social e Econômica

**ORIENTADOR:** Prof. Dr. Samuel Pontes do Nascimento

**Teresina-PI**

**2021**

FICHA CATALOGRÁFICA  
Universidade Federal do Piauí  
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras  
Serviço de Processos Técnicos

C331p Carvalho Neta, Perpetua do Socorro.  
As políticas econômicas neoliberais e a precarização do trabalho docente no ensino superior privado sob a ótica do direito econômico / Perpetua do Socorro Carvalho Neta. -- 2021.  
92 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Centro de Ciências Humanas e Letras, Programa de Pós-Graduação em Direito, Teresina, 2021.  
“Orientador: Prof. Dr. Samuel Pontes do Nascimento.”

1. Direito Econômico. 2. Políticas neoliberais. 3. Ensino Superior Privado. 4. Direitos trabalhistas - Docentes. I. Nascimento, Samuel Pontes do. II. Título.

CDD 343.81

Bibliotecária: Thais Vieira de Sousa Trindade - CRB3/1282

*Tornar cultiváveis regiões onde até agora viceja apenas a loucura. Avançar com o machado afiado da razão, sem olhar nem para a direita nem para a esquerda, para não sucumbir ao horror que acena das profundezas da selva. Todo solo deve alguma vez ter sido revolvido pela razão, carpido do matagal do desvario e do mito. É o que deve ser realizado aqui... (Benjamin, [1927-1940] 2006: 499).*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, a Deus, pela força e coragem em iniciar e concluir o mestrado em meio a uma pandemia.

À minha família, em especial, aos meus pais, pela vida dedicada à minha educação e por me mostrarem o quanto o caminho do estudo é importante e o quanto o conhecimento é libertador.

**Ao meu esposo, Raimundo, agora pai do meu filho e meu maior incentivador. Agradeço pelo seu apoio, principalmente, nos meus momentos de aflição, quando eu achava que não conseguiria conciliar a gravidez e a dissertação.**

**Ao meu filho, Arthur, que enquanto escrevo este agradecimento chuta a minha barriga e me ensina o que é o verdadeiro amor.**

**Ao meu orientador, professor Samuel, que, em momento algum, duvidou da minha capacidade. Agradeço pela confiança.**

Aos meus professores e aos amigos da UFPI, em especial ao Carlos Alberto, que me auxiliou nos primeiros passos da vida acadêmica.

**Aos meus velhos amigos, às amizades construídas ao longo desses dois anos, agradeço ao apoio e à compreensão nos lugares que trabalhei, tanto na Procuradoria do Município de Teresina quanto no Tribunal de Justiça do Piauí.**

## RESUMO

Este trabalho pretende estudar, inicialmente, o neoliberalismo sob a ótica do Direito Econômico e o enfraquecimento do projeto constitucional de 1988. Com a implantação de políticas neoliberais, a partir da década de 1970, houve uma mudança no orçamento público brasileiro, que ao invés de se voltar à garantia de direitos e à prestação de serviços públicos para a maioria da população, buscou garantir investimentos privados. Desse modo, no âmbito da educação superior, percebeu-se o fenômeno da mercantilização do ensino. Assim, pretende-se verificar como esse processo desvalorizou os direitos trabalhistas dos docentes vinculados a Instituições de Ensino Superior Privadas com finalidade lucrativa, considerando o antagonismo entre a Reforma Trabalhista de 2017 e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 8 da Agenda 2030, que trata do crescimento econômico inclusivo e do trabalho decente.

**Palavras-chave:** Políticas neoliberais. Ensino Superior Privado. Direitos trabalhistas. Docentes. Direito Econômico.

## **ABSTRACT**

This work aims to study, initially, neoliberalism from an Economic Law view and the decline of the 1988 constitutional project. As neoliberal policies were being implemented in the 1970s, changes occurred in Brazilian government public budget, which instead of guaranteeing rights and provide public services for the population overall, sought only guaranteeing private investments. This led to the commercialization of college education and education in general. Thus, the intend is to verify how this process devalued labor rights from professors employed by profit-making Private Higher Education Institutions, considering the antagonism between the 2017 Labor Reform and the Sustainable Development Goal 8 of Agenda 2030, which deals with growth inclusive economic and decent work.

**KEYWORDS:** Neoliberal policies. Private Higher Education. Labor rights. Professors. Economic Law.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

Art.	Artigo
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CF	Constituição Federal
EC	Emenda Constitucional
Fies	Fundo de Financiamento Estudantil
IES	Instituição de Ensino Superior
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
MEC	Ministério da Educação
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ONU	Organização das Nações Unidas
PNE	Plano Nacional de Educação
PROUNI	Programa Universidade Para Todos

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>1. O NEOLIBERALISMO E A MERCANTILIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR .....</b>	<b>15</b>
<b>1.1 A atuação do Estado na economia e a origem do Direito Econômico</b>	<b>15</b>
<b>1.2. O neoliberalismo e suas contradições .....</b>	<b>18</b>
<b>1.2.1 A subjetividade neoliberal .....</b>	<b>27</b>
<b>1.3 O neoliberalismo sob a ótica do Direito Econômico e o Estado de exceção permanente .....</b>	<b>31</b>
<b>1.4 O mercado enquanto instituição política e o processo de mercantilização do ensino superior num contexto de domínio do capital financeiro .....</b>	<b>38</b>
<b>2. CRESCIMENTO ECONÔMICO INCLUSIVO E TRABALHO DECENTE.....</b>	<b>55</b>
<b>2.1 Ordem econômica normativa e Constituição Econômica .....</b>	<b>55</b>
<b>2.1.1 Constituições Econômicas do século XX .....</b>	<b>55</b>
<b>2.2 Agenda 2030 da ONU: o ODS 8 e a política econômica do trabalho....</b>	<b>61</b>
<b>2.3 Os princípios da ordem econômica e a reforma trabalhista .....</b>	<b>64</b>
<b>2.3.1 Direito Econômico e Direito do Trabalho .....</b>	<b>64</b>
<b>2.3.2 O direito ao trabalho e os princípios da ordem econômica .....</b>	<b>65</b>
<b>2.3.3 Os impactos da reforma trabalhista nos direitos trabalhistas dos docentes que atuam ensino superior privado .....</b>	<b>71</b>
<b>3. A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NO ENSINO SUPERIOR ENQUANTO FATOR ECONÔMICO .....</b>	<b>76</b>
<b>3.1 A sociedade tecnológica e o Direito Econômico do Trabalho docente .....</b>	<b>76</b>
<b>3.2 A fragilização das relações trabalhistas dos docentes vinculados às IES com finalidade lucrativa.....</b>	<b>78</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>83</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>87</b>

## INTRODUÇÃO

Inicialmente, destaca-se que este trabalho será elaborado sob a ótica do Direito Econômico, recente dentre os ramos do Direito e cujo principal precursor, no Brasil, foi Washington Peluso Albino de Souza (2002). Vale frisar que um dos seus principais ensinamentos é a conceituação da Constituição Econômica, que exige uma abordagem interdisciplinar e é caracterizada pela constitucionalização do econômico, seja na forma de Título, Capítulo ou artigos esparsos, de modo que é necessário apenas a presença do “econômico” no texto constitucional, definindo os fundamentos da política econômica<sup>1</sup> em sentido amplo, sendo assim, componente do conjunto da Constituição Geral. Em outros termos, o embasamento jurídico das medidas de política econômica está no texto constitucional, que é fonte legitimadora das demais normas componentes da Ordem Jurídica.

Neste trabalho pretende-se estudar as políticas econômicas voltadas à ampliação do ensino superior privado no Brasil. Nesse sentido, destaca-se que as normas constitucionais que incluem a ordem econômica representam uma transformação que afeta o direito, pois, a partir do surgimento dessas normas, o direito não apenas resolve conflitos ou legitima o poder, mas também passa a funcionar como um instrumento de concretização de políticas públicas.

A Constituição Econômica de 1988 é plural, contém uma ideologia própria, ou seja, não se vincula a modelos ideológicos puros. Por isso, é importante o estudo das normas e dos princípios que compõem a ordem jurídica para analisar se as medidas de políticas econômica estão em harmonia com o Direito positivado em 1988, especialmente com a ideologia constitucionalmente adotada.

Os dados do Censo da Educação Superior, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) comprovaram que, em 2019, a participação da rede privada na matrícula de educação superior de graduação representava 75,8%, contando com mais de 6,5 milhões de alunos. O estudo também observou uma tendência de redução

---

<sup>1</sup> Conforme esclarece Clark (2020, p. 207), política econômica estatal é o conjunto de decisões políticas coordenadas pelos entes públicos a fim de atender às necessidades individuais e sociais num cenário de carência de recursos, com o mínimo de esforço, assim, é uma espécie de política pública que se solidifica por meio de normas jurídicas.

do número de professores “horistas” e o aumento da quantidade de professores em tempo parcial (40,9%) na rede privada. Já na rede pública, prevalece o professor de tempo integral (86,2%). Em relação à formação dos docentes que atuam na rede pública, de cada três docentes na rede pública, dois têm doutorado (66%), demonstrando uma qualificação mais elevada quando comparada com a rede privada, pois menos de um terço dos docentes de instituições privadas possuem doutorado (28,9%).

Ademais, o Inep apresentou a Meta 12 do Plano Nacional de Educação (PNE) que consiste em elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público. Já a Meta 13 relaciona-se à qualificação dos docentes da educação superior e consiste em elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75%, sendo, do total, no mínimo, 35% de doutores.

Essa pesquisa revela o processo de mercantilização do ensino superior, política econômica estatal voltada aos interesses da iniciativa privada com finalidade lucrativa, decorrente da transformação de um serviço educacional em uma mercadoria. Esse processo, no Brasil, tem como marco a Reforma Universitária de 1968, quando há o crescimento da atuação do setor privado sem fins lucrativos no ensino superior por meio de incentivos promovidos pelo poder público. A consolidação desse fenômeno ocorreu quando, em 1999, o Ministério da Educação (MEC) passou a credenciar instituições com finalidade lucrativa na condição de mantenedoras de Instituições de Ensino Superior (IES). E, a partir de 2007, houve a financeirização com a venda de ações do setor educacional na Bolsa de Valores.

Como consequência disso, a literatura mostra um processo de precarização de direitos sociais, notadamente dos direitos trabalhistas dos docentes vinculados às IES com fins lucrativos. No entanto, a educação é um direito social garantido no art. 6º da Constituição e, conforme art. 205 do mesmo diploma, é dever do Estado. Além disso, o art. 170, inciso VIII, estabelece como princípio da ordem econômica a busca do pleno emprego, assim, o ensino, enquanto atividade econômica, deve observar os princípios do artigo 170.

Diante desse contexto, considerando que um dos papéis essenciais do direito econômico é evitar a prática arbitrária do poder, é fundamental a análise jurídica, principalmente sob a ótica das normas de direito econômico, das políticas que ocasionaram a centralização do poder econômico privado na oferta do ensino superior e as consequências desse processo, já que neste trabalho será analisado o mercado como fruto de políticas econômicas intencionais e a necessidade de condicionamento dessas políticas à ideologia constitucionalmente adotada a fim de evitar a dominação econômica.

Para entender o processo de fragilização dos direitos sociais, principalmente dos direitos trabalhistas, é preciso uma compreensão do neoliberalismo. O discurso neoliberal se relaciona ao redimensionamento do aparelho estatal, no sentido de que o Estado tenha o seu papel reduzido. A doutrina neoliberal defende a delimitação da função estatal, para que se resuma a um mero regulador ou provedor de serviços, e não mais um executor direto.

Essa doutrina defende, ainda, que os bens e serviços públicos seriam ineficientes, uma vez que causariam custos ao Poder Público, de forma que não haveria o dinamismo do mercado e a consequente maximização da riqueza. Esse pensamento refletiu na redução das despesas com o trabalho, dessa forma, as atividades não essenciais foram terceirizadas e o modelo de produção fordista, caracterizado por uma estrutura vertical e pela divisão de funções nas fábricas, foi substituído pelo Toyotismo, no qual o ritmo de produção passou a ser ditado pelo mercado e caracterizado pela flexibilização. Então, as regras jurídicas que estabeleciam estabilidade e direitos ao trabalhador sofreram modificações para se adaptar à “lógica do mercado”.

A lei nº 13.467/2017, denominada de reforma trabalhista, é consequência dessa ideia de que é necessária uma menor regulamentação de direitos pelo Estado para que haja crescimento econômico. Porém, essa lei relaciona-se com a ausência de efetividade da Constituição Econômica, após a promulgação da Constituição de 1988. Nessa lógica, a razão para a não concretização do texto constitucional deve ser enxergada tendo em consideração a existência de bloqueios institucionais, conceituados como um processo político-econômico de construção de barreiras que imobilizam estratégias normativas de materialização da Constituição Econômica.

Nessa perspectiva, a reforma trabalhista constitui um bloqueio institucional via implementação da economia política de austeridade, por meio de intervenções no domínio socioeconômico, não se limitando a violar os artigos 170 a 192 da Constituição de 1988, que constituem a Ordem Econômica e Financeira, mas também ferindo outros comandos constitucionais.

Destarte, a lei nº 13.467/2017 é chamada de “contrarreforma trabalhista”, uma vez que reduz o custo trabalho no Brasil, aumenta os lucros das grandes empresas e a concentração de renda, além de diminuir a capacidade de consumo dos trabalhadores. Dessa forma, a “contrarreforma laboral” viola os incisos VII e VIII do art. 170 da Carta Magna, quais sejam a redução das desigualdades regionais e sociais e a busca do pleno emprego, respectivamente.

A reforma trabalhista não é isolada no contexto neoliberal, na verdade, é fruto de uma série de medidas relacionadas ao neoliberalismo de austeridade, cujo marco foi o novo regime fiscal no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, estabelecido pela Emenda Constitucional de 1995, aprovada em 2016, que estabeleceu, a partir de 2017, o congelamento das despesas primárias totais por 20 exercícios financeiros. O problema da despesa pública primária, segundo a equipe econômica do governo Temer, estava relacionado com as despesas constitucionais obrigatórias, por isso, seria necessário um novo regime fiscal para conter o aumento do gasto público, elevar a confiança dos setores econômicos e retomar o crescimento econômico.

No entanto, com a relevante diminuição dos gastos primários, como a educação e a saúde, a capacidade de o Estado realizar investimentos públicos também será reduzida, logo, a competitividade e o crescimento econômico serão prejudicados em detrimento do pagamento da nossa dívida pública, caracterizada por alta liquidez e curto prazo, fato que ocasiona o déficit fiscal. Na prática, o Brasil vai reduzir significativamente os gastos em saúde e educação, por exemplo, em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). O novo regime fiscal, ao afetar negativamente os serviços públicos e aumentar a concentração de renda, está na contramão do desenvolvimento econômico e social.

Ademais, ressalta-se a importância de relacionar o projeto constitucional de 1988 com a Agenda 2030, a qual corresponde a um conjunto de dezessete metas globais e universalmente aplicáveis, estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) “para ação contra a pobreza, proteção do planeta e para

garantir que todas as pessoas tenham paz e prosperidade”, ou seja, são 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) previstos em 2015 para serem alcançados até 2030 por todos os 193 Estados-membros da ONU.

Este trabalho pretende estudar se a adoção dessas políticas econômicas e sociais com o viés neoliberal está na contramão da abordagem internacional em relação ao emprego decente e pleno, considerando o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 8 da Agenda 2030, que trata da promoção do crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos.

Assim, é de grande relevância compreender o novo contexto econômico e social em que estão inseridos os cursos superiores privados a partir da mercantilização do ensino superior e da reforma trabalhista e analisar, considerando o ODS 8 da Agenda 2030, como essas mudanças econômicas e legislativas afetam negativamente os direitos dos docentes vinculados às instituições privadas de ensino superior com finalidade lucrativa.

Isso porque a docência universitária é uma atividade complexa, que compreende pesquisa, ensino e extensão, e exige, desse modo, tempo razoável de dedicação dos professores. Logo, tendo em vista que a figura do docente é indispensável ao processo de ensino-aprendizagem e à consequente formação de cidadãos, a precarização de sua proteção trabalhista poderá comprometer o direito social à educação, sendo assim, é necessário o controle jurídico sobre o poder econômico para evitar a precarização de direitos sociais.

Em relação à estrutura do texto, no primeiro capítulo pretende-se estudar a relação entre a adoção de políticas neoliberais e o processo de mercantilização do ensino superior. Para isso, será necessário entender a doutrina neoliberal e suas fases, desde o neoliberalismo de regulação ao de austeridade.

Em seguida, pretende-se analisar a Agenda 2030 da ONU, notadamente o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 8, a fim de entender se a reforma trabalhista está em harmonia com o conceito internacional de trabalho decente e com os princípios da ordem econômica, especialmente com o pleno emprego. Já no terceiro capítulo busca-se verificar a precarização das relações trabalhistas dos docentes vinculados às Instituições de Ensino Superior com finalidade lucrativa sob a ótica do Direito Econômico do Trabalho.

Por fim, quanto à metodologia, este trabalho é de pesquisa bibliográfica, com ênfase nas regras e princípios do Direito Econômico, principalmente nos ensinamentos de Washington Peluso, mas também com a busca de estudos recentes sobre o Direito Econômico do Trabalho. Além disso, pretende-se realizar uma pesquisa documental, por meio da coleta de dados publicados em artigos científicos, projetos de Lei e decisões dos Tribunais Superiores, além de estatísticas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira a fim de compreender como as políticas neoliberais influenciaram no processo de mercantilização do ensino superior no Brasil e as consequências das medidas de política econômica no setor educacional nos direitos trabalhistas dos docentes vinculados às Instituições de Ensino Superior privadas com finalidade lucrativa.

## 1. O NEOLIBERALISMO E A MERCANTILIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR

### 1.1 A atuação do Estado na economia e a origem do Direito Econômico

De início, ressalta-se um breve histórico quanto à atuação estatal na economia. O Estado Absolutista, diante da necessidade do desenvolvimento dos ideais burgueses da Revolução Francesa de 1789, foi substituído pelo Estado Liberal, que permitiria a livre atuação dos indivíduos na atividade econômica e a atuação estatal apenas em algumas leis, como a Lei inglesa do Trigo, que permitia um preço mínimo do produto e, ao mesmo tempo em que incentivava o agricultor, também o sujeitava a regras de importação. Portanto, “devemos admitir que a medida das transformações não estava na presença ou ausência do Estado na economia, mas sim na técnica interventiva a ser usada” (CLARK; NASCIMENTO; CORRÊA, 2008, p. 11).

O Estado Moderno surgiu com o capitalismo incipiente, de tradição liberal, cuja premissa básica é a limitação da autoridade estatal<sup>2</sup>. Esse novo modelo representou uma ruptura com o Antigo Regime, marcado pelo Estado Absolutista, o qual possuía amplos poderes para intervir no mercado por meio de políticas denominadas de mercantilistas.

O Estado Liberal é caracterizado principalmente pelo liberalismo econômico, que nasceu como princípio organizador da sociedade que visava criar um sistema de mercado. A partir de 1820, três dogmas clássicos se formam: o mercado de trabalho, segundo o qual o trabalho deve encontrar o seu preço no mercado; o padrão-ouro, que relaciona a criação do dinheiro a um mecanismo automático e o livre-comércio, segundo o qual os bens devem fluir de um país para o outro sem empecilhos (POLANYI, 2021).

Não havia nada de natural no *laissez-faire*. Os mercados livres nunca poderiam ter surgido pelo livre curso das coisas. Assim como cotonifícios – a principal indústria do livre-comércio – haviam sido criados com ajuda de tarifas protecionistas, incentivos à exportação e subsídios salariais indiretos, o *laissez-faire* também foi imposto pelo Estado (POLANYI, 2021, p. 215).

---

<sup>2</sup> O texto constitucional garantia a não intervenção do Estado na vida dos particulares e também garantia a propriedade privada.

Nesse sentido, o *laissez-faire* era um objetivo a ser alcançado e o próprio Estado contribuía para isso, seja através da legislação, seja pelo aumento de suas funções administrativas em prol do liberalismo. Por exemplo, em teoria, os trabalhadores poderiam deixar de trabalhar, considerando a liberdade contratual, mas, na prática, quando essa liberdade entrava em conflito com o mercado autorregulado, os métodos de regulação e de restrição eram utilizados para prevalecer a instituição do mercado autorregulado, surgindo, assim, a legislação sindical. O Estado é chamado para, com a força da lei, estabelecer e manter o mercado autorregulado.

Ademais, o liberalismo, em que pese ainda ser um discurso predominante no século XX, com a ideia de liberdade econômica no sentido de mínima intromissão estatal no mercado, enfraqueceu-se com a formação da sociedade industrial, pois a demanda por serviços públicos e infraestrutura aumentou e, ao mesmo tempo, havia precárias condições de trabalho nas fábricas, o que ocasionou a luta por direitos trabalhistas e de seguridade social. A partir desses movimentos dos trabalhadores, surgem as primeiras leis trabalhistas e a ampliação de outros direitos, como o direito ao voto. Além disso, a política econômica e social, bem como a necessidade do pronunciamento estatal sobre a questão econômica se mostraram evidentes após a Primeira Guerra Mundial (BERCOVICI, 2013).

No mesmo sentido, DARDOT e LAVAL (2016) explicam que as fórmulas liberais se apresentaram inadequadas diante de um cenário que reclamava por normatização das relações trabalhistas e, conseqüentemente, das condições salariais e outras reformas sociais decorrentes do movimento operário.

Nesse contexto de mudanças sociais e com a instauração de um governo provisório republicano, comandado pelo partido social-democrata, surge, na Alemanha, a Constituição de Weimar. Cabe a explicação de Bercovici (2013) quanto ao caráter plural que se inicia com esse texto constitucional e expande para outras Constituições no pós-guerra:

A constituição de Weimar, de 1919, não representa mais a composição pacífica do que já existe, mas lida com conteúdos políticos e com a legitimidade, em um processo contínuo de busca de realização de seus conteúdos, de compromisso aberto de renovação democrática, que visava a emancipação política completa e a igualdade de direitos, incorporando os

trabalhadores ao Estado. Não há mais constituições monolíticas, homogêneas, mas sínteses de conteúdos concorrentes dentro do quadro de um compromisso deliberadamente pluralista. A constituição é vista como um projeto que se expande para todas as relações sociais. O conflito é incorporado ao texto constitucional, que não representa mais apenas as concepções da classe dominante, pelo contrário, torna-se um espaço onde ocorre a disputa político-jurídica (BERCOVICI, 2013, p. 130).

Surge, então, o Estado Social de Direito, no qual prevalece a vontade política do povo soberano. Como o sufrágio universal contribuiu para a influência dos trabalhadores na atuação estatal, houve o conflito do proletariado com as classes proprietárias e o fascismo como solução desse conflito, inclusive, com a extinção de instituições democráticas, pois havia o receio de que os trabalhadores interferissem no mercado e fossem contra os interesses da burguesia (BERCOVICI, 2013).

A partir do segundo pós-guerra, o Estado, na tentativa de incluir atores até então excluídos pelo liberalismo, planeja uma política econômica e social a partir de um compromisso ou uma aliança entre setores de interesses diversos. O Estado Social, ao executar as políticas públicas, busca a igualdade, no sentido material, que, diferentemente do Estado Liberal, não se limita à liberdade.

Apesar dos avanços nesses direitos, o Estado Social foi uma exceção na história do capitalismo, de modo que as constituições sociais enfrentaram e, ainda hoje, enfrentam desafios para a sua concretização. A partir da década de 1970, a crise econômica se evidencia e surge o neoliberalismo conservador, que não apenas bloqueia ou suspende dispositivos sociais do texto constitucional, mas busca abolir tais previsões das constituições (BERCOVICI, 2013).

Cabe ressaltar que a origem do direito econômico enquanto disciplina surge das transformações no início do século XX, notadamente na Alemanha. Essas mudanças relacionam-se à industrialização, à urbanização e às consequências da revolução industrial no final do século XIX, além dos conflitos econômicos, sociais e políticos gerados por esse processo.

A partir da Primeira Guerra Mundial, houve a reestruturação dos Estados, principalmente da Alemanha. Surge um verdadeiro direito econômico de guerra, segundo Richard Kahn, que trata o direito econômico como um direito excepcional, voltado para a organização da economia de guerra. Portanto, com a Primeira Guerra, a política econômica ganhou destaque e houve a necessidade

de maior centralização econômica e controle estatal sobre a economia, já que essa, diante do contexto pós-guerra, passou ser um problema da coletividade.

O partido social-democrata, na Alemanha, com a efetiva participação de conselhos formados por trabalhadores e soldados, permitiu uma transformação constitucional e na estrutura do Estado, representada na Constituição de Weimar de 1919.

Com o pós-guerra, o direito econômico não é mais visto como uma disciplina transitória, e sim, como uma nova visão do papel tanto do Estado quanto do direito no que tange à economia. Desse modo, o direito econômico organiza juridicamente a política econômica de acumulação.

Nos países centrais do capitalismo, essa disciplina garante a estabilidade do sistema, numa perspectiva macroeconômica influenciada pelas ideias keynesianas. Em relação à periferia do sistema capitalista, como no Brasil, o direito econômico vincula-se à industrialização e às transformações estruturais para a promoção do desenvolvimento.

Ainda em relação à disciplina Direito Econômico, Souza (2017) defende a autonomia desse ramo do direito, que tem por objeto o tratamento jurídico da política econômica e por sujeito o agente que dela participe, dentre os quais se inclui os indivíduos, o Estado, as empresas, os organismos internacionais e comunitários, públicos ou privados, além daqueles que representam interesses individuais homogêneos, difusos ou coletivos.

O Direito Econômico, portanto, surge nesse contexto, numa perspectiva macro-jurídica, e ao se voltar à ampliação de direitos políticos e sociais, com a influência de ideias keynesianas.

O estudo da origem histórica do Direito Econômico é fundamental para entendermos o neoliberalismo e suas consequências sob a ótica desse ramo do Direito, que trabalharemos ao longo deste capítulo.

## **1.2. O neoliberalismo e suas contradições**

De início, cabe destacar que o termo neoliberalismo é de difícil conceituação, uma vez que possui múltiplos sentidos e abordagens. A discussão em torno de uma unificação do uso desse termo é verificada ainda em agosto de 1938, no Colóquio Walter Lippmann e na formação da Sociedade de Mont

Pèlerin, em abril de 1947. Com o passar dos anos, o neoliberalismo foi usado de maneira pejorativa, principalmente para caracterizar a política econômica do Consenso de Washington, tornando seu uso problemático pelas ciências sociais.

No entanto, a partir da crise econômica de 2008, o conceito de neoliberalismo ganhou força econômica e política. Neste trabalho, pretende-se abordar o neoliberalismo sob a ótica do direito econômico, mas, antes de adentrar nesse ramo do direito, entende-se a necessidade de um referencial teórico para uma melhor compreensão do tema estudado.

Para entender o neoliberalismo, este estudo utilizará como marco histórico o Consenso de Washington, no qual se estabeleceu o conjunto de princípios neoliberais orientados pelo governo norte-americano e pelas instituições financeiras internacionais. Influenciados por Adam Smith, segundo o qual os comerciantes desenhavam a política e impunham o Estado a atuar de acordo com os seus interesses, no Consenso de Washington, as grandes empresas ditaram regras como o livre mercado e a privatização de empresas estatais (CHOMSKY, 2020).

A expressão “Consenso de Washington” foi empregada por John Williamson, em 1989, em um artigo apresentado para o *Institute for International Economics*. Tal termo inclui, em síntese, medidas voltadas à redução dos gastos públicos, ajuste fiscal, livre mercado, investimento estrangeiro sem restrições, desregulamentação econômica e trabalhista e privatização de empresas estatais. Ressalta-se que tais práticas eram condições impostas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) para os países que necessitassem de auxílio financeiro internacional (VASCONCELOS; LIPOVETSKY, 2020).

Analisando os fatos históricos, percebe-se o importante papel de Margaret Thatcher e Paul Volcker ao adotarem a doutrina neoliberal como elemento central na administração econômica. Thatcher foi eleita primeira-ministra da Grã-Bretanha em 1979 e propôs a diminuição do poder dos sindicatos e o fim da estagnação inflacionária. Ronald Regan, eleito presidente dos Estados Unidos em 1980, apoiou as decisões de Paul Volcker que, sob o comando do Banco Central dos Estados Unidos, o *Federal Reserve Bank* (FED), propôs a desregulação da indústria e da agricultura, o controle da inflação e a redução do poder do trabalho (HARVEY, 2014).

Segundo CHOMSKY (2020), o neoliberalismo é um conjunto de políticas que possibilitam a prevalência de interesses particulares de pequenos grupos que controlam a vida social da maioria dos indivíduos. O berço de tal paradigma político e econômico é os Estados Unidos, onde se estimulou a iniciativa neoliberal, caracterizada pelo livre mercado, pela escolha e responsabilidade pessoal do consumidor e pelo freio da atuação governamental, uma vez que o Estado seria incompetente, burocrático e ineficiente.

O Estado de bem-estar era visto como um freio ao crescimento. Surgiu, então, o gerencialismo, que consiste em um conjunto de práticas que seriam a solução para a ineficiência do Estado, já que a gestão privada seria mais eficaz, reativa, inovadora e especializada em relação à administração pública. Assim, a terceirização de serviços públicos seria a solução para a ineficácia do Estado, mas a doutrina neoliberal não se limitava a esse ponto, defendia uma reestruturação neoliberal do Estado. A nova gestão pública seria caracterizada pela redução do orçamento e da quantidade de agentes públicos, limitação da autonomia de algumas profissões e o enfraquecimento dos sindicatos do setor público (DARDOT; LAVAL, 2016).

As medidas de Washington influenciaram na elaboração da política e do pensamento econômico de todo o mundo. O objetivo do Consenso era a criação de um cenário não apenas econômico, mas também político para o investimento do capital privado. Em relação à América Latina, Chomsky explica:

As “funções” da América Latina foram esclarecidas numa conferência hemisférica, em fevereiro de 1945, na qual Washington propôs uma “Carta Econômica das Américas” que eliminaria o nacionalismo econômico “sob todas as formas”. Os planejadores de Washington sabiam que não seria fácil impor um tal princípio. Documentos do Departamento de Estado advertiram que os latino-americanos preferem “políticas destinadas a promover uma melhor distribuição da riqueza e a elevar o nível de vida das massas” e estão “convencidos de que o maior beneficiário do desenvolvimento dos recursos de um país deve ser o povo do próprio país”. Tais ideias são inaceitáveis: os “maiores beneficiários” dos recursos de um país são os investidores norte-americanos, e a América Latina deve cumprir a sua função de serviço sem preocupações irracionais com o bem-estar geral ou com um “desenvolvimento industrial excessivo” que possa prejudicar os interesses dos Estados Unidos (CHOMSKY, 2020, p. 25-26).

Clark, Nascimento e Corrêa (2008) esclarecem que as políticas neoliberais são arranjos que se fizeram na estrutura dos Estados, aproveitando princípios liberais, mas com a intervenção maior ou menor do Estado na economia a depender do momento. A adoção das políticas do Consenso de Washington ocorreu gradativamente ao longo da década de 1990, portanto, não houve a vigência radical do liberalismo clássico do Brasil, e sim, um novo modelo, o neoliberalismo.

Assim, é preciso rever o significado de *neoliberalismo*. O termo *neoliberal* deve ser entendido, mais adequadamente, como união do prefixo *neo* à palavra *liberal*, e por isso, deve significar um *novo liberal*; quer dizer, *neoliberalismo* é um *novo* modelo de *liberalismo*. *Neoliberais* não são as teorias como a de John Williamson, que presidiu o Consenso de Washington, mas sim as políticas econômicas e os novos modelos de Estado estruturados com inspiração naquelas (CLARK; NASCIMENTO; CORRÊA, 2008, p.5).

Vasconcelos e Lipovetsky (2020, p. 205) entendem que as medidas do “Consenso de Washington” eram incompatíveis com o Estado Democrático de Direito, uma vez que esse se baseia em um sistema de direitos fundamentais e na justiça social. Ademais, os autores asseveram o fracasso do Consenso na América Latina, notadamente no Brasil, pois após a adoção dessas políticas neoliberais e o conseqüente encolhimento do papel do Estado, não houve crescimento econômico, já na Índia e na China, por exemplo, países que não adotaram as “boas práticas” de Washington, conseguiram reduzir os índices de pobreza e crescer economicamente por meio do protecionismo e do fortalecimento da indústria.

A China entrou para a Organização Mundial do Comércio apenas quando suas indústrias se desenvolveram a ponto de competir, o que ocorreu sem o apoio do FMI. Observa-se que

A estratégia chinesa expôs a fraqueza do Consenso de Washington sobre desenvolvimento, que negou ao Estado o papel ativo que ele desempenhou no desenvolvimento dos principais países industrializados, como Estados Unidos, Alemanha e Reino Unido (MAZZUCATO, 2014, p. 72).

Nessa perspectiva, vale lembrar as lições de Chang (2004) na análise histórica dos países atualmente desenvolvidos, como os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, os quais chegaram a tal estágio de desenvolvimento por meio da

proteção tarifária e da restrição ao livre comércio, mas, hoje, propõem políticas neoliberais como o caminho correto para o desenvolvimento.

Nos Estados Unidos, o papel do Estado para estimular a inovação e o desenvolvimento foi fundamental, pois o poder público assumiu os riscos do empreendedorismo, a exemplo da SBIR (Programa de Pesquisa para a Inovação em Pequenas Empresas), na década de 1980, quando pequenas empresas independentes e com fins lucrativos ganharam recursos de agências governamentais para o financiamento dos seus projetos, e da *National Nanotechnology Initiative* (Iniciativa Nacional de Nanotecnologia), na década de 1990, quando o Estado promoveu a criação de infraestrutura e o financiamento de pesquisas iniciais, de modo que assumiu os riscos que o setor privado não se propôs a assumir e investiu a longo prazo ao criar uma nova agenda de pesquisa (MAZZUCATO, 2014).

Porém, diferentemente do que praticam, os americanos propõem ideias neoliberais, usadas para justificar, por exemplo, a diminuição de impostos para os ricos e o enfraquecimento da educação pública e da seguridade social. Segundo os neoliberais, o mercado é “o único alocador racional, justo e democrático de bens e serviços” (CHOMSKY, 2020, p. 8). Entretanto, as consequências desse pensamento são o crescimento da desigualdade social e econômica, a instabilidade econômica e destruição do meio ambiente.

No contexto brasileiro, tem-se a Constituição de 1988, que estabelece os objetivos da República Federativa do Brasil, previstos no artigo 3º da Carta, quais sejam: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Tais objetivos relacionam-se com a garantia de direitos trabalhistas, previdenciários, dentre outros direitos sociais (VASCONCELOS; LIPOVETSKY, 2020).

No entanto, as teorias econômicas, que privilegiaram o mercado em detrimento do Estado e da garantia de direitos sociais, fracassaram, já que os países que seguiram o Consenso de Washington continuam em desenvolvimento e com elevados índices de pobreza e desigualdade. Esse fato confirma a teoria de Chang (2004) de que os países atualmente desenvolvidos visam “tirar a escada de desenvolvimento” do alcance das economias mais frágeis, pois essas não possuem condições de sustentar o livre mercado em face

de poderio econômico e político das grandes nações. Assim, no Estado Democrático de Direito no qual vivemos, cabe ao poder público, e não ao mercado, realizar o projeto constitucional de promover o desenvolvimento econômico e garantir direitos aos cidadãos. Por isso, Vasconcelos e Lipovetsky (2020) defendem o controle jurídico de políticas econômicas.

Os resultados do Consenso foram o aumento do preço do petróleo e o avanço das telecomunicações, que fortaleceram a economia dos Estados Unidos e os lucros elevados de investidores norte-americanos em detrimento dos baixos salários da maioria da população (CHOMSKY, 2020).

Um dos principais expoentes da doutrina neoliberal é o economista Milton Friedman, que defendeu uma estreita ligação entre liberdade econômica (ou mercado livre) e liberdade política. E mais, aduziu que o capitalismo não seria suficiente para a liberdade política e argumentou que há apenas dois meios de coordenar as atividades econômicas que envolve milhões de indivíduos. O primeiro seria a coerção, relacionado à técnica do Exército e do Estado totalitário moderno, já o segundo, defendido por Friedman, é a cooperação voluntária dos indivíduos, voltando-se à técnica do mercado, de forma que a transação econômica organizada e voluntária beneficia ambas as partes. Para que essa cooperação seja livre, ou seja, sem coerção, é necessário que as empresas sejam privadas e que os indivíduos sejam, de fato, livres para participar ou não de trocas específicas. Por exemplo, o empregado é protegido da coerção do empregador, pois existem outros empregadores para quem pode trabalhar. O mercado permite que isso ocorra de forma impessoal e sem autoridade centralizada. Sobre a presença do governo, Friedman afirma:

A existência de um mercado livre não elimina, evidentemente, a necessidade de um governo. Ao contrário, um governo é essencial para a determinação das "regras do jogo" e um árbitro para interpretar e pôr em vigor as regras estabelecidas. O que o mercado faz é reduzir sensivelmente o número de questões que devem ser decididas por meios políticos - e, por isso, minimizar a extensão em que o governo tem que participar diretamente do jogo. O aspecto característico da ação política é o de exigir ou reforçar uma conformidade substancial. A grande vantagem do mercado, de outro lado, é a de permitir uma grande diversidade, significando, em termos políticos, um sistema de representação proporcional (FRIEDMAN, 2014, p. 23).

Por isso, segundo o autor, o mercado garante não apenas liberdade econômica, como também liberdade política, diante da ausência de coerção de um indivíduo pelos seus semelhantes. Com o controle da organização da atividade econômica pelo mercado, e não por uma autoridade política, não haveria um poder coercitivo. Ademais, Friedman (2014) aduz que o poder econômico, diferentemente do poder político, seria mais facilmente dispersado, assim, para evitar a concentração de poder, o poder econômico deveria ser separado do poder político, de modo que aquele controlasse este.

Em síntese, para os neoliberais, o papel do governo em uma sociedade seria apenas manter a lei e a ordem. Consideram que como existe, por exemplo, competição entre empregados e empregadores, esses últimos teriam liberdade para oferecer as condições que preferissem, da mesma maneira que os empregados poderiam tomar a decisão de qual emprego seria mais conveniente, já que poderiam trabalhar para outras firmas. Por conseguinte, não haveria razão para interferir na liberdade de ambas as classes. Daí a defesa da mão invisível do mercado (FRIEDMAN, 2014).

Milton Friedman defendia, ainda, que a busca do lucro seria a essência da democracia, dessarte, seria antidemocrático um governo que segue uma política antimercado, pois as forças do mercado resolveriam o problema da produção e distribuição de recursos. Porém, como até as eleições são influenciadas pelo mercado, pois as grandes empresas contribuem financeiramente com o objetivo de influenciar a mídia e controlar o processo político, os cidadãos são desinformados e se afastam cada vez mais da tomada de decisões políticas importantes. Tal fato, junto à crescente desigualdade social fruto da “mão invisível” do mercado, impede uma verdadeira democracia participativa e igualitária (CHOMSKY, 2020).

Desde 1970, essa ideia de desregulação, privatização e a diminuição da atuação estatal, principalmente no bem-estar social, se fortaleceu. Nessa lógica, um dos principais argumentos para essa redução do tamanho do Estado é a necessidade de torná-lo mais barato. Tal pensamento é ratificado por aqueles que defendem a tese de que o Estado deve atender aos contribuintes dos impostos, que colaboram com o Fisco. Além disso, alega-se que é preciso a contratualização dos serviços públicos, uma vez que eles podem ser custeados pelos próprios usuários ou pelos contribuintes (CAMARGO, 2008).

Camargo afirma que apesar de não existir serviço público sem custos, tal afirmação embasa a “pan-mercantilização das necessidades”, ou seja:

a conversão de qualquer tipo de bem ou serviço em “uma prestação de utilidade a que corresponda uma prestação pecuniária, estabelecida contratualmente mediante negociação privada, de maneira mais ou menos isenta da operação do devido processo legal e do seu ancoramento democrático” (CAMARGO, 2008, p. 17).

Em relação ao papel do Estado, a doutrina neoliberal entende que como o bem-estar dos indivíduos pode ser melhor desenvolvido com a liberdade e a capacidade empreendedora própria de cada um, por meio do livre mercado e livre comércio, o Estado deve apenas preservar essa liberdade, garantir o direito de propriedade e assegurar o livre funcionamento dos mercados. Portanto, o bem social seria maximizado quanto maior a amplitude e a frequência das relações contratuais no mercado. A proliferação desse pensamento neoliberal foi ampla a partir da metade dos anos 1970 pelos norte-americanos, os quais usaram do seu poder de império para defender o abandono do keynesianismo (HARVEY, 2014).

Ao analisar a história dos países que se desenvolveram, Chomsky (2020), percebeu que um pré-requisito para o desenvolvimento é a não submissão às ideias neoliberais, pois a Inglaterra, os Estados Unidos e os países do leste Asiático adotaram políticas protecionistas no processo de crescimento econômico, marcado pelo papel preponderante do Estado.

Reitera-se, pois, os ensinamentos de Mazzucato (2014) ao analisar o papel do Estado que, ao longo da história assumiu os riscos e os custos de diversas atividades, a exemplo da internet e da indústria de nanotecnologia. Ainda que posteriormente o setor privado tenha investido nessas áreas, o papel empreendedor inicial foi do setor público. Inclusive, o Estado estabeleceu condições para o surgimento do próprio mercado, daí porque “a noção de autorregulação do mercado é um mito sem sustentação nas origens históricas dos mercados” (MAZZUCATO, 2014, p. 59).

GRAU (2006) complementa tal entendimento ao afirmar que a constituição do modo de produção capitalista dependeu da ação estatal, pois não existiria capitalismo sem que o Estado atuasse economicamente na prestação de serviços públicos, ou seja, o Estado era e, até hoje, é chamado

para suprir as insuficiências do sistema. Portanto, a ação pública mostra-se necessária para o desenvolvimento econômico. Vale enfatizar que essa estatização da economia se volta para a modernização ou renovação do capitalismo, e não para a socialização dos serviços públicos.

A política neoliberal é, portanto, incompatível com os fundamentos da Constituição de 1988, que define um modelo econômico de bem-estar, o qual deve ser considerado pelos governantes, uma vez que o Poder Executivo se vincula às disposições constitucionais. É o programa de governo do Presidente da República que deve se adaptar à Constituição, e não o contrário.

Sob nenhum pretexto, enquanto não alteradas aquelas definições constitucionais de caráter conformador e impositivo poderão vir a ser elas afrontadas por qualquer programa de governo. E assim há de ser, ainda que o discurso que agrada à unanimidade nacional seja dedicado à crítica da Constituição (GRAU, p. 47, 2006).

Em outros termos, a substituição do modelo atual de bem-estar por um modelo neoliberal não poderia se efetivar sem a alteração das disposições dos artigos 1º, 3º e 170. Deve-se atentar para a incompatibilidade entre o texto de 1988 e programa neoliberal implementado no Brasil a partir da década de 1990. Grau (2006) atenta para o processo de desindustrialização pelo qual a América Latina passa e para a estagnação econômica que passam diversos países. Ainda quanto à adoção da política neoliberal, Eros aduz:

As taxas de crescimento são inferiores às do período “intervencionista”. Além disso, o capitalismo falha escandalosamente em sua capacidade de gerar empregos, de oferecer segurança aos que conseguem empregar e de alentar os empregados com as perspectivas de melhores salários. Aumentam significativamente as desigualdades, tanto nas sociedades desenvolvidas quanto nas regiões periféricas (GRAU, p. 53, 2006).

Ademais, a ideologia neoliberal reduz o acesso à educação e à saúde, dificulta a distribuição de renda e, desse modo, aumenta a desigualdade social. Essa foi a consequência da adoção das medidas do Consenso de Washington na América Latina, diferentemente do Leste Asiático, que violou as regras do Consenso ao regular o mercado financeiro e, como consequência, observou-se uma elevação de renda da população. Chomsky explica:

A diferença entre o Leste Asiático e a América Latina é impressionante. A América Latina é campeã mundial de desigualdade social e o Leste Asiático está entre as regiões com os melhores índices. O mesmo se dá na educação, na saúde e na seguridade social. As importações da América Latina pendem fortemente para a satisfação do consumo dos ricos; na Ásia Oriental, para o investimento produtivo. A fuga de capitais atingiu, na América Latina, a escala da sua excruciante dívida externa; na Ásia Oriental, era até pouco tempo severamente controlada. Na América Latina, os ricos estão geralmente isentos de obrigações sociais, dentre elas o pagamento de impostos (CHOMSKY, 2020, p. 37).

Ao considerar essa concepção neoliberal, percebe-se que o serviço público universal, ou seja, prestado a todos os cidadãos, estaria condicionado ao pagamento por parte dos usuários, o que seria uma contradição. Logo, a cidadania plena e efetiva está em dissonância com o Estado mínimo. Por exemplo, não há um direito coletivo à educação em um Estado no qual o aluno precise pagar para ter esse direito efetivado. Desse modo, Camargo (2008) defende que uma vez conferido a todos o direito ao voto, o Poder Público deve observar os interesses de todos os que participaram da sua formação. Esse elemento é fundamental no Estado Democrático de Direito.

Ademais, o Estado mínimo não é um Estado de custos mínimos, pois até para garantir direitos civis e políticos não basta a mera omissão do Estado. Garantir a propriedade privada requer servidores públicos com a função de impedir que outrem invada a propriedade que não é sua, exige também magistrados e membros do Ministério Público para ações penais, ambos custosos aos cofres públicos. Da mesma forma ocorre com os contratos com força executiva, uma vez que o cumprimento forçado de um contrato requer um servidor dotado de fé pública e de poder coercitivo e remunerado com o orçamento público.

Portanto, o tamanho do Estado não deve se relacionar à simples ideologia. Na verdade, o aparato estatal deve servir para a promoção da justiça social, da estabilidade econômica e do desenvolvimento sustentável (CAMARGO, 2008).

### **1.2.1 A subjetividade neoliberal**

De início, frisa-se que “a ordem econômica é mera função da ordem social” (POLANYI, 2021, p. 133). Assim, parte-se da ideia de que a economia de mercado só existe em uma sociedade de mercado, composta por elementos da indústria, notadamente trabalho, terra e dinheiro. No entanto, o autor assevera:

Mas o trabalho e a terra são os próprios seres humanos que formam toda sociedade e o meio natural em que ela existe. Incluí-los no mecanismo de mercado significa subordinar a própria essência da sociedade às leis do mercado (POLANYI, 2021, p. 133).

O trabalho, embora seja um elemento da indústria, essencial ao mercado, não é uma mercadoria, assim como a terra e o dinheiro, pois nenhum desses elementos é produzido para a venda. Porém, na ficção criada pela economia de mercado, todos esses elementos são comprados e vendidos, como se mercadorias fossem. Tal ficção da mercadoria afeta a sociedade e, por consequência, às instituições, de modo que a economia de mercado também possui natureza institucional.

Esse postulado é insustentável em relação ao trabalho, à terra e ao dinheiro. Permitir que o mecanismo de mercado dirija sozinho o destino dos seres humanos e de seu ambiente natural, e determine o volume e o uso do poder de compra, resulta na demolição da sociedade. A suposta mercadoria chamada “força de trabalho” não pode ser jogada de um lado para o outro, usada indiscriminadamente ou mesmo largada sem uso, sem que isso afete também o indivíduo humano, que é o portador dessa mercadoria peculiar (POLANYI, 2021, p. 134-135).

Com a organização do sistema fabril e o aumento da complexidade da produção industrial, a fantasia de que o trabalho seria uma mercadoria tornou-se um princípio organizador da sociedade. Destaca-se o elemento trabalho, pois ele se refere aos seres humanos, assim, a mudança na organização do mercado também provocou mudanças na organização do trabalho, desse modo, a sociedade humana tornou-se, de certa forma, subordinada ao sistema econômico de mercado.

Para que essa mudança na ordem econômica e social, de fato, ocorresse, criou-se o sujeito neoliberal, construído para manter a lógica neoliberal do consumo, transformando o homem em um ser produtivo, consumidor e

competitivo. Segundo Dardot e Laval (2016), a partir do século XVII, há uma mutação do discurso sobre o homem, enunciando o que o homem deve fazer para fazê-lo um animal consumidor e produtivo, ou seja, há um novo discurso científico que transforma o homem em um ser de labor e de necessidade.

No entanto, a racionalidade neoliberal se institui somente no final do século XX, no qual o homem é visto como sujeito empresarial, que está mergulhado na competição mundial.

A partir da ideia de contratualização, formas institucionais de aliança foram substituídas, de modo que o indivíduo liberal acreditava possuir o livre exercício de sua razão e vontade, mas, na verdade, sem um Estado garantidor, não haveria liberdade pessoal. Nesse contexto, houve um processo normativo, que contribuiu com a atividade econômica no sentido neoliberal, produzindo mentes voltadas à produção e ao consumo.

Os sujeitos nunca teriam se “convertido” de forma voluntária ou espontânea à sociedade industrial e mercantil apenas por causa da propaganda do livre-câmbio ou dos atrativos do enriquecimento privado. Era preciso pensar e implantar, “por uma estratégia sem estrategistas”, os tipos de educação da mente, de controle do corpo, de organização do trabalho, moradia, descanso e lazer que seriam a forma institucional do novo ideal de homem, a um só tempo indivíduo calculador e trabalhador produtivo (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 319).

O discurso homogêneo sobre o homem propício ao consumo e disposto ao trabalho em torno da empresa constituiu o sujeito neoliberal, dessa forma, a subjetividade torna-se única e o homem dedica-se em sua totalidade à atividade profissional na empresa, como se trabalhasse para si mesmo.

Surge, dessa forma, a racionalidade neoliberal que sujeita o homem à ideia de que deve maximizar seus resultados, além de si expor a riscos e de assumir total responsabilidade de eventual fracasso, assim como uma empresa. Há, portanto, a tendência de transformar o trabalhador em uma mercadoria, suprimindo direitos trabalhistas, por exemplo, já que as novas formas de trabalho mostram-se precárias e temporárias, a ponto de facilitar demissões e diminuir o poder de compra dos mais pobres para que dependam cada vez mais dos seus

empregadores. “Transferindo os riscos para os assalariados, produzindo o aumento da sensação de risco, as empresas puderam exigir deles disponibilidade e comprometimento muito maiores” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 324).

O neoliberalismo tornou-se uma razão governamental e normativa, que estende a sua lógica para o ser humano, visto como sujeito empreendedor de si. O Estado, por sua vez, é conformado pela racionalidade própria do mercado. Nesse sentido, cabe ressaltar que, diferentemente do naturalismo típico do liberalismo clássico, no qual se defendia que o Estado menor era fundamental para o livre funcionamento do mercado, a racionalidade neoliberal defende um Estado que interfira indiretamente no mercado, agindo para conformar um ambiente propício ao mercado.

Há, portanto, uma nova prática governamental, que conforma a sociedade, o Estado e os indivíduos ao novo modelo econômico do mercado, à forma empresarial, na qual o homem é mais sujeito econômico do que sujeito de direitos. Nesse sentido,

A cobertura social dos riscos é justificada em razão da necessidade de se compatibilizar o pleno emprego com as políticas de crescimento. Para tanto, a estratégia empreendida é a dissociação entre o econômico e o social, deslocando os objetivos próprios do social para que o processo econômico não seja comprometido (ALVES; ALVES; PATENTE, 2021).

O sujeito neoliberal não é mensurável pela trajetória escolar e profissional, a exemplo do professor mestre ou doutor, mas pela sua força de trabalho, ou seja, no caso do docente, pela quantidade de horas-aula destinadas àquela Instituição de Ensino. Daí a ideia do homem enquanto empresa de si mesmo, voltado à competição e ao máximo desempenho.

Portanto, houve uma mudança da norma social do sujeito, na qual não há espaço para perdedores, isto é, para o equilíbrio, para o sujeito comum, pois o homem liberal é aquele indivíduo que vai além dos seus próprios limites. A lógica neoliberal transformou o sujeito em empreendedor de si, diferente e distante do

homem comum e, por consequência, com laços sociais frágeis e com pouca percepção do coletivo e da ideia de cidadania.

### **1.3 O neoliberalismo sob a ótica do Direito Econômico e o Estado de exceção permanente**

Após essas considerações gerais sobre o neoliberalismo, frisa-se que este trabalho adotará a concepção do Direito Econômico, notadamente na visão do professor Washington Peluso Albino de Souza, precursor da disciplina no Brasil, a qual será a partir de agora estudada. Tal escolha justifica-se pela dificuldade de conceituação única sobre o tema, o que propicia múltiplas abordagens e sentidos do termo neoliberalismo.

Washington Peluso considera o neoliberalismo como um novo liberalismo, pois os Estados já intervinham na economia ao liberar transações mercantis ou regular o comércio entre os países. Em outros termos, Peluso analisa o neoliberalismo como uma redefinição da organização do Estado Liberal.

Entre 1930 e 1990 ocorreu a primeira fase do neoliberalismo, denominada de regulamentação, na qual a intervenção deu-se por meio de empresas estatais de serviços públicos, de atividades econômicas estratégicas, inclusive com a interferência estatal no processo produtivo. Essa atuação estatal foi decorrente de reivindicações sociais no pós-guerra e de normas jurídicas que concretizaram as Constituições Econômicas (CLARK, 2020).

Ainda em relação à intervenção estatal, cumpre ressaltar o entendimento de Eros Grau:

Insisto, neste ponto, em que a ideia de “intervenção” tem como pressuposta a concepção da existência de uma cisão entre Estado e sociedade civil. Então, ao “intervir”, o Estado entraria em campo que não é o seu, campo estranho a ele, o da sociedade civil – isto é, o mercado. Essa concepção é, porém, equivocada. Família, sociedade civil e Estado são manifestações, que não se anulam entre si, manifestações de uma mesma realidade, a realidade do homem associando-se a outros homens (GRAU, 2006, p. 21).

A primeira fase decorre de reformas instituídas pelo *New Deal* após a crise de 1929, destacando-se também a influência da guerra fria e a posterior

consolidação de Constituições Econômicas decorrentes de reivindicações sociais na consolidação do neoliberalismo de regulamentação, que exigiu um Estado Social, com atuação direta do Estado por meio de fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Já a segunda é consequência das reformas constitucionais e políticas ocorridas após o Consenso de Washington, período já marcado pela revolução tecnológica. Nessa fase, as intervenções indiretas (no sentido de regulação por normas jurídicas) e intermediárias (por meio das agências reguladoras) prevaleceram e se realizaram no Estado Democrático de Direito. Portanto, “*Um neoliberalismo* não requer necessariamente o Estado mínimo, digo, o Estado de Direito, mas pode apresentar-se no Estado Social ou no Estado Democrático de Direito” (CLARK; NASCIMENTO; CORRÊA, 2008, p. 8).

Assim, a segunda fase desse processo, denominada de neoliberalismo de regulação, continua marcada pela intervenção do Estado na ordem econômica, mas, a partir de 1990, houve a privatização de empresas públicas e a normatização e fiscalização pelas agências reguladoras de serviços públicos. Além disso, as normas jurídicas criadas foram favoráveis ao capital financeiro e especulativo, diante das novas ideias de alteração da função estatal no domínio econômico. Em outros termos,

Queriam os donos do dinheiro-poder, um Estado mínimo, pois, com o uso crescente de tecnologias, o capital privado tornou-se apto a investir em setores básicos, como a telefonia, a energia elétrica, a aviação civil, a saúde e a educação. Ou seja, foram alargadas as fronteiras dos ganhos via juros e lucros (CLARK; NASCIMENTO; CORRÊA, 2008, p. 13).

Nesse contexto, tem-se a reforma administrativa neoliberal no Brasil entre 1995 e 2002, decorrente da contestação da atuação do Estado na economia. BERCOVICI (2005) explica que as decisões políticas e jurídicas passaram a ser determinadas pela economia de mercado e o Estado Intervencionista foi substituído pelo Estado Regulador, por meio da privatização e da desregulação. Dessa forma, o Estado, não mais executor direto das atividades econômicas, passa apenas a regular e fiscalizar a prestação de serviços públicos. Logo, a ideia de Estado mínimo não pode ser considerada em sentido literal, pois, na verdade, houve um descolamento da atuação do Estado do âmbito empresarial para o âmbito jurídico-normativo, ao estabelecer normas

de regulação de serviços tipicamente públicos, agora realizados pelo setor privado.

Esse processo é fruto da reforma do Estado por meio de emendas à Constituição Federal de 1988, com enfoque para a Emenda Constitucional número 19, de 1998, na qual criaram-se órgãos públicos denominados de agências, buscando-se a eficiência e os resultados da iniciativa privada. Porém, Bercovici mostra a contradição desse pensamento:

Com a Reforma do Estado, criaram-se duas áreas distintas de atuação para o Poder Público: de um lado, a Administração Pública centralizada, que formula e planeja as políticas públicas. De outro, os órgãos reguladores (as “agências”), que regulam e fiscalizam a prestação dos serviços públicos. Isso contraria o próprio fundamento das políticas públicas, que é a necessidade de concretização de direitos por meio de prestações positivas do Estado, ou seja, por meio dos serviços públicos. Política pública e serviço público estão interligados, não podem ser separados, sob pena de esvaziarmos o seu significado (BERCOVICI, 2005, p. 83-84).

Dentre as consequências da regulação por meio de agências ditas independentes, frisa-se a fragilização da estrutura do Estado e a dificuldade de implementar uma política voltada ao desenvolvimento nacional e à redução das desigualdades.

Entre 2003 e 2015 tem-se a fase neodesenvolvimentista também denominada de novo-desenvolvimentismo, na qual, em que pese a adoção de investimentos públicos em políticas sociais e em serviços públicos, o fortalecimento do setor privado e os juros elevados se mantiveram. Nesse período, ao mesmo tempo em que havia políticas conservadoras, como políticas de créditos e compras para fomentar a iniciativa privada, havia também políticas progressistas, voltadas ao aumento da renda do trabalhador e à promoção do pleno emprego.

Já a partir de 2015, inicia-se o neoliberalismo de austeridade, marcado pela Emenda Constitucional (EC) número 95/2016 que estabeleceu o teto de gastos públicos. Assim, foram adotadas políticas restritivas de investimentos públicos, partindo da ideia de que o mercado é mais eficiente do que o Estado, por conseguinte, as privatizações e a redução de direitos sociais continuaram. Tal pensamento foi amplamente divulgado pela mídia, inclusive propagando a

visão de que os serviços públicos e os servidores públicos são ineficientes e, por isso, precisam ter o quantitativo reduzido, limitando-se aos serviços essenciais.

Sob o pretexto de preservar a economia brasileira e promover políticas públicas que combatam a pobreza, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro, em outubro de 2015, elaborou o documento “Uma Ponte para o Futuro”. Esse documento usou a crise fiscal e o desemprego crescente para justificar a adoção de uma política de austeridade fiscal, em que se propôs o fim das vinculações constitucionais estabelecidas, a exemplo das despesas com saúde e educação, bem como a execução de uma política centrada na iniciativa privada. Nesse sentido, defende-se uma atuação mais efetiva do setor privado, sem intervenções estatais no mercado, de modo que o Estado deveria apenas viabilizar a livre iniciativa e competição, realizando ajustes legislativos em áreas consideradas críticas.

Com o presidente peemedebista Michel Temer no Poder Executivo a partir de 2016, esse programa foi efetivado, destacando-se a aprovação da Reforma Trabalhista em 2017, que consolidou uma das propostas do documento “Uma Ponte para o Futuro” ao permitir que convenções coletivas prevaleçam sobre as normas legais.

A partir do Novo Regime Fiscal estabelecido pela EC número 95, houve o impedimento da progressividade de custo para o piso orçamentário da educação, assegurando apenas correção monetária entre 2017 e 2036. Diante dessa extrema medida de austeridade, critica-se a contenção linear de despesas primárias a fim de reduzir o tamanho do Estado e privilegiar os interesses de quem detém o capital econômico (PINTO; XIMENES, 2018).

O Estado é importante para equilibrar a democracia de massas e a acumulação capitalista. Para tal equilíbrio é necessário a distribuição de benefícios sociais juridicamente regulados. Defende-se, neste trabalho, o reconhecimento jurídico da progressividade na realização dos direitos sociais para que tenham uma máxima efetividade. O Novo Regime Fiscal está na contramão dessa ideia, pois afastou a proporcionalidade entre arrecadação e destinação obrigatória aos direitos sociais à saúde e à educação.

Além disso, a Emenda 95 não estabeleceu um limite global de despesas universal e transparente, assim, há uma estagnação dos valores reais gastos em

saúde e educação, de modo que embora os dispositivos constitucionais que preveem o direito à saúde e à educação, quais sejam os artigos 198 e 212, estejam vigentes, na prática, perderam os efeitos jurídicos e a eficácia até 2036. Ainda em relação ao aspecto financeiro, Pinto e Ximenes (2018) explicam:

Ajuste fiscal algum se sustenta com a pura e simples discriminação entre despesas primárias e despesas financeiras, maldizendo aquelas independentemente do contraste com as respectivas fontes de custeio livres ou vinculadas, enquanto se esconde deliberadamente a repercussão das despesas financeiras para o equilíbrio global das contas públicas. Tampouco é admissível a mitigação dos pisos da saúde e da educação, em face das exceções estritamente discricionárias e aleatórias previstas na própria EC95, por exemplo, o custeio das eleições e a capitalização de empresas estatais com atuação no mercado (CF88, ADCT, art. 107, §6º, III e IV) (PINTO; XIMENES, 2018, p. 16).

O Novo Regime Fiscal, ao estabelecer um piso de custeio para o financiamento de direitos sociais, na realidade, suspende garantias constitucionais, tais como os direitos à saúde e à educação. A solução está na reforma tributária e no controle do endividamento, e não na política de austeridade voltada para os direitos fundamentais. Ademais, “Por contribuir para uma vida material e social mais inclusiva torna-se absolutamente racional e tecnicamente sustentável o enquadramento fiscal das despesas em educação como investimento” (RONCAGLIA; PINTO; XIMENES, 2020).

Com a pandemia causada pelo coronavírus, percebe-se que a partir de 2020, as políticas de austeridade foram, de certa forma, suspensas, diante da necessidade de salvar vidas e de socorrer empresas e trabalhadores. No entanto, as medidas estatais voltadas para o combate ao desemprego, para a manutenção de serviços públicos e a realização de investimento do Estado sobretudo na área da saúde, parecem temporárias. Após a crise causada pela Covid-19, não se sabe quais serão os novos rumos do neoliberalismo.

Caso as pressões sociais não sejam retumbantes, pelo fim completo do neoliberalismo de austeridade devido aos seus efeitos perversos na qualidade de vida, nos empregos e na prestação dos serviços públicos, provavelmente as nossas elites econômicas/políticas retornarão com as referidas políticas, de forma mais rigorosa, com cortes múltiplos nos investimentos estatais em todas as áreas e retirada aguda dos direitos individuais e sociais. No Brasil, alguns sinais nesse sentido já

foram emitidos, inclusive porque as referidas elites são umbilicalmente vinculadas ao capital estrangeiro e ao seu projeto de capitalismo financeiro, mesmo que para tanto tenham que dilatar a dependência nacional, elevar o número de desempregados e de famintos (CLARK, 2020, p. 224).

A crise econômica e sanitária na qual vivemos reclama uma preocupação em relação ao papel do Estado e às suas prioridades orçamentárias. A garantia de direitos sociais, como o direito à educação de qualidade, e de direitos trabalhistas, objeto deste trabalho, parece ser o caminho para o desenvolvimento do Brasil e para a construção de uma sociedade justa e sustentável.

A pandemia do coronavírus mostrou a necessária importância do Estado, chamado para atuar no mercado e garantir a sobrevivência das empresas, por meio do diferimento de impostos, manutenção de empregos e complemento dos salários. Destarte, “investimentos públicos, não geram recessão nem dívidas, pelo contrário, salva vidas, efetiva direitos e resulta em desenvolvimento” (CLARK, 2020, p. 237). Tal fato demonstrou o papel fundamental do Estado na manutenção do sistema capitalista.

Clark (2020), baseando-se nas lições de Washington Peluso Albino de Souza, aduz que a Constituição Federal de 1988 foi uma conquista social ao efetivar o Estado Democrático de Direito, garantidor de Direitos Fundamentais e, conseqüentemente, da dignidade humana. Além disso, o projeto constitucional baseia-se no desenvolvimento sustentável, no entanto, o neoliberalismo de regulação e de austeridade interrompeu a concretização desse projeto.

Nesse sentido, vale ressaltar a análise histórica realizada por Gilberto Bercovici para demonstrar que estamos em um Estado de Exceção permanente no qual, embora o regime mantenha as aparências democráticas, as instituições mudam a sua essência, derrubando a Constituição para a implementação de políticas econômicas neoliberais.

No século XX, o Estado torna-se um campo de conflituosidade permanente, abrangendo setores e atores antes excluídos pelo liberalismo. Assim, a política econômica e social não foi planejada a partir de interesses homogêneos, mas emerge do conflito político e social. Nesse sentido, Bercovici (2008) explica o contexto da Revolução Russa de 1917, mostrando que a revolução também chegou na Alemanha, onde a posição dos social-democratas

saiu vitoriosa, desse modo, houve uma ebulição social que causou uma alteração profunda das estruturas constitucionais e estatais. Portanto, os textos constitucionais do século XX não são mais homogêneos, representando um compromisso pluralista, fruto do conflito que foi incorporado às Constituições.

Destaca-se a Constituição de Weimar de 1919, cujo fundamento não é a luta de classes, e sim a colaboração de classes. Com isso, a instauração de uma democracia de massas incorporou os trabalhadores ao Estado. Dessa forma, a democracia nacional deixou de ser abstrata e passou a ser concreta, com a identificação da nação com o povo.

No entanto, a igualdade política, o sufrágio universal e o parlamento com maioria trabalhadora, inseridos à nova realidade, preocuparam as elites, gerando uma reação conservadora que se observou com a criação de limites materiais de reforma constitucional e o controle judicial foi a forma encontrada pela burguesia para assegurar que o poder legislativo popular não transformasse o Estado de Direito Liberal em Estado Social. Ademais, não havia margem econômica que permitisse a realização de compromissos sociais e a destruição da constituição republicana e do Estado Social passam a ser vistas como necessárias para a solução da crise econômica.

Percebe-se que os pretextos usados pela elite do século XX para enfraquecer direitos sociais é o mesmo utilizado hoje. A crise econômica, assim como a guerra e a rebelião, são usadas para ameaçar a vida democrática e isso não é algo novo. Na Inglaterra, após a Primeira Guerra Mundial, defendeu-se a criação de uma legislação permanente de exceção, que autorizaria ao governo a proclamação do estado de emergência dentro de determinadas condições geradas por tumultos internos e graves. A partir daí, a legislação de exceção é adotada em diversos países. Na Alemanha, fez-se uso dessa legislação para controlar a crise inflacionária.

A ampliação dos direitos políticos e o conteúdo material dos direitos sociais tornou o pós-Segunda Guerra Mundial o período em que a emancipação e a reivindicação da democracia econômica e social chegaram ao seu momento mais elevado. No entanto, apesar dos avanços e conquistas, o Estado social do segundo pós-guerra e os trinta anos de “consenso keynesiano” acabaram por se revelar uma exceção na história do capitalismo. Além disso, as constituições sociais vão, desde o início, enfrentar vários obstáculos para sua concretização, sendo apenas parcialmente cumpridas. O núcleo emancipatório

das constituições sociais, na prática, foi suspenso. A suspensão da constituição social, no entanto, vai se tornar evidente com a nova crise econômica, a partir da década de 1970, e a contra-revolução neoliberal conservadora que não se limita mais a suspender ou bloquear as cláusulas sociais das constituições, mas busca a sua extirpação formal do texto constitucional (BERCOVICI, 2008, p. 321).

Assim, atores privilegiados para a concretização constitucional perderam espaço, notadamente os partidos políticos e o poder legislativo voltados aos interesses do povo. Destaca-se, ainda, o que se denomina de “neoconstitucionalismo econômico”, marcado pela neutralização econômica do Estado, de modo que as instituições econômicas estão a salvo de interferências político-democráticas, o que mostra uma ameaça à soberania popular e ratifica a ideia de que estamos em um estado de exceção permanente.

Bercovici (2008, p. 237) entende que “a distinção entre o estado de exceção e normalidade deixou de ser absoluta, com a inutilidade dos meios tradicionais de exceção diante da exceção econômica”. Há, assim, uma verdadeira ditadura constitucional usada pelos governos para o enfrentamento de crises. Destarte, os princípios democráticos, embora em vigor, são violados e, por vezes, suspensos.

Portanto, nesse estado de exceção permanente no qual vivemos, as regras constitucionais tornam-se flexíveis e, por consequência, os direitos sociais garantidos no texto constitucional também são flexibilizados por normas infraconstitucionais, tal como a Reforma trabalhista instrumentalizada pela Lei nº 13.467/2017, a qual discutiremos alguns pontos nos capítulos seguintes.

#### **1.4 O mercado enquanto instituição política e o processo de mercantilização do ensino superior num contexto de domínio do capital financeiro**

De acordo com a doutrina neoliberal, o capitalismo é a economia baseada no livre mercado, ou seja, na liberdade de escolha do consumidor. Nunes denomina esse fato de “mito da soberania do consumidor”, o qual é reflexo do mito liberal do contratualismo. Ao votar, os indivíduos podem participar da vida econômica, assim, as relações contratuais, segundo os liberais, seriam

assumidas por cidadãos livres, com direitos iguais e com domínio de informações para realizarem suas escolhas (NUNES, 2003).

No entanto, a ideia de um livre mercado ligado à democracia e ao exercício do direito ao voto é superficial, pois a influência do voto do consumidor na economia de livre mercado depende da sua riqueza e dos seus rendimentos, portanto, os resultados dessa votação são injustos ao refletirem estruturas de poder que geram diferenças de rendimentos. Por isso, Nunes defende que o mercado não é uma “instituição natural”, na verdade, é uma “instituição política” (NUNES, 2003, p. 58).

Do mesmo modo, o neoliberalismo não é uma lei da natureza, imutável, na verdade, é o Estado que escolhe o modelo implantado, decidindo, inclusive, sobre direitos sociais que podem influenciar diretamente no serviço ou produto oferecido pelo “mercado”. No âmbito na educação superior, por exemplo, a flexibilização da jornada e das condições de trabalho dos docentes pode reduzir os custos e, por consequência, influenciar nos lucros advindos da exploração do serviço educacional oferecido pela iniciativa privada.

O mercado é uma ordem, pois seu funcionamento depende da obediência de certas condutas pelos agentes que nele atuam. Essa regularidade de comportamentos e a maximização dos lucros são fundamentais para o modo de produção capitalista. Somado a isso, é preciso um sistema de regras jurídicas e de decisões políticas estável para o desenvolvimento dos mercados. Daí o papel do Estado, que põe o Direito ao seu serviço para a instrumentalização da dominação da sociedade civil pelo mercado. O Estado “passou a fazê-lo para assegurar o *laissez faire* e, concomitantemente, prover a proteção social, visando à defesa e preservação do sistema” (GRAU, 2006, p. 31-32).

O funcionamento do livre mercado não está relacionado à “soberania do consumidor”, e sim à sociedade de consumo, na qual inventam-se necessidades com o objetivo de vender aquilo que se produz. A moda e a publicidade reforçam o processo de criação de desejos e determinam o comportamento dos indivíduos, logo, com a mudanças dos hábitos de consumo, não há mais uma livre escolha do consumidor, e sim a busca pelo lucro pelos grupos monopolistas. Nesse sentido, destaca-se o entendimento de Nunes:

As sociedades que assentam no “sistema industrial” são economias planificadas, dominadas pela soberania do produtor (i.é, a capacidade das grandes organizações empresariais para ‘planificar’ a economia). A mão invisível do mercado foi substituída pela mão (muito) visível das grandes empresas ‘monopolistas’, dos cartéis internacionais, dos poderosos conglomerados transnacionais, das grandes empresas públicas, do estado e suas agências (Nunes, 2003, p. 61).

O autor critica a aceção neoliberal segundo a qual “o mercado é o único mecanismo racional de afectação de recursos escassos a usos alternativos” (NUNES, 2003, p. 62). A história mostra que o mercado não é um mecanismo natural, neutro e eficiente de alocação de recursos escassos, no qual há uma regulação automática da economia. Na realidade, o mercado é fruto da história, ou seja, é uma instituição social criada em certas circunstâncias económicas, sociais e políticas para atender aos interesses de alguns. E mais, o mercado é uma instituição política que mantém estruturas de poder, assegurando a primazia de interesses de determinados grupos sociais.

Porém, Grau (2006) alerta que a própria organização capitalista deve ser protegida de possíveis danos de um mercado autorregulável, pois quando a económica de mercado se desenvolve de acordo com as suas próprias leis, grandes males sociais podem ser gerados.

Nessa esteira, Irti (2007) analisa a ordem jurídica do mercado a partir de três princípios. O primeiro é que a artificialidade da economia de mercado, que não é um *locus naturalis*, e sim, um *locus artificialis*. O segundo é a juridicidade, já que o princípio anterior é decorrente de uma escolha do direito, a qual confere forma à economia por meio de decisões políticas. O terceiro é a historicidade, pois essas decisões políticas mudam ao longo do tempo e, assim, os regimes de economia não são absolutos.

Rejeita-se a teoria do naturalismo económico, a qual aduz que as leis da economia são imutáveis. Na verdade, o direito não simplesmente reproduz uma ordem fora dele, uma vez que a sociedade é marcada por conflitos e discordâncias políticas e pela modificação constante de opiniões. A propriedade privada, a autonomia contratual e diversos outros institutos não são naturais, mas historicamente definidos, frutos de uma vontade política. Portanto, o mercado pressupõe institutos jurídicos (IRTI, 2007).

As relações de produção da sociedade capitalista não poderiam se estabelecer sem a forma dada pelo direito positivo, ou seja, não poderiam se reproduzir sem o direito posto pelo Estado, que surge para disciplinar os mercados. Percebe-se a importância vital do Direito para o capitalismo, pois a calculabilidade e a previsibilidade, garantidas pela ordem jurídica, são fundamentais para a estabilidade do sistema capitalista. Nesse contexto, a ordem pública permite um certo grau de certeza, por exemplo, quanto à execução dos contratos, indispensável ao sucesso do empresariado (GRAU, 2006).

Ressalta-se que a equidade não seria suficiente para assegurar a segurança das trocas e a previsibilidade das relações sociais e econômicas. Por isso, um sistema jurídico rígido mostrou-se necessário. A produção de normas jurídicas pelo Estado é fruto de uma exigência do mercado para assegurar a confiança nas relações econômicas. Assim, “a tarefa primordial do Estado é a criação de uma ordem jurídica que torne possível o cumprimento das obrigações contratuais e calculável a expectativa de que essas obrigações serão cumpridas” (GRAU, 2006, p. 34-35).

Cumprir frisar que os defensores da normatividade espontânea do mercado não veem a importância do papel do Estado na obrigatoriedade de cumprimento dos acordos, por meio da força coercitiva. Irti explica:

O ponto é que os defensores da espontânea normatividade do mercado imaginam – ainda que não confessem imaginar – um estado originário e primordial, em que os homens, libertados dos laços dos direitos históricos, encontram-se, negociam e estipulam acordos, os quais seriam, enquanto tais, vinculativos e obrigatórios. Trata-se, como se pode ver, do habitual naturalismo, que, todavia, esquece de explicar porque os acordos teriam eficácia vinculante, bem como quais remédios e sanções seriam predispostos no caso de descumprimento. Todo acordo, sem ligações com direitos positivos (de estados ou de uniões de estados), seria em si colhido e exaurido na própria solidão. O solipsismo negocial transferiria aos acordos, ao acordo singular, os atributos da soberania: originários, apoiados sobre si mesmos, não demandando a outros a sua legitimação. E, então, deveria se imaginar, para qualquer um deles, uma Grundnorm, que estivesse no início e decretasse sua obrigatoriedade: o famoso *pactum est servandum*, que teria aplicação solitária em todo acordo (IRTI, 2007, p. 46).

Recorre-se ao Estado quando os acordos entre os particulares são descumpridos e é necessária a força coercitiva, por isso, não são os acordos privados fontes originárias de direito, já que esses pressupõem institutos jurídicos. A economia decorre de leis históricas, ligadas à vontade do homem, que se manifesta através das lutas políticas e das escolhas legislativas. O direito determina a economia porque a vontade política se revela nas instituições jurídicas de modo que as escolhas dos interesses protegidos ou sacrificados decorrem da decisão política, e não das leis naturais da economia.

O Estado moderno, portanto, funciona como um redutor de riscos para as empresas e para os indivíduos e o mercado é uma instituição jurídica positivada pelo Estado. Ao mesmo tempo que reclama por liberdade econômica, de modo contraditório, a burguesia, que coloca o lucro no centro do ordenamento político, exige atuação estatal para a satisfação dos seus interesses. O direito moderno é objetivo, no sentido de legal, justamente para que os comportamentos humanos sejam previsíveis e, conseqüentemente, a circulação mercantil tenha calculabilidade (GRAU, 2006).

Em consonância com essa aceção, Nascimento explica que mercados capitalistas reclamam por instituições próprias, as quais resultam de construções políticas. A política é essencial para a legitimidade do mercado, sendo assim, “não se pode tomar o mercado como pressuposto natural, ou como um dado inafastável das comunidades” (NASCIMENTO, 2018, p. 32).

Portanto, aqueles que defendem a concepção do mercado espontâneo e autônomo não a praticam, pois usam o *laissez-faire* apenas como um ideal, na verdade, controlam a indústria e as empresas dos países em que atuam. Em outros termos, criticam o Estado por ausência de eficácia e de produtividade, de modo que o Estado comprometeria a competitividade da economia, mas, na prática, admitem que o governo deve se preocupar com a educação, a saúde, o emprego e outros direitos sociais, no entanto, como já se estudou neste trabalho, defendem que o Estado deveria seguir as regras de eficácia típicas das empresas privadas.

Essa importação das regras do mercado para a ação estatal, ou seja, a importação da racionalidade da empresa gerou “uma *mercadorização* da instituição pública obrigada a funcionar de acordo com as regras empresariais”

(DARDOT; LAVAL, 2016, p. 270). Adotar tais regras seria ter uma “boa prática” econômica.

Essa vontade de impor no cerne da ação pública os valores, as práticas e o funcionamento da empresa privada conduzem à instituição de uma nova prática de governo. Desde os anos 1980, o novo paradigma em todos os países da OCDE determina que o Estado seja mais flexível, reativo, fundamentado no mercado e orientado para o consumidor. O *management* apresenta-se como modo de gestão “genérico”, válido para todos os domínios, como uma atividade puramente instrumental e formal, transponível para todo o setor público. Essa mutação empresarial não visa apenas a aumentar a eficácia e a reduzir os custos da ação pública; ela subverte radicalmente os fundamentos modernos da democracia, isto é, o reconhecimento de direitos sociais ligados ao status de cidadão (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 270).

Na medida em que são instituições sociais interdependentes, o Estado e o mercado interagem, destarte, não faz sentido escolher entre o mercado ou o Estado. É fundamental compreender que tipos de mercado se pretende criar e que tipo de Estado se quer desenvolver.

Cabe ressaltar, ainda, o papel da globalização no processo de expansão e consolidação do mercado neoliberal. Nunes (2003) entende que a matriz ideológica do neoliberalismo é a globalização. Já Eros Grau (2006) examina o fenômeno da globalização como um fato histórico e o neoliberalismo como uma ideologia. Grau (2006) ressalta que não há uma relação necessária entre globalização e neoliberalismo, pois ela poderia existir com outras ideologias hegemônicas.

A globalização representa uma ameaça a sociedade civil, pois se associa à exclusão social, instala uma crescente competição entre os indivíduos e acarreta à destruição do serviço público. Na verdade, a globalização é principalmente financeira, em consonância com a desregulação financeira, que promove especulação do capital a juros globalizado. Essa mobilidade de capitais facilita a aquisição e a fusão de empresas em vários setores.

Percebe-se, pois, que não há uma preocupação com o progresso social, as políticas ditas “sociais” são voltadas para a diminuição dos custos das empresas, além da fragilização do poder dos sindicatos, a precarização dos direitos trabalhistas, a diminuição dos valores pagos aos aposentados, enfim, a

degradação da proteção social em nome da globalização (DARDOT; LAVAL, 2016).

Com a expansão capitalista, as políticas neoliberais também se voltaram para a educação. Desenvolve-se, a partir daí, o processo de mercantilização do ensino superior, no qual a educação tornou-se um serviço explorado com finalidade lucrativa, voltada aos interesses do mercado financeiro.

A partir da Reforma Universitária de 1968, iniciou-se uma política econômica de incentivo a instituições de educação superior privada no Brasil. Vale frisar que, na década de 1980, o ordenamento jurídico permitiu que houvesse mantenedoras privadas das Instituições de Ensino Superior, porém, sem fins lucrativos. O crescimento das instituições privadas foi tamanho ao ponto de quase quadruplicar o número de universidades privadas no país entre 1985 e 1994 (SAMPAIO, 1998). Tal fenômeno é denominado por Nascimento (2016) de mercantilização do ensino superior privado, processo relacionado com as políticas econômicas adotadas a fim de favorecer as mantenedoras com fins lucrativos.

A legislação brasileira foi responsável por concretizar esse processo, destacando-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, que, em seu art. 20, inciso I, estabeleceu a categoria de instituições particulares de ensino em sentido estrito. Logo após, o Decreto 2.207/1997 regulamentou esse artigo, autorizando a constituição de entidades mantenedoras de instituições privadas de ensino superior sob qualquer das formas de pessoa jurídica de direito privado previstas no Código Civil. Desse modo, percebe-se que “sem as mudanças regulatórias feitas pelo Estado, não teria surgido o mercado de ensino superior que hoje está instalado no Brasil” (NASCIMENTO, 2016, p. 51).

Destaca-se, ainda, dois movimentos que demonstram o processo de financeirização da educação superior: as aquisições realizados por fundo de investimento, denominados *private equity*, nos quais há posterior envolvimento da entidade investidora ou gestora na gestão da entidade investida. Por exemplo, a GP Investimentos adquiriu 20% da Estácio Participações no ano de 2008 e o Advent adquiriu 50% da Kroton Educacional em 2009. Tais fundos injetam recursos aos negócios educacionais, mas exigem racionalização administrativa e redução de custos, de acordo com os interesses dos acionistas (CARVALHO, 2017, p. 109).

Além disso, a abertura de capital das empresas educacionais na Bolsa de Valores brasileira (B3) a partir de 2007 e a consequente venda de ações consolidou a financeirização do ensino superior. Com isso, houve a fusão de grupos, como Kroton e Anhanguera, gerando grandes conglomerados de capital aberto no Brasil. Em outros termos, a financeirização contribuiu para a concentração de capital na educação superior.

As novas estratégias de acumulação de capital no setor educacional, por meio do mercado de capitais, que se tornaram factíveis para um grupo ainda restrito de IES mercantis, fazem parte das transformações ocorridas no mercado financeiro mundial, a partir dos anos de 1970, de liberação e desregulamentação dos fluxos financeiros, da interligação dos mercados, da criação de inovações financeiras (derivativos, securitização, contratos futuros etc.) e de fundos de investimento institucionais, que estudiosos denominam de “financeirização” (CARVALHO, 2017, p. 113).

As grandes empresas educacionais, portanto, seguem a lógica do mercado financeiro, no sentido de maximização dos lucros pagos em forma de dividendos e de alto valor acionário, de modo que as decisões empresariais buscam a satisfação de interesses dos investidores, por vezes, incompatíveis com os princípios do processo educativo.

Destaca-se, nesse contexto, o grupo Pitágoras de Minas Gerais, fundado por Walfrido dos Mares Guia Neto em 1996, que originou o grupo Kroton Educacional em 2007, momento em que ocorreu a abertura do capital e a venda de ações na Bolsa de Valores. Esse grupo é a atual Cogna Educação, que se uniu à Anhanguera em 2013, fusão aprovada pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em 2014.

Atualmente, os principais grupos educacionais privados com fins lucrativos têm ações na Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros (BM&FBovespa S.A.). Nesse contexto, cabe elencar os principais grupos com ações negociáveis segundo dados da Bolsa de Valores de São Paulo (BRASIL, 2020), quais sejam: Cogna (COGN3), antiga Kroton, é o maior grupo educacional do país. Há, ainda, o Yduqs (YDUQ3), antiga Estácio, que fez aquisições de outros grupos nos últimos anos, como Ibmecc, de finanças, UniToledo e Damásio Educacional. Os grupos Ser Educacional (SEER3) e Ânima (ANIM3), este último com lucro de R\$ 8,9 milhões no ano de 2020, também se destacam no setor

educacional, principalmente no que se refere aos lucros, que somam valores consideráveis.

Diante desses dados observa-se que a Constituição, assim como o Estado, mostram-se incapazes de regular a política e a economia. Há a neutralização econômica do Estado e as instituições econômicas são resguardadas constitucionalmente, ficando a salvo de interferências político-democráticas. Tal fenômeno é denominado de “neoconstitucionalismo econômico”. Ademais, no Brasil, há a supremacia da constituição financeira, a qual garante o capital privado, em detrimento da constituição econômica. É o que Bercovici (2013, p. 139) denomina de “constituição dirigente invertida”. Ainda nesse contexto, o ativismo dos tribunais superiores também garante a limitação do poder estatal e preserva a ordem de mercado, ao invés de garantir os direitos fundamentais previstos constitucionalmente.

Acrescenta-se que a centralização do capital produtivo gera necessidade de reorganização e redução de custos, com efeitos negativos sobre o emprego. Diante da flexibilização e da remoção de cláusulas sociais, percebe-se uma série de demissões nas Instituições privadas de ensino superior com finalidade lucrativa e, ao mesmo tempo, contratações de docentes a baixo custo.

Esses fenômenos são consequência do neoliberalismo, com a ideia de que o Estado deve ser condicionado pelo mercado, assim, a economia de mercado passou a tomar decisões políticas e jurídicas, reduzindo a autoridade estatal e excluindo, por consequência, o poder constituinte do povo. Abolir as funções assistenciais e redistributivas do Estado Social é uma verdadeira deslegitimação do Estado.

Há um processo de tentativa de substituição dos governos que exprimem a soberania popular pelas estruturas de governance, cujos protagonistas são organismos nacionais e internacionais “neutros” (bancos, agências governamentais “independentes”, organizações não-governamentais, empresas transnacionais, etc) e representantes de interesses econômicos e financeiros. A estrutura da governance, portanto, é formada por atores técnico-burocráticos sem responsabilidade política e fora do controle democrático, cujo objetivo é excluir as decisões econômicas do debate político. Afinal, a ingovernabilidade, para os neoliberais, é gerada pelo excesso de democracia (BERCOVICI, 2013, p. 138).

Sobre a compra de Faculdades, faz-se necessário o esclarecimento de Nascimento (2016) no sentido de que a aquisição de uma Faculdade não significa compra e venda da instituição em si. Na verdade, nas aquisições supracitadas houve a compra do controle acionário da sociedade, dessa maneira, os direitos de controle de capital passaram para uma outra empresa, denominada mantenedora.

Na literatura estudada, percebeu-se um receio em relação aos processos sucessivos de fusões de instituições e à abertura de capital das empresas educacionais de nível superior na bolsa de valores, uma vez que já há uma concentração de instituições mantidas por um mesmo mantenedor e as fusões continuam (ARAUJO, 2015).

A reorganização educacional realizada pelo Estado gerou um cenário de coexistência entre a educação superior de qualidade e a expansão do ensino superior com defasagens, concentrados em instituições privadas voltadas aos interesses empresariais, além da redução da qualidade de ensino em diversas instituições e do crescimento desenfreado do ensino superior na modalidade a distância (VIEIRA; SILVA; VIEIRA, 2017).

Percebe-se, pois, uma preocupação com a qualidade da formação oferecida em razão da interferência do empresariado no sistema de ensino, além do sucateamento gradativo do ensino superior brasileiro. A simples ampliação de vagas no setor privado não garantiu sua democratização. O acesso ao ensino superior se mantém restrito a menos de 30% dos estudantes na faixa etária entre 18 a 24 anos, contrapondo-se aos países mais desenvolvidos que têm absorvido cerca 60% de jovens dessa faixa etária (VIEIRA; SILVA; VIEIRA, 2017).

O início desse processo deu-se com a conferência mundial de educação em Jomtien em 1990, na Tailândia, realizada pela UNESCO, a qual resultou no acordo da Educação para Todos envolvendo diversos países. Como consequência desse acordo internacional, houve a Reforma educacional brasileira ocorrida na década de 1990 e, ao mesmo tempo, mudanças no âmbito econômico e político que radicalizaram a implantação de medidas neoliberais, consolidando o Estado mínimo (RESENDE; COSTA, 2019).

As ideias neoliberais nas políticas educacionais do Brasil contribuíram para a redução do poder do Estado nas questões econômicas e sociais, transferência da educação da esfera da política para a do mercado, questionando seu caráter de direito e reduzindo o ensino superior a um bem de consumo regulado pelo mercado (RESENDE; COSTA, 2019).

A natureza mercadológica de algumas IES que determinam suas ações educacionais com base em metas financeiras é estudada por pesquisadores desde o começo dos anos 2000. A regulação estatal não tem sido eficaz para conter o avanço da rotatividade de professores, em razão das demissões em massa e a conseqüente troca por docentes com uma titulação menor e com menos experiência a fim de que essas instituições aumentem os lucros ao oferecerem baixos salários a esses novos profissionais. Dessa forma, a privatização e a terceirização na execução de serviços estatais refletiram nas políticas educacionais. Por conseguinte, houve a massificação do ensino superior e precarização da agenda científica (ARAÚJO, 2015).

Inclusive, na busca por “clientes”, a diversificação de cursos possibilitou a oferta de modalidades de ensino com menor prestígio acadêmico, focadas na diferenciação em virtude da demanda ou do contexto local. São exemplos os cursos sequenciais, a distância e de extensão e de pós-graduação *lato sensu*. Para poucas IES de pequeno porte, a solução foi permanecerem especializadas em um determinado nicho acadêmico, direcionadas ao extrato de maior renda, tais como a Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM) e a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e o Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC)” (CARVALHO, 2017, p. 105).

Segundo Resende & Costa (2019), “todo o histórico de alterações e mudanças na legislação apontaram para a consolidação das ações neoliberais para a Educação Superior no Brasil”. Os autores advertem que o neoliberalismo se contrapõe ao estado do bem-estar social e à intervenção estatal na economia. Como o direito à educação está relacionado ao estado do bem-estar social, a política neoliberalista dificulta a efetivação desse direito fundamental. O que se observa é um crescimento das vagas no ensino superior sem uma preocupação com a educação, por isso, é necessária a fiscalização dessas instituições privadas pelo MEC, inclusive com a possibilidade de fechamento de cursos,

lucrativos para os empresários e, por vezes, contrários ao ideário constitucional de educação de qualidade.

Isto posto, observa-se que, a partir do século XIX, a ideia de mercado mudou, pois surgiu o mito do “mercado autorregulado”, o qual significa que a melhor maneira de os mercados funcionarem seria com o mínimo de interferência estatal. Dessa maneira, a sociedade estaria dentro de uma economia de mercado. No entanto, a economia não se limita à análise do homem dentro do mercado, ou seja, não faz sentido um modelo de organização social obediente apenas aos mecanismos de preço, pois o mercado (e a lógica do lucro) é apenas o arranjo institucional que surgiu para enfrentar problemas econômicos num momento histórico (NASCIMENTO, 2018).

As empresas não precisam burlar a lei para causar danos. Tal fato relaciona-se aos custos sociais, que, enquanto fenômenos extramercado, não podem ser valorados por critérios monetários. Os custos sociais decorrem da busca do lucro máximo pelo empresariado, o que ocasiona a minimização dos custos de produção. São perdas de terceiros ou do poder público decorrentes da atividade econômica privada, mas sem a responsabilidade dos empresários (NASCIMENTO, 2018).

Nascimento (2018) analisa, principalmente, os custos sociais causados pela exploração lucrativa do ensino superior no Brasil, onde há aumento do desgaste do fator humano docente, violações concorrenciais, alta oferta e gasto de recursos públicos para aumentar a demanda. Em relação aos docentes, a transferência dos custos se dá com a redução dos salários e da infraestrutura de apoio pedagógico.

A atividade econômica deve ser analisada não apenas por cálculos baseados em ganhos, mas também deve considerar a eficiência social, principalmente em relação à educação, pois não se trata apenas de um consumidor (discente) e um empregado (docente). O processo de aquisição de empresas, marcado pela concentração no setor educacional privado, deve observar o direito fundamental à educação, e não simplesmente a lucratividade do ensino. Ainda nesse contexto de direito à educação, Nascimento explica:

Mas, uma vez que esse direito é colocado à mercê da competitividade do mercado e da busca “natural” dos

empresários pela dominação do seu setor e pela geração de melhores resultados para o negócio, não apenas o direito fundamental à educação fica comprometido, mas também o próprio conteúdo valorativo do ensino como atividade inerente à ordem social. O ensino deve se projetar para a redução das desigualdades regionais e garantir o pluralismo e o acesso irrestrito aos níveis superiores. O que fazem as empresas de ensino superior é se apoiarem na expectativa de mobilidade social e nas precárias certificações governamentais para impulsionar as vendas de um serviço que seja viável para suas ambições, sem nenhum outro compromisso coletivo (NASCIMENTO, 2018, p. 49).

As mudanças regulatórias feitas pelo Estado, notadamente com a edição de normas jurídicas, foram decisivas para o surgimento do mercado de ensino superior no Brasil. Para analisar o processo de transformação da educação em mercadoria, Nascimento (2018) estuda os dois momentos de verticalização das matrículas no ensino superior. O primeiro, nos anos 60, foi marcado pela privatização decorrente da Reforma Universitária de 1968, a qual objetivava aumentar o número de brasileiros com grau superior de escolarização e resolver a demanda da classe média por ensino superior.

Nesse período houve tanto a ampliação de incentivos fiscais quanto a flexibilização dos critérios para o credenciamento das instituições de ensino. A Reforma de 1968, normatizada pelo Decreto nº 63.341/68, o qual estabeleceu critérios para a expansão do ensino superior, “foi resultante de um conjunto de mudanças institucionais que criaram condições para a expansão do ensino superior privado, revelando-se indutora da formação de um verdadeiro mercado de ensino” (NASCIMENTO, 2018, p. 75).

O segundo surto de expansão da iniciativa privada com fins lucrativos se deu nos anos 90, com uma forte influência das políticas econômicas neoliberais. O crescimento do quantitativo de matrículas no ensino superior privado é consequência de uma política voltada para a liberdade do capital, desse modo, caberia ao Estado apenas facilitar a livre atuação dos mercados, inclusive em relação aos serviços essenciais, como a educação. A legislação foi importante para a desestatização da economia, nesse ponto, frisa-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, que contribuiu para a intensificação de empresas com finalidade lucrativa como mantenedoras credenciadas junto ao Ministério da Educação (NASCIMENTO, 2018).

O mercado do ensino superior brasileiro, diante da política econômica supracitada, e especialmente com a abertura de capital das grandes empresas na Bolsa de Valores de São Paulo, tornou-se um mero negócio, cuja preocupação não é mais a prestação do serviço educacional, mas a aquisição de empresas do setor para reduzir os custos e maximizar os lucros. Por exemplo, o lucro líquido do grupo Cogna resultou no valor de 771,9 milhões de reais em 2019. A receita líquida da empresa no mesmo ano foi de 7,02 bilhões de reais.

Tais números mostram, por si só, o quanto o mercado de educação tornou-se lucrativo. Nesse sentido, Nascimento (2018, p. 98-99) explica que “o avanço da mercantilização do ensino superior, praticada pela iniciativa privada com fins lucrativos, é o desfecho de um longo processo de mercadorização, isto é, de transformação de um serviço educacional em uma mercadoria”.

Esse processo só foi possível em razão da atuação estatal no domínio econômico, que se voltou para o neoliberalismo de regulação, de modo que o serviço educacional foi transferido para a iniciativa privada por meio de incentivos regulatórios e financeiros, a exemplo do Decreto 2.207/1997 que permitiu às mantenedoras de instituições privadas se constituírem sob qualquer das formas de pessoa jurídica de direito privado previstas no Código Civil, ampliando a liberdade de iniciativa das empresas.

A ideia de eficiência no gasto público baseou a política de financiamento da educação superior, a fim de que houvesse a ampliação das vagas no ensino superior com um custo menor do que nas IES públicas. Essa política é o neoliberalismo de regulação na educação.

Acrescenta-se que os programas de financiamento e bolsas de estudos, como o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) e o Programa Universidade Para Todos (PROUNI), são aliados das IES para arrecadar recursos através do serviço educacional, pois, nesses programas, o capital público é repassado para as grandes empresas em forma de créditos (títulos públicos, por exemplo). Ainda em relação ao Fies, “o Estado garante à iniciativa privada a rentabilidade da atividade sem risco de inadimplência” (NASCIMENTO, 2018, p. 121).

Sobre o Fies, cabe esclarecer que é um programa instituído pela Medida Provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999, a qual foi reeditada e posteriormente convertida na Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2000. O programa possui natureza

contábil e oferece financiamento a estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitos e que possuam avaliação satisfatória perante o Ministério da Educação.

Sob o pretexto de minimizar as desigualdades de estudantes cujas famílias não possuem condições financeiras de arcar com a mensalidade de um curso superior privado, a política econômica adotada pelo Estado brasileiro foi financiar a educação superior privada, e não investir nas universidades públicas.

Na verdade, havia uma grande quantidade de vagas ociosas nas instituições particulares, ou seja, havia um aspecto mercantil nessa política de incentivo à educação superior. Acrescenta-se que a legislação permitiu que as IES privadas adotassem a mensalidade de acordo com os seus interesses, assim, a relação educacional foi, paulatinamente, substituída por uma relação de consumo.

Nesse contexto, ressalta-se que as exigências para ingresso no Fies, a partir de 2014, como a nota média mínima no Enem de 450 pontos e, em 2015, o aumento da taxa de juros de 3,4% para 6,5% ao ano, além da redução do número de parcelas anuais de repasses às instituições participantes do programa, causaram a redução do número de contratos no âmbito dos grupos educacionais privados (CHAVES, AMARAL, 2017).

Essa fato mostra a importância do Fies no processo de financeirização da Educação Superior, pois, apesar dessas reduções, esse programa, de modo geral, favoreceu a expansão e a consolidação do setor educacional privado.

O processo de expansão da educação superior no setor privado ocorre no Brasil, historicamente, sob a aparência de ampliação do acesso, mas em sua essência, atende aos interesses dos empresários do setor de ensino superior, tendo em vista que o Estado brasileiro, por meio da destinação de recursos do fundo público para a iniciativa privada, submete a educação aos interesses do mercado, tornando o ensino superior um campo lucrativo para a atração do capital. O Fies se insere nesse contexto (CHAVES, AMARAL, 2017, p. 78).

O Fies é uma forma de o setor privado se apropriar do orçamento público da União através dos subsídios dos juros de financiamento, no qual o estudante paga o empréstimo em parcelas mensais.

Portanto, o programa depende do orçamento público e envolve gastos na concessão de empréstimos a estudantes, na administração do fundo de financiamento e na constituição do fundo garantidor. Tais recursos teriam um melhor aproveitamento se direcionados às IES públicas, pois ao financiar os seus estudos, o discente deve pagar as parcelas do financiamento após a formatura, o que não ocorre no ensino público. O Fies, na verdade, favoreceu a concepção de que a educação é uma mercadoria e contribuiu para o processo de expansão dos grupos educacionais.

A título exemplificativo, ressalta-se o estudo de Chaves e Amaral (2017, p. 85) que, analisando a receita líquida do grupo Estácio Participações S.A. entre 2010 e 2015, demonstrou que, no primeiro exercício, a receita com o Fies foi de R\$ 54,64 milhões, já em 2015 atingiu o valor de R\$ 1.483,48 milhões, valor correspondente a 47,81% das receitas operacionais do grupo. Tais valores são utilizados para o pagamento de impostos federais ou convertidos em caixa por meio de leilões dos títulos do Tesouro Nacional.

No entanto, ao concluírem o curso superior, muitas vezes, o aluno não possui emprego e, por consequência, condições de pagar o financiamento, assim, as IES privadas são beneficiadas e o Poder Público arca com o prejuízo. Diante disso, faz-se necessário repensar essa política econômica de incentivo ao ensino superior privado com fins lucrativos.

Essa nova realidade no ensino superior refletiu, por exemplo, na efetivação dos direitos trabalhistas dos docentes vinculados às Instituições de Ensino Superior privadas com finalidade lucrativa. Esse é um custo social pouco observado, no entanto, de elevada importância, considerando que a ordem jurídica deve se voltar à garantia de uma existência digna, já que as funções estatais não devem se limitar à organização econômica e o mercado interno deve estar a serviço dos objetivos constitucionais, notadamente o do bem-estar em nível nacional (NASCIMENTO, 2018).

O financiamento do direito à educação voltado ao setor privado e a fragilização das relações trabalhistas dos docentes demonstram que, na verdade, não há a redução do papel do Estado, como propunha a teoria neoliberal, pois:

É com os recursos do Estado, e com uma retórica em geral muito tradicional (o “interesse nacional”, a “segurança” do país, o “bem do povo” etc.), que os governos, em nome de uma concorrência que eles mesmos desejaram e de uma finança global que eles mesmos construíram, conduzem políticas vantajosas para as empresas e desvantajosas para os assalariados de seus países (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 276).

Conclui-se que o capitalismo reclama não o afastamento do Estado dos mercados, e sim a atuação estatal a serviço dos interesses do mercado. Além disso, o mercado só é possível em razão da legislação que o protege e da intervenção estatal que garante a sua existência e preservação.

No âmbito da educação e dos direitos trabalhistas, os mais prejudicados com a suposta “não intervenção” do poder público são os mais protegidos pelas legislações preexistentes, como os docentes e discentes diante da sensível redução de políticas sociais do Estado e de ações estatais que privilegiam as grandes empresas, detentoras de poder econômico e, por vezes, político. Há, portanto, uma verdadeira apropriação privada do serviço público educacional, pois as elites econômicas usam o poder para servir aos seus próprios negócios.

## **2. CRESCIMENTO ECONÔMICO INCLUSIVO E TRABALHO DECENTE**

### **2.1 Ordem econômica normativa e Constituição Econômica**

#### **2.1.1 Constituições Econômicas do século XX**

Moreira (1979) remonta a origem do termo “constituição econômica”, provavelmente usado pela primeira vez pelo fisiocrata Baudeau, em 1771, cujo conceito se referia aos preceitos jurídicos que regulamentavam a sociedade econômica. No entanto, apenas a partir da Primeira Guerra Mundial, quando se perdeu a confiança na autorregulação da economia enquanto ordem natural e indisponível, especialmente na Alemanha, onde muito se sentiu os efeitos negativos da guerra, é que o termo ganhou força no sentido de reordenar a economia através de uma constituição jurídica da economia.

A maioria das constituições contemporâneas apresenta um capítulo ou artigos dedicados à ordem econômica. A Constituição de Weimar foi pioneira nesse ponto, pois, ao mesmo tempo que versava sobre direitos de liberdade econômica, liberdade contratual e de trabalho e garantia a propriedade privada, previa que a ordem econômica deveria atender aos princípios da justiça com o objetivo de garantir uma existência digna a todos. Essa Constituição serviu de modelo para as outras constituições modernas, inclusive para a Constituição brasileira de 1934, a qual também garantiu a liberdade econômica, mas dentro dos limites da ordem econômica, de acordo com os princípios da justiça já previstos na constituição alemã (MOREIRA, 1979).

Souza (2002) aduz que como a Constituição é um diploma jurídico cujo fundamento é político, na verdade, todos os textos constitucionais preveem o elemento econômico, pois a propriedade e a liberdade são elementos presentes em todas as ideologias. A importância da Constituição de 16 de julho de 1934 reside no fato de dedicar um título, especificamente o Título IV, artigos 115 a 143, à definição da Ordem Econômica e Social, sendo assim, um marco na caracterização de elementos ideológicos econômicos nas demais constituições brasileiras.

As disposições programáticas referentes aos elementos estruturais do sistema econômico, propondo a instituição de uma nova organização econômica, pertencem à constituição econômica. Portanto, Moreira aduz que:

A constituição econômica é, pois, o conjunto de preceitos e instituições jurídicas que, garantindo os elementos definidores de um determinado sistema econômico, instituem uma determinada forma de organização e funcionamento da economia e constituem, por isso mesmo, uma determinada ordem econômica; ou, de outro modo, aquelas normas ou instituições jurídicas que, dentro de um determinado sistema e forma econômicos, que garantem e (ou) instauram, realizam uma determinada ordem econômica concreta (MOREIRA, 1979, p. 41).

Para entender a Constituição Econômica, é fundamental explicar o que Souza (2002) denominou de “ideologia constitucionalmente adotada”, que são os valores e princípios escolhidos pelo legislador constitucional, componentes ideológicos da Lei Magna. Souza (2002) defende ainda que neoliberalismo de regulação vai de encontro à ideia de uma Constituição Econômica como um projeto de uma nação justa, plural e com inclusão produtiva.

Para evitar que esses elementos ideológicos se transformem apenas em linhas gerais, que dependam de uma legislação infraconstitucional para serem efetivados, tais conceitos devem ser claros e acabados, pois, como a “ideologia constitucionalmente adotada” não se vincula a uma ideologia pura, é o próprio texto constitucional que deve captar esses elementos ideológicos, para que tenham valor jurídico e estejam voltados aos objetivos políticos e econômicos do nosso país.

Acrescenta-se que, de modo geral, além dos direitos individuais, denominados de direitos de primeira dimensão, as Constituições elaboradas após a Primeira Guerra Mundial apresentam direitos sociais ou de segunda dimensão, relacionados ao princípio da igualdade material e que dependem da ação estatal para que todos os cidadãos tenham acesso. Tais Constituições fazem parte do constitucionalismo social também presente na Europa e nos Estados Unidos. Esses textos são chamados de Constituições sociais, econômicas ou programáticas (BERCOVICI, 2005).

Para uma melhor compreensão sobre o debate teórico em relação as supracitadas Constituições, Bercovici (2005) destaca a contribuição de Ferdinand Lassalle, uma vez que o escritor que cunhou o conceito sociológico de Constituição defendia que os conceitos meramente normativos de Constituição não definem a sua essência, a qual inclui os fatores reais de poder, assim, as questões constitucionais são questões de poder ou políticas.

Bercovici (2005) defende o não rompimento com a unidade da Constituição, a qual deve ser aplicada em vários campos e áreas específicos, notadamente na tomada de decisões econômicas. A Constituição Econômica é a Constituição política, fruto da ação do Estado, utilizada nas relações econômicas, por isso, a primeira é parte integrante, e não autônoma, da Constituição total.

Em relação aos direitos trabalhistas, direito social objeto deste estudo, ressalta-se a experiência do México. A Constituição Econômica mexicana positivou direitos trabalhistas e a consequente proteção ao trabalho a nível constitucional pela primeira vez, em razão de protestos da Revolução Mexicana de 1910. Ainda no que tange às experiências internacionais, frisa-se a importância da Constituição de Weimar de 1919, ao tratar sobre a Organização do Estado e sobre os Direitos e Deveres dos Alemães. Essa segunda parte do texto alemão prescreveu direitos sociais e dedicou uma seção voltada à vida econômica, com o objetivo de buscar uma transformação social através da atuação dos sindicatos (BERCOVICI, 2005).

Cumprе salientar a crítica de Eros Grau em relação às Constituições acima tratadas, pois a Constituição Mexicana de 1917, em que pese a previsão de princípios aplicáveis ao trabalho e à previdência social, não institucionalizou tais direitos, atribuindo ao Congresso da União a edição de leis que o fariam. Dessa forma, é uma Constituição programática, assim como a de Weimar e outras constituições formais capitalistas que não consideram que, apesar de o processo de produção ser social, a acumulação capitalista é individualista. Grau esclarece:

A Constituição formal, em especial enquanto concebida como meramente programática – continente de normas que não são *normas jurídicas*, na medida em que esses direitos só assumem eficácia plena quando implementados pelo legislador ordinário ou por ato do Executivo-, consubstancia um instrumento retórico de dominação. Porque esse o seu perfil, ela se transforma em mito (GRAU, p. 41, 2006).

No que tange à experiência brasileira, viu-se que a Constituição de 1934 inovou no ordenamento jurídico ao incluir um capítulo referente à Ordem Econômica e Social, notadamente no Título VI, artigos 115 a 140, os quais previam a organização da vida econômica conforme os princípios da justiça e as

necessidades da vida nacional, além da garantia da liberdade econômica (art. 115), a possibilidade de monopólio de atividade econômica pela União, em razão do interesse público ou autorização legal (art. 116), o fomento da economia popular (art. 117), o reconhecimento dos sindicatos e associações profissionais, conforme a lei (art. 120), além da garantia de diversos direitos trabalhistas, tais como a proibição de diferença salarial, o salário-mínimo, o limite de 8 horas de trabalho por dia, as férias anuais, além de outros direitos previstos no artigo 121 do texto constitucional de 1934 visando a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País. A Constituição de 1934 foi a primeira Constituição Econômica do Brasil. As demais Constituições brasileiras mantiveram um capítulo sobre a Ordem Econômica e Social, ao tratarem da intervenção do Estado na economia e dos direitos dos trabalhadores.

A Constituição de 1988, cujo Título VII trata da ordem econômica e financeira, prevista nos artigos 170 ao 192 que estão relacionados à transformação das estruturas sociais. Em que pese não se limitar a esses dispositivos, observa-se a sistematização jurídica da economia e da atuação estatal no domínio econômico. O art. 170, por exemplo, prevê a valorização do trabalho e a livre iniciativa como fundamentos da ordem econômica, visando a existência digna, assim como estabelece os princípios fundamentais da ordem econômica brasileira (Capítulo I), a exemplo do pleno emprego, que será explanado neste estudo.

Em relação ao papel do Estado, o art. 174 do mesmo diploma versa sobre as funções estatais de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo o Estado agente normativo e regulador da atividade econômica. Por fim, acrescenta-se que os demais capítulos desse título tratam da política urbana (Capítulo II), da política agrícola e fundiária e reforma agrária (Capítulo III) e do sistema financeiro nacional (Capítulo IV).

Bercovici (2005) entende que a Constituição Econômica não é uma novidade do constitucionalismo social do século XX, pois mesmo com a visão de uma ordem econômica natural presente no liberalismo dos séculos XVIII e XIX, as Constituições liberais versavam sobre a ordem econômica, ainda que fosse para garantir o sistema econômico liberal, a exemplo do direito de propriedade e da liberdade comercial. No entanto, somente a partir do século XX, as constituições trataram formalmente, de modo estruturado, da ordem econômica,

em capítulo próprio, o que mostra o tratamento sistemático em torno da Constituição Econômica.

As constituições tornaram-se programáticas ou dirigentes, uma vez que não pretendiam manter a estrutura econômica existente, e sim alterá-la. Para atingir determinados objetivos, foram estabelecidas políticas no âmbito econômico e social. Percebe-se a necessidade da configuração política do econômico pelo Estado diante da rejeição de uma regulação própria do mercado. Institui-se uma Constituição Econômica diretiva no centro de uma Constituição Dirigente. Tais constituições modernas definem os objetivos e fins do Estado e da sociedade por meio de diretrizes ao legislador infraconstitucional (BERCOVICI, 2005).

A Constituição de 1988 é uma constituição dirigente, voltada não apenas à garantia da ordem existente, pois ao traçar linhas de atuação para o futuro, observa-se a possibilidade de mudança da realidade pelo direito, como se vê nos objetivos da República Federativa do Brasil no artigo 3º. Os princípios ideológicos observados ao longo do texto de 1988 revelam a própria razão de ser da Constituição e demonstram a necessidade de transformação da realidade social e econômica por meio da atuação estatal como o caminho para a superar o subdesenvolvimento.

Porém, há uma inefetividade das normas programáticas no Brasil, ocorrendo, por conseguinte, um bloqueio da Constituição Econômica e dos direitos sociais, por isso, defende-se que a Constituição deve se relacionar com a economia, a história e, principalmente, com a política, já que “é justamente por meio da política e do Estado que a Constituição vai ser concretizada” BERCOVICI (2005, p. 41).

Há uma pluralidade na CF de 1988, notadamente no art. 170, que estabelece princípios frutos de ideologias políticas distintas, tais como a propriedade privada e a função social da propriedade; a busca do pleno emprego e a livre concorrência; a soberania econômica nacional e a redução das desigualdades regionais e sociais. Desse modo, Giovani Clark (2020) explica:

Tal “ambiguidade” é fruto das inúmeras forças sociais de pensamentos políticos distintos que foram representadas na Assembleia Nacional Constituinte, seja diretamente, seja por intermédio de grupos de pressão de trabalhadores, ambientalistas, empresários, povos das florestas. Dessarte,

produzimos uma Lei Maior em 1988, a partir de uma base democrática, e fixamos um projeto transformador e plural (comandos), inclusive a sua Constituição Econômica representa tal viés (CLARK, 2020, p. 227).

Diante desse projeto, conclui-se que é possível a intervenção estatal no domínio econômico com o propósito de assegurar direitos fundamentais e promover o crescimento econômico, por meio de normas jurídicas de incentivo ou limitação de atividades econômicas (Direito Regulamentar Econômico) ou através de empresas estatais e agências reguladoras (Direito Institucional Econômico) (CLARK, 2020).

Clark (2020) observa que desde 2015 o Estado diminui gastos em direitos sociais e reduz despesas públicas, no entanto, persistem não só a dívida pública, como também a crise econômica e a diminuição constante dos postos de trabalho, principalmente do trabalho formal. Portanto, ao inviabilizar direitos individuais e coletivos, a adoção de políticas econômicas de austeridade está na contramão da ideologia constitucionalmente adotada em 1988.

Percebe-se, na educação, um exemplo de que até a tutela de serviços essenciais, a partir da década de 1970, passou a ser feita pelas regras de mercado, baseando-se no neoliberalismo de regulação (CLARK, 2008), pois o Estado continua a intervir no domínio econômico, no entanto, de forma indireta, via agências de regulação, que apenas fiscalizam e regulam o mercado. Em regra, o que ocorreu foi a privatização da prestação de serviços e da produção de bens. Nesse sentido, frisa-se os ensinamentos de Eros Grau:

Não se perca de vista o fato de que o movimento em prol da desregulação, tal como postulado entre nós – “menos governo, menos miséria” -, conduz ao enfraquecimento do Estado; mas o Estado, apesar de todos os pesares, é ainda, entre nós, o único defensor do interesse público, não sendo inviável a visualização de momentos de legitimidade, nele, em que venha (o interesse público) a se confundir com o interesse social. A destruição e mesmo o mero enfraquecimento do Estado conduzem, inevitavelmente, à ausência de quem possa prover adequadamente o interesse público e, no quanto isso possa se verificar, o próprio interesse social (GRAU, 2011, p. 144).

Portanto, com o discurso neoliberal de abstencionismo do Estado no domínio econômico, o Estado Social perdeu força e, em consequência, houve o

enfraquecimento da Constituição Econômica. Por isso, ressalta-se a importância do estudo do Direito Econômico para a efetivação do texto constitucional de 1988.

Historicamente, a partir da Constituição Federal de 1934 (SOUZA, 2002), adota-se a ideologia predominantemente neoliberal e tais valores se mantiveram nas demais Cartas Magnas. Assim, há uma contradição entre a capacidade de o Estado promover políticas econômicas e o processo de acumulação de capital.

## **2.2 Agenda 2030 da ONU: o ODS 8 e a política econômica do trabalho**

Para entender o conceito de trabalho decente que se pretende analisar neste estudo, faz-se necessário compreender, inicialmente, como este tema é tratado no âmbito internacional. Por isso, cabe frisar a importância da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas (ONU), que consiste em um plano de ação para fortalecer a paz universal.

Os representantes dos 193 Estados-membros da ONU reuniram-se em setembro de 2015, em Nova Iorque, e reconhecendo a relevância da erradicação da pobreza, assinaram o documento “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. A partir daí, os países se comprometeram a adotar medidas para promover o desenvolvimento sustentável nos próximos 15 anos, indicando 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas com o objetivo de promover uma vida digna para todos. Os Objetivos possuem dimensões econômica, social e ambiental e representam uma ratificação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), esses decorrentes de cúpulas realizadas nos anos 1990 sobre o desenvolvimento humano e adotados pelos Estados-membros da ONU, em 2000, ao reconhecerem a necessidade urgente de redução da pobreza extrema.

O ideário dos ODS é o caminho para a busca do pleno desenvolvimento dos homens. Dessarte, são objetivos que pretendem reafirmar os Direitos Humanos, com a finalidade de alcançar o equilíbrio, a sustentabilidade e a cooperação entre as nações.

Frisa-se trecho do documento Transformando Nosso Mundo, cuja preocupação é assegurar os direitos humanos e erradicar a pobreza em todas as suas formas e dimensões:

Nós decidimos, até 2030, acabar com a pobreza e a fome em todos os lugares; combater as desigualdades dentro e entre os países; construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas; proteger os direitos humanos e promover a igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres e meninas; e assegurar a proteção duradoura do planeta e de seus recursos naturais. Resolvemos também criar condições para um crescimento sustentável, inclusivo e economicamente sustentado, prosperidade compartilhada e trabalho decente para todos, tendo em conta os diferentes níveis de desenvolvimento e capacidades nacionais.

As ações são voltadas para as pessoas, no sentido de acabar com a pobreza e com a fome, para o planeta, defendendo-se uma gestão sustentável dos recursos naturais, para a prosperidade, de modo que o progresso social, econômico e tecnológico ocorra em harmonia com a natureza, para a paz, no sentido de promoção de sociedades pacíficas, justas e inclusivas, e para a parceria, buscando implementar a Agenda com base no espírito de solidariedade global fortalecida.

O relatório afirma que “Antevemos um mundo em que cada país desfrute de um crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável e de trabalho decente para todos.” Nesse sentido, é preciso analisar se a realidade brasileira está em harmonia com tal visão constante neste documento de força internacional no que se refere ao trabalho docente no ensino superior.

Por isso, será analisado o ODS 8, que busca “promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos”.

O crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável é essencial para a prosperidade. Apesar de o documento aprofundar esse tema, tratando da necessidade de compartilhar riquezas e de reduzir as desigualdades, o foco deste estudo é a promoção do trabalho decente para todos, pois, considerando o contexto de precarização de direitos trabalhistas, é fundamental para a

sociedade que todos tenham um trabalho produtivo e gratificante e uma força de trabalho saudável.

Nesse sentido, o trabalho decente é aquele constitucionalmente protegido, que inclui a redução dos riscos inerentes ao trabalho e a observância à razoável duração do trabalho, além da observância de uma carga horária compatível com o princípio da dignidade da pessoa humana.

A partir desse raciocínio, destacam-se as seguintes metas do ODS 8, comparando-se o documento internacional da ONU com as metas adequadas à realidade brasileira.

A Meta 8.3 prevista pelas Nações Unidas busca a promoção de políticas voltadas o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, a geração de emprego decente, o empreendedorismo, a criatividade e inovação, e o incentivo a formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, incluindo o acesso a serviços financeiros. No Brasil, esta Meta é direcionada à promoção do desenvolvimento com a geração de trabalho digno, além da formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, bem como o empreendedorismo e a inovação, todos de fundamental importância para a concretização do ODS 8.

Já a Meta 8.5 organizada pelas Nações Unidas prevê o alcance do emprego pleno e produtivo e trabalho decente por todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens e as pessoas com deficiência, e remuneração igual para trabalho de igual valor, e estabelece como prazo para a concretização dessa Meta o ano de 2030. No âmbito do Brasil, há a previsão de redução em 40% da taxa de desemprego e de outras formas de subutilização da força de trabalho, garantindo o trabalho digno, com foco na igualdade de remuneração para trabalho de igual valor.

Por fim, destaca-se a Meta 8.8 prevista pelas Nações Unidas, que visa a proteção dos direitos trabalhistas e a promoção de ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos os trabalhadores, inclusive para os trabalhadores migrantes, em particular as mulheres migrantes, e pessoas em empregos precários. No Brasil esta Meta é voltada para a redução do grau de descumprimento da legislação trabalhista, no que diz respeito ao registro, às

condições de trabalho, às normas de saúde e segurança no trabalho, com ênfase nos trabalhadores em situação de vulnerabilidade.

É a partir do contexto internacional e dos Objetivos voltados ao Brasil que este trabalho pretende analisar a fragilização dos direitos trabalhistas, com o recorte para os docentes de ensino superior.

## **2.3 Os princípios da ordem econômica e a reforma trabalhista**

### **2.3.1 Direito Econômico e Direito do Trabalho**

Ao relacionar as disciplinas Direito do Trabalho e Direito Econômico, Souza (1985) entende que o mero fomento da política salarial ou da jornada de trabalho pode transformar toda a atividade econômica de uma sociedade. Assim, o “Direito Econômico envolve todas as medidas que situam o trabalho no território da política econômica geral, ou, se quisermos, na ordem jurídico-econômica como um todo” (SOUZA, 1985, p. 4).

Ressalta-se que esse ramo do Direito considera o dado econômico como conteúdo econômico da norma jurídica para se obter o conceito de conteúdo econômico do direito. No que se refere ao trabalho, esse é um conteúdo econômico presente tanto nas normas de Direito do Trabalho quanto nas normas de Direito Econômico.

Cabe esclarecer que, em que pese estarem relacionados às políticas econômicas, inclusive com pontos de conexão em comum, essas disciplinas possuem normas específicas próprias e, por isso, têm caminhos diferentes para atingir a justiça. Neste estudo, pretende-se estudar a política econômica do trabalho, no âmbito do Direito Econômico, mas considerando também o contrato de trabalho, objeto do Direito do Trabalho, de modo que se entende que a política econômica jamais pode ignorar o trabalho em suas formulações.

O direito ao trabalho representa uma evolução do Direito Público, presente em diversas Constituições modernas, por conseguinte, deve ser consagrado a nível ideológico, isto é, dentro da ideologia constitucionalmente adotada.

Ademais, frisa-se que no Direito do Trabalho, estuda-se a relação entre indivíduos (empregado e empregador) e, quando muito, considera-se a coletividade, representada por organismos de classe ou categorias de trabalho. Já no âmbito do Direito Econômico, tem-se uma visão político-econômica ampla, no sentido de compreender os institutos jurídicos e olhar de forma mais humana para o trabalho.

Isto posto, vê-se que o Direito Econômico possui uma amplitude maior em relação ao Direito do Trabalho, pois aquele se preocupa com o direito do indivíduo e este volta-se para a política econômica da garantia de trabalho a quem esteja em condições de exercê-lo. Acrescenta-se que o trabalho é “fato econômico”, mas enquanto no Direito do Trabalho este instituto constitui motivo fundamental, pois é objeto do contrato, no Direito Econômico o trabalho é fator de produção na política econômica, relacionado aos princípios ideológicos constitucionalmente adotados. Desse modo, “a política econômica do trabalho é determinada, pois, a partir da “possibilidade de trabalho” para todos os componentes da sociedade em condições de exercê-lo” (SOUZA, 2017, p. 72).

### **2.3.2 O direito ao trabalho e os princípios da ordem econômica**

O trabalho, em sentido amplo, envolve o esforço, a vontade e a necessidade como elementos. A partir dessa condição genérica, configura-se a natureza econômica do trabalho, bem como o seu condicionamento jurídico e, em consequência, o aspecto político-econômico de que trata do Direito Econômico.

Em relação ao conceito de trabalho, Souza explica que “o dado predominante e fundamental do conceito de trabalho é, pois, o esforço conjugado à vontade, sendo que esta sofre influência dos elementos ideológicos para se adaptar à “ordem jurídica” moldada pela “ideologia”” (SOUZA, 1985, p. 26).

Portanto, antes de ser um dado econômico, o trabalho é um fato social, fruto da relação contratual entre empregador e empregado, podendo incluir os sindicatos. No âmbito da política econômica, o trabalho também é uma expressão de poder, atingindo, inclusive, decisões governamentais. Assim, este estudo visa analisar não apenas a relação de emprego na docência superior,

que se delimita ao nexó contratual entre o professor, detentor da força de trabalho, e o empresário, aquele que a adquire. No campo do Direito Econômico, estuda-se de forma mais ampla, trata-se da “aplicação do homem à atividade produtiva, ou melhor, à sua participação no esforço desenvolvido para a satisfação das necessidades” (SOUZA, 1985, p. 32) individuais ou coletivas.

Em relação à empresa, considera-se uma entidade que possui natureza jurídico-econômica e, independente da ideologia constitucionalmente adotada, é um importante agente econômico, incentivador da política econômica. Nesse aspecto, o empresário, identificado na legislação trabalhista como sinônimo de empresa, possui, por vezes, a ideologia do lucro, como se vê nas grandes empresas voltadas ao ensino superior, onde a lógica consiste em reduzir os salários dos empregados (docentes) para que maior seja o lucro, definido pela diferença entre o preço de venda e o de custo do serviço educacional.

Esse procedimento, porém, tem os seus reflexos na economia em geral, com manifestações que se fazem sentir na própria empresa e no trabalho ao ser considerado em sua estrutura. É conhecido o mecanismo pelo qual a redução dos salários leva à diminuição do poder de compra das massas trabalhadoras, daí à redução da venda nos mercados, à queda inevitável da produção e ao desemprego. O tema transfere-se, portanto para a área da política econômica, ou seja, do Direito Econômico, quando são postas em prática medidas extra-empresariais para evitar situações desta natureza ou, nas economias estagnadas ou subdesenvolvidas, para estimular a própria produção (SOUZA, 1985, p. 34).

Tendo em vista o contexto de redução salarial dos docentes e demissões em massa no ensino superior privado, situação que se agravou na pandemia causada pelo vírus Sars-CoV-2, é inconsistente o argumento neoliberal de que o trabalhador tem liberdade de contratar, ou não, sua força de trabalho em razão da sua liberdade ou, simplesmente, vontade de escolha. O Direito Econômico é importante nesse momento, ao partir da ideologia constitucionalmente adotada, segundo a qual é garantido o trabalho digno a todo aquele que tenha condições de exercê-lo.

O trabalho possui como elemento caracterizador a satisfação de necessidades mediante meios raros, assim, é conteúdo econômico da norma jurídica. De modo diverso do aspecto meramente contratual, o Direito Econômico

considera o trabalho na estrutura social, enquanto fato político-econômico. Portanto, “o Direito Econômico ocupa-se do Direito ao Trabalho com todas as implicações da política econômica a ser adotada para que este se efetive em sua plenitude” (SOUZA, 1985, p. 45).

Considerando o trabalho como a energia, o esforço humano para a satisfação de necessidades, “a busca da realização da justiça exige que a realidade econômica, no estágio atual da vida social, seja tratada além dos limites dos conflitos dos interesses privados entre si, ou destes em confronto com os interesses públicos” (SOUZA, 2017, p. 24).

Para que haja o respeito aos direitos indispensáveis à vida social e previstos na Carta de 1988, é importante o estudo das políticas econômicas que, no âmbito deste trabalho, consistem nas medidas adotadas pela iniciativa privada com o apoio do Poder Público, inclusive por meio da elaboração de leis, que refletem na precarização do trabalho, para atender aos objetivos econômicos do setor privado.

A juridicização das medidas de política econômica é necessária para evitar abusos do poder econômico que se percebe na iniciativa educacional privada. No entanto, o que se observa, na prática, é o aval econômico e jurídico do Estado.

Portanto, a busca do pleno emprego, previsto no art. 170, inciso VIII, da Constituição de 1988, no âmbito do Direito Econômico, refere-se à política econômica de utilização da mão de obra, no sentido de força de trabalho, existente na sociedade, independente de vínculo por meio de contrato. Essa função de garantir o pleno emprego, criando medidas que evitem, por consequência, o desemprego, é típica no Estado Moderno.

Os direitos previstos no artigo 7<sup>a</sup> do texto constitucional, como a garantia do salário-mínimo (art. 7<sup>o</sup>, IV), estão diretamente relacionados com a justiça social prevista na ordem econômica, notadamente no art. 170. Neste estudo, não se pretende afastar a importância do Direito do Trabalho, mas delimitar a pesquisa ao Direito Econômico, pois sabe-se da importância desses ramos no âmbito jurídico.

A política salarial precisa ser tratada no âmbito da política econômica, em geral, para que haja a harmonia entre os interesses individuais e coletivos e impedir que instrumentos jurídicos autorizem o abuso do poder econômico.

Nesse sentido, é necessário pensar uma política salarial voltada aos docentes de ensino superior privado, uma vez que diante do desemprego e da livre negociação em uma economia frágil, como a brasileira, há profissionais que embora tenham mestrado e doutorado, por exemplo, submetem-se a receber o valor hora-aula correspondente à titulação de especialista para manterem os seus empregos. E mais, vê-se, no ensino superior privado, a substituição de mão de obra mais qualificada, no sentido de títulos e experiência acadêmica, por docentes com menor titulação a fim de reduzir os salários pagos e, conseqüentemente, aumentar os lucros das grandes Instituições de Ensino Superior.

Esse desafio em busca de uma política econômica que busque justiça salarial impõe-se ao Direito Econômico como um dos mais destacados objetivos, pois, antes mesmo do montante do salário de sobrevivência, deve ser garantido ao homem o “direito ao trabalho”, do qual decorrerá aquele “ganho” (SOUZA, 2017, p. 559).

No Brasil, por vezes, as medidas de política econômica, bem como a quebra da rigidez das leis vigentes, são pretexto para atender ao desemprego nas fases de recessão econômica. Porém, as normas usadas nos momentos de crises econômicas, ditas excepcionais, tornaram-se regras. Essa flexibilidade deve ser limitada pelos parâmetros constitucionais da ideologia, evitando o seu uso de modo arbitrário.

Se estar aplicando o expediente da flexibilidade, no Brasil, sem maiores cuidados, e em desrespeito a princípios jurídicos que requerem tratamento adequado, em profundidade e extensão, sob pena de se descambar para o arbítrio e a injustiça (SOUZA, 2017, p. 477).

No exercício da política econômica de busca do pleno emprego, notadamente sua aplicação aos docentes do ensino superior privado, é necessário considerar a regra da primazia da realidade social, segundo a qual as normas do Direito Econômico devem obedecer à realidade econômica,

ajustando-se da melhor forma à realidade social. “Esta regra baseia-se no princípio de que o “fato social” tem força própria de imposição, capaz de conferir-lhe característica jurídica. É a “força jurígena do fato”, coincidente com o princípio de que *ex facto oritur jus*” (SOUZA, 2017, p. 125).

Destaca-se, ainda, a regra do interesse social, de maneira que a política econômica, executada por instrumentos jurídicos, deve estar em harmonia com os princípios constitucionais adotados, ressaltando, na regra em comento, a justiça social que constitui verdadeiro fundamento do Título “Da Ordem Econômica e Financeira”.

Por fim, em que pese o foco deste trabalho se voltar para o setor privado, cabe ressaltar a crise institucional das universidades públicas, pois a autonomia científica e pedagógica dessas instituições públicas dependem financeiramente do Estado. E a partir do momento em que o neoliberalismo se impõe como um modelo ao sistema capitalista, houve, de forma concomitante, a privatização do ensino superior e a crise financeira das universidades públicas.

A perda de prioridade na universidade pública nas políticas públicas do Estado foi, antes de mais, o resultado da perda geral de prioridade das políticas sociais (educação, saúde, previdência) induzida pelo modelo de desenvolvimento econômico conhecido por neoliberalismo ou globalização neoliberal que, a partir da década de 1980, se impôs internacionalmente. Na universidade pública ele significou – e não eram poucas-, em vez de servirem de justificação a um vasto programa político-pedagógico de reforma da universidade pública, foram declaradas insuperáveis e utilizadas para justificar a abertura generalizada do bem público universitário à exploração comercial (SANTOS, 2011, p. 18-19).

O mercado privado universitário cresceu à custa do setor público, pois com a descapitalização e a desestruturação da universidade pública, os recursos públicos se voltaram à iniciativa privada com finalidade lucrativa. Santos (2011) explica que houve o processo de mercadorização da universidade, caracterizado por duas fases: na primeira houve a expansão e a consolidação do mercado nacional universitário no período que se inicia na década de 1980 e finda em meados da década de 1990. Já na segunda fase, a partir do final da década de 1990, há um mercado transnacional de educação superior, este, por sua vez, defendido pelo Banco Mundial como uma solução global para os problemas da

educação. Assim, a solução estaria na ampliação do mercado universitário, no fim do ensino público gratuito e na redução dos gastos por discente, o que, por conseguinte, gera a redução dos salários dos professores que atuam no ensino superior.

A universidade, que permitia o acesso à educação de qualidade para a formação de profissionais de sucesso, tornou-se um mercado, pois o ingresso no ensino superior, não mais proporcionado diretamente pelo Estado, transformou-se em um serviço de consumo. Nesse sentido, a gratuidade do ensino foi substituída pela oferta de empréstimos aos estudantes, antes, cidadãos, agora, consumidores.

O ataque à universidade por parte dos Estados rendidos ao neoliberalismo foi de tal maneira maciço que é hoje difícil definir os termos da crise que não em termos neoliberais. Aliás, reside aqui a primeira manifestação da perda de hegemonia da universidade. A universidade perdeu a capacidade de definir a crise hegemonicamente, isto é, com autonomia mas de acordo que a sociedade se reveja nela (SANTOS, 2011, p. 63).

A ideologia voltada para o mercado privado foi estimulada pelo Banco Mundial, inclusive, facilitando empréstimos aos países periféricos para a promoção da educação superior privada. Através de análises enviesadas contra o ensino superior público, houve a mercadorização da educação, ou seja, criou-se a ideia de que a educação é uma mercadoria assim como qualquer outra, sendo ainda potencializada pelos princípios neoliberais de privatização e desregulação.

Em relação às universidades privadas, a escolha política do governo brasileiro foi transferir recursos da universidade pública para as Instituições de Ensino Superior privadas ocorrendo, assim, a descapitalização das instituições públicas.

O modo como se constituiu este setor privado de ensino superior diverge de país para país. Mas nos países periféricos e semiperiféricos, em que havia um setor público universitário, o desenvolvimento do setor privado lucrativo assentou em três decisões políticas: estancar a expansão do setor público através da crise financeira; degradar os salários dos professores universitários a fim de os forçar a buscar emprego parcial no

setor privado; atuar com uma negligência benigna e premeditada na regulação do setor privado, permitindo-lhe que se desenvolvesse com um mínimo de constrangimentos. Desde modo, o setor privado foi dispensado de formar os seus próprios quadros e aproveitar-se de todo o conhecimento e formação produzidos na universidade pública (SANTOS, 2011, p. 105).

### **2.3.3 Os impactos da reforma trabalhista nos direitos trabalhistas dos docentes que atuam ensino superior privado**

Ao estudar a lógica neoliberal no âmbito da educação superior, percebe-se que economia e educação, áreas distintas e independentes, tornaram-se próximas, no sentido de aplicação de leis que regem a área econômica para o campo da educação, isto é, a ordem neoliberal contribuiu significativamente para a exploração do ensino superior com o objetivo de manutenção ou mesmo crescimento do capital privado.

No atual estágio alcançado pelo capitalismo, onde se observa uma retração produtiva e a conseqüente queda nos lucros, são os serviços prestados pelo Estado à população, isto é, os direitos sociais que passam a ser vistos como bens a serem comercializados (MEGUINS, 2017, p. 315).

Com base nessas ideias, foi idealizada e aprovada a Lei nº 13.467/2017, que concretizou a denominada reforma trabalhista. Nesse tópico, abordaremos alguns artigos, tais como o acréscimo do art. 611-A na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que trouxe matérias nas quais a convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho têm prevalência sobre a lei. Por sua vez, o art. 611-B estabeleceu exceções, ou seja, matérias que não podem ser suprimidas ou reduzidas por acordo coletivo, no entanto, o parágrafo único do mesmo artigo prevê que a duração do trabalho e intervalos não são consideradas como normas de saúde, higiene e segurança do trabalho para fins do disposto no art. 611-B.

Considerando o conceito de ideologia constitucionalmente adotada, entende-se que esse artigo deve ser interpretado conforme os ditames constitucionais. O reconhecimento de um padrão limite para a jornada de trabalho, relacionado à proteção da saúde e da segurança do trabalhador, não comporta supressão, pois jornadas diárias e semanais longas podem ocasionar problemas de saúde e até riscos de acidente. Além disso, podem impactar nas relações familiares e sociais no trabalhador, sendo necessário um equilíbrio

entre a vida profissional e a vida pessoal para a proteção do direito à saúde previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988.

A duração da jornada do trabalho é um direito fundamental vinculado ao meio ambiente de trabalho hígido, desse modo, a melhor interpretação desses artigos é que as normas referentes à duração do trabalho continuam sendo normas de saúde e segurança, inafastáveis por convenção coletiva, nesse sentido, os sindicatos só podem aprovar cláusulas sobre a jornada de trabalho que mantenham o padrão mínimo de proteção previsto constitucionalmente.

Jaboticabas é nome que se dá a frutas e coisas que só aparecem no Brasil, inclusive no mundo jurídico e econômico. Na longa lista de jaboticabas entra agora a reforma trabalhista de 2017, aprovada em regime de urgência, que pretendeu atender a interesses descompromissados com os objetivos firmados na Constituição de 1988. O grande número de alterações nocivas ao meio ambiente de trabalho é incompatível com a trajetória de agregação e consolidação de uma convivência social fundamentada na cidadania, na dignidade da pessoa humana, na harmonização dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e no objetivo de construção de uma sociedade livre, justa e solidária (DARONCHO; MESQUITA, 2018, p. 194).

A Lei nº 13.467/2017 também promoveu a derrogação da proteção jurídica aos trabalhadores com diploma de nível superior, ao estabelecer, no artigo 444 da CLT, que as relações contratuais de trabalho podem ser livremente estipuladas pelas partes em tudo que não contrarie às disposições de proteção ao trabalho, aos contratos coletivos e às decisões de autoridades competentes. O parágrafo único do mesmo artigo limitou a sua aplicação aqueles empregados portadores de diploma de nível superior e que recebam salário mensal igual ou maior a duas vezes o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

Para entender esse artigo à luz da Constituição, é preciso asseverar que o trabalho possui um valor axiológico no texto de 1988. O artigo 1º, inciso III prevê a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa e os objetivos previstos no artigo 3º, como construir uma sociedade

livre, justa e solidária (inciso I) e promover o bem de todos (inciso IV) refletem a valorização da pessoa humana.

Ainda no art. 1º, inciso IV, há previsão do valor social do trabalho como fundamento do ordenamento jurídico nacional. No mesmo sentido, os artigos 6º ao 11 preveem o trabalho como direito social e estabelecem uma série de melhorias na condição social dos trabalhadores urbanos e rurais.

A valorização do trabalho humano também está prevista no art. 170 da Carta de 1988, o qual dispõe sobre a ordem econômica, com destaque para o princípio da busca do pleno emprego, que demonstra a preocupação do Direito Econômico com o direito ao e do trabalho. Ademais, outros dispositivos da CF de 1988 preveem a prioridade do trabalho na ordem social (art. 193) e a qualificação para o trabalho como um dos objetivos da educação (art. 205). Portanto, o trabalho é um direito fundamental que deve nortear todo o ordenamento jurídico brasileiro.

Cabe ressaltar que os direitos fundamentais não são meras posições jurídicas titularizadas por um indivíduo (dimensão subjetiva). Eles constituem também em valores ou fins que a comunidade valoriza e protege (dimensão objetiva), o que implica a necessidade de compatibilização com outros valores e fins igualmente tutelados.

Apesar da possibilidade de a lei restringir o âmbito de proteção de um direito fundamental, é certo que os direitos não podem ficar ao arbítrio do legislador. Há limites (formais e materiais) à atividade legislativa, para evitar que a lei, sob o pretexto de restringir, ponderar ou externar o conteúdo de um direito, acabe por esvaziá-lo (HONÓRIO, 2018, p. 114-115).

Não há dúvidas quanto à desigualdade material entre as partes contratantes da relação de trabalho, por isso, o contrato de trabalho é especial, caracterizado por condições econômicas e sociais diversas entre os contratantes e pela relação de subordinação. Assim, ao permitir a livre negociação do conteúdo do contrato de trabalho, possibilitando que se afaste proteção social e jurídica da relação de emprego, o art. 444 da CLT viola os direitos fundamentais dos trabalhadores constitucionalmente garantidos. “Sendo a relação de emprego “um contrato *dirigido*, de *adesão* e com forte *subordinação jurídica* do

contratado”, o campo para a livre estipulação das condições de trabalho é bastante reduzido” (HONÓRIO, 2018, p. 118).

A limitação da autonomia privada nas relações de emprego encontra limites não apenas no direito no trabalho, mas também nos princípios que norteiam a ordem econômica, uma vez que o artigo 170, inciso III, da Constituição Federal, prevê a função social da propriedade, ou seja, o uso da propriedade dos bens de produção deve atender ao interesse social, pois a empresa visa o lucro, no entanto, possui uma função social, devendo buscar a geração e a manutenção de empregos, o pagamento de salário digno e a observância de direitos trabalhistas.

A reforma trabalhista, consolidada na Lei nº 13.467/2017, acrescentou, ainda, o artigo 62, inciso III, no Decreto-Lei nº 5.452/1943 (CLT), dessa forma, excluiu os trabalhadores em teletrabalho das previsões do capítulo II da CLT que dispõe sobre a duração do trabalho.

A Lei também conceituou o teletrabalho no art. 75-B, segundo o qual: “Considera-se teletrabalho a prestação de serviços preponderantemente fora das dependências do empregador, com a utilização de tecnologias de informação e de comunicação que, por sua natureza, não se constituam como trabalho externo”.

Analisando o artigo supracitado, observa-se que o teletrabalho é aquele que poderia ser realizado nas dependências do empregador, no caso do professor, dentro da sala de aula da Instituição de Ensino, mas, por meio de contrato individual, é realizado fora. No entanto, o art. 62 permite que esse trabalhador, controlado à distância, não tenha limite de horário.

Sanfelici e Fleischmann criticam tal dispositivo, interpretando-o conforme art. 7º, inciso XIII, da Constituição de 1988, que trata da duração do trabalho não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro horas semanais:

Salta aos olhos, portanto, a inconstitucionalidade do dispositivo. Para não aplicar a previsão do art. 7º, inc. XIII, da Constituição Federal, seria necessário motivo de força tal que permitisse a distinção, atentando, obviamente, para os princípios da dignidade e da liberdade. É o caso, por exemplo, como visto, da recepção do art. 62, II da CLT (2018, p. 104).

Com a pandemia causada pelo vírus Sars-CoV-2, a partir de 2020, o teletrabalho tornou-se necessário ao trabalho docente. Apesar das vantagens desse instituto, como a ausência física do empregado no local de trabalho, a autorregulação de horário, o benefício de redução de deslocamentos, o que gera menos energia gasta e mais produtividade ao empregado, é possível que o teletrabalho torne a jornada de trabalho exaustiva, considerando que, via de regra, os professores possuem atividades de planejamento de aula e correção de provas e atividades, além das horas dedicadas à sala de aula.

A jornada exaustiva do trabalho docente é, claramente, contrária a qualquer princípio mínimo de dignidade. Portanto, a alteração legislativa promovida pela reforma trabalhista ao excluir o empregado em teletrabalho das disposições relativas à jornada de trabalho limitada, sem motivo justo ou razoável, mostra-se incompatível com o texto constitucional de 1988.

Diante do contexto no qual vivemos, em que não há oportunidade de trabalho para todos economicamente ativos e, por consequência, há um excesso de mão de obra, além da busca do lucro incessante, há uma tendência de promoção da desvalorização do trabalho e de não observância das disposições constitucionais que preveem o trabalho digno. Dessarte, a presença do Estado a fim de garantir condições mínimas ao trabalhador mostra-se fundamental.

### **3. A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NO ENSINO SUPERIOR ENQUANTO FATOR ECONÔMICO**

#### **3.1 A sociedade tecnológica e o Direito Econômico do Trabalho docente**

A rede mundial de computadores introduziu a chamada Revolução 4.0, que se iniciou no final do século XX. Esse processo, baseado na revolução digital, não possui compromissos sociais, como se demonstrará a seguir.

Ao longo do século XXI, houve um processo de ampliação das contratações flexíveis e reformas laborais que contribuíram para a flexibilização das relações trabalhistas. Além disso, em que pese os benefícios que a tecnologia gera ao ser humano, as inovações tecnológicas facilitaram a precarização das relações trabalhistas e a redução gradual de ofertas de trabalho.

As tecnologias marcam a nova modernidade na qual vivemos e, ao mesmo tempo em que permite a rápida comunicação na sociedade e até novas formas de ensino-aprendizagem, pode contribuir para condições de trabalho indignas.

Cabe esclarecer que este trabalho não visa criticar as inovações tecnológicas, mas mostrar que o desenvolvimento social é tão importante quanto a tecnologia, pois, hoje, os conflitos sociais se propagam em dimensões mundiais. Os avanços tecnológicos, se aliados a uma conscientização coletiva sobre suas consequências, podem contribuir para o desenvolvimento solidário da humanidade.

O desenvolvimento social é um processo que conduz à ampliação das possibilidades, de programas de cooperação entre os povos e as nações, constituindo-se em um conjunto de políticas relativas aos setores sociais, como: habitação, saúde, educação, previdência, assistência social. Implica, sobretudo, na distribuição equitativa de bens e serviços, à igualdade de oportunidades. O desenvolvimento social tem por finalidade o desenvolvimento da humanidade, da condição humana. É dar condição ao homem para ter uma vida digna (BALERA, SILVA, 2020, p. 21).

Com a pandemia, as condições de trabalho mudaram, muitos trabalhadores passaram a ter múltiplas tarefas, tanto profissionais quanto domésticas. Além disso, houve a intensificação do trabalho do professor, com o apoio apenas de tutoriais, além de jornadas trabalhadas e não pagas.

Tanto na rede pública quanto na rede privada houve uma redução dos gastos do governo e das empresas, respectivamente, no entanto, agora, é o trabalhador que arca com os custos do trabalho, chamado de teletrabalho, já que a casa do empregado, em regra, não possui infraestrutura digital.

A condição dos docentes colocados como agentes deste modelo, mas ao mesmo tempo sujeitos passivos de sua ação permite que a contradição se revele. Para obter a recompensa por seu trabalho os docentes estão hoje submetidos a uma carga horária infundável que retira grande parte do tempo destinado a si e à família. Situação que se agrava pela existência de tecnologias que modificam o espaço e o tempo rompendo barreiras antes inimagináveis. Um computador ou um celular deslocam o sujeito a qualquer momento do espaço e do tempo que se encontram tornando-o ausente, ainda que fisicamente presente (MEGUINS, 2017, p. 328-329).

A sincronia entre o desenvolvimento econômico e social é fundamental para a garantia de direitos trabalhistas. É a política econômica orientada, com a intervenção e participação do Estado, aliada a um plano econômico bem definido, que permitirá a efetivação de direitos sociais e, por consequência, o bem-estar de todos.

A tecnologia deve se ajustar ao homem, e não o contrário. Ela pode contribuir para o desenvolvimento humano e ser uma aliada na melhoria das condições laborais e sociais. Nesse sentido:

A tecnologia veio, não pediu para entrar e avançou; trouxe o homem para a modernidade, agora cabe ao homem se submeter ao debate construtivo, para a regulação social, que oporá avanços desejáveis ou indesejáveis na seara dos direitos sociais – da saúde, do emprego, da previdência, da assistência, do bem-estar de todos -, o pleno desenvolvimento econômico (capitalismo humanista) e social (tecnologia é bem do homem) -, instrumento para o seu desenvolvimento, aprimoramento, aperfeiçoamento como pessoa humana – da condição humana – de sua humanidade (BALERA, SILVA, 2020, p. 25).

Com o capitalismo tecnológico, a classe trabalhadora perde força, pois com as inovações tecnológicas e a robotização do processo produtivo, o trabalho humano torna-se cada vez mais repetitivo e, em algumas funções, até descartável. No que tange à quantidade de postos de trabalho, não se pode afirmar que haverá necessariamente uma diminuição de vagas, no entanto, já se percebe a precarização das relações laborais. Tal realidade, como se demonstrou nos capítulos anteriores, já é observada na atividade dos docentes que atuam no ensino superior privado, principalmente considerando o contexto da pandemia provocada pelo coronavírus, em que o ensino a distância tornou-se a regra.

No mundo tecnológico, o trabalho é executado à distância, por meio de plataformas digitais, em *home office* e outras espécies. Não há mais o contato pessoal, cara a cara, entre os trabalhadores. Não há chefe exercendo pressão pessoal e direta. Não há mais esse contato físico. Com o tempo, perde-se o caráter de pertencimento a um grupo que a unidade fordista era capaz de ofertar (CASTILHO, 2020, p. 60).

Nesse contexto, o papel do Estado é importante para aplicar o princípio constitucional da dignidade humana e da valorização social do trabalho no âmbito de proteção do professor trabalhador. Porém, na prática, o que se vê é um Estado na contramão dos ditames constitucionais, ao introduzir no sistema jurídico a Reforma Trabalhista e outras alterações legislativas que reduzem direitos sociais.

### **3.2 A fragilização das relações trabalhistas dos docentes vinculados às IES com finalidade lucrativa**

No ensino particular moderno, a Instituição de Educação tem importância fundamental. Mas nem sempre foi assim. Historicamente, apenas o professor e o aluno eram essenciais, pois o caráter especulativo, presente nos dias atuais, não existia. Sócrates, por exemplo, ensinava ao ar livre.

Com a educação especulativa, as Instituições de Ensino passaram a ter papel instrumental, no sentido de proporcionar um ambiente favorável à

aprendizagem. A função do professor no processo de formação do aluno continuou essencial, no entanto, uma vez que a função educacional se tornou mais complexa a ponto de a responsabilidade do professor ser compartilhada com outros agentes das Instituições de Educação e do Estado, formou-se um bloco de responsáveis dentro das Instituições que contribuiu para o desenvolvimento de uma relação de consumo entre a escola e o aluno.

A visão consumerista, no sentido de que o aluno consumidor deve receber, do modo que lhe convém, o serviço contratado, propiciou a “venda dos diplomas à prestação” (LIMA, 2008, p. 3).

Com isso, o trabalho e a responsabilidade do professor foram ampliados, de forma que o docente não conseguia mais desempenhar todas as suas funções. Os cursos universitários, na intenção de manter o aluno na instituição, demandam um perfil de professor que seja não apenas compreensivo diante dos problemas, mas exija pouco e, por vezes, não reprove o discente. Há uma preocupação com a concepção do aluno em relação ao serviço prestado pela IES para que ele não transfira o curso para outra instituição concorrente e, em consequência, reduza os lucros da Instituição de Ensino Superior onde está matriculado. Tal realidade está em harmonia com o ideário neoliberal estudado no início deste trabalho.

Dessa forma, com o argumento dos conservadores de que as políticas públicas e os direitos sociais “engessam” a política, a denominada “constituição dirigente invertida”, caracterizada pela supremacia da constituição financeira em detrimento da constituição econômica, vinculou à política estatal brasileira à tutela da acumulação de riqueza privada (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 18).

Bercovici e Massonetto (2006) esclarecem que o direito financeiro se encontra no centro da organização capitalista, desarticulando-se do direito econômico. Além disso, os autores apontam algumas alternativas para esse cenário:

No entendimento de Plotkin e Scheuerman, a alternativa a este quadro é ampliar o controle democrático sobre os recursos públicos, buscando eliminar a influência do poder econômico privado. Outra possibilidade é a de se levar a sério o princípio constitucional de busca do pleno emprego (artigo 170, VIII da

Constituição de 1988), que torna possível a vinculação entre as constituições financeira e econômica. O desafio, no entanto, é grande. Afinal, já em 1943, o economista polonês Michal Kalecki advertia que nenhum governo manteria o pleno emprego se soubesse como fazê-lo, devido à desconfiança dos grandes empresários em relação à manutenção do pleno emprego por meio do gasto governamental (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 19).

O direito financeiro passou a proteger os mercados contra a presença ativa do Estado na economia, e como uma das formas de harmonizar as constituições financeira e econômica. Os autores acima mostram a necessidade de concretização do princípio do pleno emprego, princípio constitucional que está diretamente relacionado aos direitos trabalhistas historicamente conquistados pelos docentes de IES privadas.

Bercovici e Massonetto (2006) explicam, ainda, três motivos para a não manutenção, pelo governo, do pleno emprego segundo Michal Kalecki. O primeiro é a reprovação à interferência governamental na questão do emprego, pois os empresários perderiam a confiança no governo. Além disso, a reprovação à utilização dos gastos governamentais para o investimento público e o subsídio ao consumo, o que geraria, para os empresários, o risco de nacionalização de setores privatizados. E, por fim, a reprovação pelo empresariado das mudanças sociais e políticas advindas da manutenção do pleno emprego, pois o fortalecimento dos trabalhadores causaria instabilidade política.

Neste trabalho, defende-se a concretização do princípio do pleno emprego no âmbito do ensino superior privado, de modo que o foco de uma Instituição deve ser a educação em si, e não exatamente o aluno. Para propiciar um ensino de qualidade é preciso um acervo bibliográfico atualizado, investir em tecnologias e manter uma boa remuneração dos professores, custo indispensável, porém, “é mais fácil de controlar, mediante o descumprimento da legislação do trabalho, considerando que a categoria se encontra atordoada e os órgãos de fiscalização não conhecem bem a realidade do ensino” (LIMA, 2008, p. 6).

Cabe ressaltar que, ao se preocupar com o lucro, o empresariado brasileiro se interessou pelos cursos de baixo custo, de forma que os cursos não lucrativos ficaram limitados à iniciativa pública. Isso não significa que a

exploração da educação pelo setor privado seja prejudicial, mas, o benefício para o país só ocorre quando o empresário investe na educação de qualidade, pois o interesse pelo lucro pode ser conciliado com o compromisso educacional.

Nesse sentido, há uma crise no ensino superior privado, marcado por seleções frágeis, pois são aprovados alunos não aptos a ingressar no ensino universitário, exigindo do professor um esforço maior para preparar esses alunos e, contraditoriamente, vê-se uma redução de direitos dessa categoria.

Na visão do empresário especulador, o professor é mais uma peça na prestação dos serviços que oferece ao público, um instrumento por meio do qual deve satisfazer a clientela e, portanto, aumentar o lucro. Mais um empregado da empresa, que deve primar por deixar o cliente satisfeito. A *mais valia* (a velha *mais valia* de que tanto fala Marx!) é nítida nesta relação. E os professores, muitos supostos marxistas, deixam-se levar pela exploração, na ironia de uma ribalta sombria; permitem a sobreposição do medo sobre a resistência e a indignidade, e se rendem à exploração de que padecem (LIMA, 2008, p. 10).

No cenário atual, o professor de ensino superior precisa trabalhar em várias Instituições para sobreviver, pois como o salário não mais garante o seu sustento, o docente precisa ocupar todos os seus horários. Mesmo os professores altamente qualificados, como os doutores, não conseguem se manter trabalhando em apenas uma IES. São profissionais importantes para a abertura de cursos, pois a autorização do Ministério da Educação se faz necessária e exige tais professores no corpo docente, no entanto, posteriormente, são dispensados. Vê-se, assim, que o mercado não acolheu os altos ou razoáveis salários que nas instituições públicas são devidos aos professores altamente qualificados de maneira que há um processo de desvalorização e dispensabilidade do professor Doutor.

Ressalta-se que uma das consequências da necessidade de trabalhar em várias turmas é o cansaço e o esgotamento físico do docente que, em razão do excesso de alunos e de turmas, não tem tempo de preparar de forma adequada o plano de aula e acompanhar satisfatoriamente o aluno, podendo causar prejuízo ao aprendizado.

No ensino superior privado é raro que os professores tenham consciência política e organização sindical para a defesa dos direitos da categoria, porém, é

comum o medo de retaliações e represálias. Ademais, cabe frisar que há elevada oferta de mão de obra, pois algumas pessoas cursam mestrado com a finalidade exclusiva de lograr uma vaga no magistério, assim, estão dispostas a vender sua mão de obra a baixo custo por questões de sobrevivência. Em vista disso, as instituições acabam deixando de cumprir algumas obrigações trabalhistas, como a irredutibilidade e a isonomia salariais. Nesse sentido, há a desvalorização do profissional de ensino que, nos colegiados, por exemplo, não possuem poder decisório, já que as decisões são tomadas pelos mantenedores.

Outro ponto é que as Instituições privadas estão sendo administradas por pessoas com perfil de Administrador, muito mais do que Acadêmico. Então, alguns setores da academia acabam sendo prejudicados, sobretudo a pesquisa, a publicação de periódicos e o tratamento conferido ao aluno, que é encarado como consumidor. E o interesse econômico se sobrepõe ao acadêmico, fazendo surgir redução salarial, substituição de Doutores por Especialistas, alterações unilaterais do contrato, etc. Ao lado disso, vêm as pressões constrangedoras na forma de assédio moral, causando danos morais (psicológicos) ao professor (LIMA, 2008, p. 22).

No mercado de ensino superior, o docente mostra-se como uma mão de obra barata, desorganizada e dependente das instituições privadas, pois, muitas vezes, sobrevivem apenas da atividade de ensino, não possuindo condições de se impôr. Acrescenta-se que muitos docentes não conhecem seus próprios direitos, os quais foram historicamente conquistados, como o pagamento de horas extras, repouso semanal remunerado, adicional noturno e licenças que não vêm sendo cumpridos integralmente pelas Instituições de Educação.

Portanto, a busca do lucro pelas empresas de educação, somado a ações estatais que contribuíram para o crescimento do ensino superior privado, como o financiamento educacional, contribuíram significativamente para o enxugamento no quadro de professores e redução de vantagens salariais, reduzindo os custos das instituições privadas e aumentando os gastos com a precarização dos direitos do corpo docente.

Por fim, cabe esclarecer que a precarização das condições laborais do professor e de seus salários é estudada no Direito do Trabalho, mas este estudo buscou abordar a flexibilização dos direitos trabalhistas dos docentes vinculados às Instituições de Ensino privado sob a ótica do Direito Econômico.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O texto constitucional de 1988 constitui um marco histórico na civilização brasileira, fruto de uma árdua conquista social, o qual resultou em um Carta voltada à dignidade humana, ao desenvolvimento sustentável e aos direitos humanos. Porém, o neoliberalismo de regulação e de austeridade bloqueou o projeto constitucional de 1988.

Nesse sentido, a ideologia constitucionalmente adotada deve ser considerada pelo Estado brasileiro ao adotar políticas econômicas voltadas ao ensino superior privado, pois, ao longo deste estudo, mostrou-se que princípios fundamentais da ordem jurídica foram violados em prol dos interesses das classes dominantes, representadas, nesse caso, pelos empresários vinculados aos conglomerados educacionais. A própria Constituição estabelece limites ao mercado e adota ideologias políticas distintas, como a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, princípios que moldam a ideologia constitucionalmente adotada e devem ser observados pelo legislador infraconstitucional.

No entanto, considerando as alterações na legislação infraconstitucional, em especial a lei nº 13.467/2017, é preciso reconhecer que vivemos em um estado de exceção permanente no qual há uma crise do papel do Estado. Além disso, é necessário buscar a efetiva e plena emancipação do povo através do poder constituinte, regatando a democracia. Quem não tem voz e, portanto, não tem direitos efetivados, é o povo, daí a necessidade de manifestação do poder constituinte e da instituição efetiva de um regime de igualdade. A emancipação econômica, para que seja democrática, deve ser concomitante à emancipação social.

Assim, para a efetivação da Constituição Econômica de 1988, a intervenção estatal mostra-se necessária, mas não no sentido de garantir lucros e juros ao setor privado, e sim de efetivar direitos fundamentais, tais como os direitos trabalhistas. Viu-se também que o desenvolvimento tecnológico chegou a um nível tal que dispensa a força de trabalho humana, o que reforça a necessidade de resgatar o papel do Estado enquanto agente econômico.

A ordem econômica na Constituição de 1988 define a livre iniciativa como fundamento, mas, ao mesmo tempo, funda-se na valorização do trabalho humano. Desse modo, o Estado pode intervir na economia não somente em situações excepcionais, pois a Carta Magna estabelece programas e diretrizes para serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Assim, a livre iniciativa dos grupos educacionais voltados ao ensino superior privado não é absoluta, pois cabe ao Estado a adoção de medidas para garantir o efetivo direito à educação e ao trabalho digno, de modo que, da análise de regras e princípios constitucionais, é inegável que o interesse da coletividade deve prevalecer, pois constitui interesse público primário.

A intervenção do Estado no domínio econômico é indispensável para a preservação do sistema capitalista. O direito posto pelo Estado permite a superação do individualismo típico dos agentes de mercado. A livre iniciativa não significa simplesmente liberdade de iniciativa econômica, uma vez que deve ser observada sob o ponto de vista da empresa e do trabalho. Defende-se, neste estudo, que os preceitos relativos à ordem econômica previstos na Constituição não devem ser interpretados de maneira isolada, e sim, conforme a totalidade da Carta de 1988.

O mercado é fruto de reformas institucionais promovidas pelo Estado, que o faz através de normas jurídicas que regulam, limitam e conformam o mercado. Um mercado autorregulável, como se defende na doutrina neoliberal, pode gerar malefícios para a sociedade e para a própria organização do sistema de produção capitalista. A partir da perversa lógica neoliberal, notadamente sob o aspecto da austeridade fiscal, percebe-se que o corte de gastos tem como consequência a redução ou mesmo a perda de direitos sociais.

O resgate dos valores e da dignidade humana é um desafio para o século XXI. Nesse sentido, a proteção de direitos sociais pelo Estado e pela sociedade mostra-se necessária e o caminho para o desenvolvimento solidário da humanidade deve passar pela pacificação social e pelo reencontro do Estado e da sociedade.

Para garantir o acesso ao direito à educação superior de qualidade, a autonomia universitária em sentido amplo, formando cidadãos, e não

consumidores, e, por consequência, garantir os direitos trabalhistas dos docentes, é preciso que ocorra, com urgência, uma reforma emancipatória e democrática da universidade pública através da destinação de recursos públicos não para os grandes conglomerados educacionais por meio de políticas de financiamento, e sim para o investimento no ensino superior público de qualidade.

A globalização neoliberal, sem dúvidas, promoveu um falso acesso dos discentes ao ensino superior, pois, ao mesmo tempo em que ingressam em cursos superiores privados, muitas vezes, não conseguem finalizar tais cursos, e mais, o ensino desses grandes centros universitários prioriza a redução de custos por estudante, o que causa a precarização não apenas do direito à educação de qualidade, como também a precarização trabalhista, já que os docentes possuem direitos trabalhistas reduzidos ou mesmo suprimidos. Nesse sentido, em vez de democratização, houve a massificação do acesso ao ensino superior e a formação de alunos endividados, em razão de financiamentos oferecidos pelo Poder Público.

Desse modo, a pretexto de democratizar o ensino superior, o Estado brasileiro facilitou a expansão da educação superior privada, seja através de alterações legislativas no âmbito no Ministério da Educação, seja por meio da flexibilização dos direitos trabalhistas, o que promoveu a precarização do trabalho dos professores universitários.

Nesse sentido, para reduzir os custos por estudante e maximizar os lucros dos centros universitários particulares, é exigido do docente o cumprimento de atividades-meio ou meramente administrativas, ao tempo em que a atividade-fim, que consiste na formação humana, torna-se um valor secundário.

Defende-se neste trabalho a necessidade de um novo projeto de país, no qual a universidade volte a ser defendida como um bem público. As novas tecnologias de informação e comunicação, por exemplo, com o apoio do poder público, podem se voltar a ampla construção e difusão de conhecimentos científicos, e não para ampliar os lucros do setor privado.

Diante do endividamento dos alunos universitários e da falta de transparência do Fies também estudados neste trabalho, é importante que os

empréstimos oferecidos a esses discentes sejam substituídos por bolsas de estudo, mantendo o caráter gratuito das universidades. Dito de modo mais amplo, neste período de crise não apenas sanitária, mas também financeira, os recursos públicos devem se voltar para o fomento do ensino superior público e para a regulação e fiscalização do setor privado.

Ressalta-se que a regulação do mercado universitário, apesar de necessária, provoca polêmicas, principalmente no âmbito político, pois as instituições privadas cresceram a ponto de possuírem um poder político expressivo, além disso, a partir do momento em que o setor educacional privado ocupa a base da pirâmide da qualidade, presta serviços aos filhos das classes baixas e médias, podendo suscitar pressão sobre a exigência regulatória.

Enfim, é preciso pensar a democratização do ensino superior sob a perspectiva não apenas do acesso, mas da permanência do discente, assim como no sucesso do aluno ao ingressar no mercado do trabalho não endividado e com uma boa formação. Nesse processo, o professor tem papel fundamental, daí a importância de garantir direitos trabalhistas historicamente conquistados. Ademais, o Estado pode propiciar a mudança do cenário atual por meio de um tratamento preferencial à universidade pública, uma vez que essas realizam suas funções pautadas no interesse público, realidade inviável no contexto do mercado de diplomas universitários no qual vivemos. Além disso, a universidade pública é um bem público que permite discussões abertas e críticas e a convivência de ideais conflitantes, desse modo, indubitável a necessidade de proteger a universidade pública, bem como regular e fiscalizar as Instituições de Ensino Superior privadas a fim de resguardar os direitos dos professores, enquanto trabalhadores, e dos estudantes, enquanto cidadãos que possuem direito ao ensino de qualidade.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Marco Antônio Sousa; ALVES, Izabella Riza; PATENTE, Zilda Manuela Onofri. **Libertas: Revista de Pesquisa em Direito**, v. 7, n. 1, p. e-202101, 1 fev. 2021. Neoliberalismo como propulsor da precariedade. Disponível em: Disponível em: <https://periodicos.ufop.br/libertas/article/view/4213/3702>. Acesso em: 26 set. 2021.

ARAUJO, Carla Busato Zandavalli Maluf de. A expansão no Ensino Superior a Distância em Mato Grosso do Sul, no período de 2000 a 2012. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 87, p. 311-340, jun. 2015.

BENJAMIN, Walter Benedix Schönflies. **Passagens**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

BERCOVICI, Gilberto - A crise e a atualidade do Estado social para a periferia do capitalismo. **Revista Estudos do Século XX**. Nº 13 (2013).

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. **A Constituição Dirigente Invertida**: a Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica. *Boletim de Ciências Econômicas*, v. XLIX, 2006.

BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e constituição**. São Paulo: Quatier Latin, 2008. Parte III.

BRASIL. **Constituição da República dos Estado Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em:

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 15 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.467**, de 13 de julho de 2017. Lei da Reforma Trabalhista. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm). Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL, BOLSA, BALCÃO. Disponível em [http://www.b3.com.br/pt\\_br/produtos-e-servicos/negociacao/renda-variavel/acoes/consultas/classificacao-setorial/](http://www.b3.com.br/pt_br/produtos-e-servicos/negociacao/renda-variavel/acoes/consultas/classificacao-setorial/)>. Acesso em 10 jul. 2020.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **“Custos dos Direitos” e Reforma do Estado**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2008.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Educação superior privada no Brasil: concentração de mercado e financeirização em simbiose. In: CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso (org.). **Políticas de financiamento da educação superior num contexto de crise**. Campinas: Mercado de Letras, 2017.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada**: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CHOMSKY, Noam. **O lucro ou as pessoas**: neoliberalismo e ordem global. 9. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020.

CLARK, Giovani. A Constituição Econômica Brasileira, a Dívida Pública e o Neoliberalismo de Austeridade. **Direito e Economia: o Direito ao desenvolvimento integral, financeirização da economia e endividamento público**. Napoli, 2020. p. 223-240.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. A Constituição Econômica entre a Efetivação e os Bloqueios Institucionais - 10.12818/P.0304-2340.2017v71p677. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, [S.l.], n. 71, p. 675-700, jan. 2018. ISSN 1984-1841. Disponível em: [https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1886]. Acesso em: 01 de mar.de 2021.

CLARK, Giovani; NASCIMENTO, Samuel Pontes do; CORRÊA, Leonardo Alves. **Estado Regulador**: uma (re)definição do modelo. In: XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do Conped, 2008, Salvador. Anais XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do Conpedi. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. v. 1. p. 4180-4195.

CLARK, Giovani. Política econômica e Estado. **Estudos avançados**. Abr 2008, vol. 22, nº 62, p. 207 -217.

CRUZ, Andreia Gomes da; PAULA, Maria de Fátima Costa de. Capital e Poder a serviço da Globalização: os oligopólios da educação superior privada no brasil. **Avaliação**: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas), [S.L.], v.

23, n. 3, p. 848-868, dez. 2018. FapUNIFESP (SciELO).  
<http://dx.doi.org/10.1590/s1414-40772018000300016>.

DARONCHO, Leomar; MESQUITA, Rodrigo Assis Mesquita. Trabalho, tempo, saúde e jabuticabeira. In: COSTA, Ângelo Fabiano Farias da; MONTEIRO, Ana Cláudia Rodrigues Bandeira; NETO, Silvio Beltramelli (org.). **Reforma Trabalhista na Visão dos Procuradores do Trabalho**. Salvador: JusPodivm, 2018.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

FILHO, João Ribeiro dos Santos; CHAVES, Vera Lúcia Jacob. O Financiamento Estudantil (FIES) e as implicações na financeirização de grupos educacionais. In: CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso (org.). **Políticas de financiamento da educação superior num contexto de crise**. Campinas: Mercado de Letras, 2017.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. 1. Ed. Rio de Janeiro: LTC, 2014.

GRAU, Eros roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

GRAU, Eros roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 8. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. 5. Ed. São Paulos: Edições Loyola, 2014.

HONÓRIO, Cláudia. Derrogação de proteção jurídico-trabalhista aos empregados com maior remuneração e diploma de nível superior. In: COSTA, Ângelo Fabiano Farias da; MONTEIRO, Ana Cláudia Rodrigues Bandeira; NETO, Silvio Beltramelli (org.). **Reforma Trabalhista na Visão dos Procuradores do Trabalho**. Salvador: JusPodivm, 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Os desafios para acelerar o ritmo e a direção da expansão da educação superior em sintonia com o Plano Nacional de Educação**. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2020/Apresentacao\\_Censo\\_da\\_Educacao\\_Superior\\_2019.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2020/Apresentacao_Censo_da_Educacao_Superior_2019.pdf). Acesso em: 18 fev. 2021.

IRTI, Natalino. A ordem jurídica do mercado. **Revista de Direito mercantil, industrial, econômico e financeiro**. São Paulo: Malheiros Editores, n. jan-mar, p. 44-49, 2007.

LACERDA, Antonio Corrêa de; et al. **O mito da austeridade**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

LIMA, Francisco Gérson Marques de. **O professor no Direito Brasileiro**: orientações fundamentais de Direito do Trabalho. Rio de Janeiro: Método, 2008.

MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público e setor privado. 1. ed. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MEGUINS, Rosimê da Conceição. NEOLIBERALISMO E HETERONOMIA: a sobrecarga do trabalho docente. In: CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso (org.). **Políticas de financiamento da educação superior num contexto de crise**. Campinas: Mercado de Letras, 2017.

MOREIRA, Vital. **Economia e Constituição**: para o conceito de Constituição Econômica. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1979.

NASCIMENTO, Samuel Pontes do. **O poder econômico na educação superior**: uma análise da mercantilização do ensino superior no Brasil sob a ótica do Direito Econômico. Teresina: Editora da Universidade Federal do Piauí – Edufpi, 2018.

NASCIMENTO, Samuel Pontes do. **O papel do direito econômico no tratamento dos custos sociais**: uma análise crítica e propositiva da regulamentação do ensino superior privado no Brasil. 2016. Tese (Doutorado em Direito Público). Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas, Belo Horizonte.

NUNES, Antônio José Avelãs. **Neoliberalismo e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

Objetivo de Desenvolvimento Sustentável: **Meta 8**. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ods/ods8.html>>. Acesso em: 30 abr. 2021.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. **Uma ponte para o futuro**. Fundação Ulysses Guimarães: Brasília; 2015.

PINTO, Élide Graziane; XIMENES, Salomão Barros. FINANCIAMENTO DOS DIREITOS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: do .:pacto assimétrico:: ao .:estado de sítio fiscal::. **Educação & Sociedade**, [S.L.], v. 39, n. 145, p. 980-1003, dez. 2018. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302018209544>.

Plataforma Agenda 2030. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/sobre/>>. Acesso em 30 abr. 2021.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens políticas e econômicas de nossa época. 1. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2021.

RESENDE, Stela Galbardi de; COSTA, Maria Luisa Furlan. Reforma do Estado Brasileiro e a expansão da Educação a Distância no Brasil (1996-2016). **Revista On Line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 23, n. 1, p. 31-48, 2 jan. 2019. Revista Eletronica Política e Gestao Educacional. <http://dx.doi.org/10.22633/rpge.v23i1.11503>.

RONCAGLIA, André. PINTO, Élide Graziane; XIMENES, Salomão Barros. **É hora de tratar a educação como investimento público**. Disponível em <<https://diplomatie.org.br/e-hora-de-tratar-a-educacao-como-investimento-publico/#:~:text=Em%202020%20celebramos%20o%20centen%C3%A1rio,Pla>>

no%20Nacional%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20%E2%80%93%20PNE>. Acesso em 14 de março de 2021.

SANFELICI, Patrícia de Mello; FLEISCHMANN, Rogério Uzun. Teletrabalho: liberdade ou escravidão? In: COSTA, Ângelo Fabiano Farias da; MONTEIRO, Ana Cláudia Rodrigues Bandeira; NETO, Silvio Beltramelli (org.). **Reforma Trabalhista na Visão dos Procuradores do Trabalho**. Salvador: JusPodivm, 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade**. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Direito Econômico do Trabalho**. Belo Horizonte: Fundação Brasileira de Direito Econômico, 1985.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 6. ed. São Paulo: Ltr, 2017.

SUNO NOTÍCIAS. **Cogna (COGN3) reporta lucro líquido ajustado de R\$ 771,9 mi em 2019**. Disponível em < <https://www.suno.com.br/noticias/cogna-cogn3-lucro-liquido-2019>>. Acesso em: 01 de março de 2021.

Transformando Nosso Mundo: **A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2021.

VASCONCELOS, Antônio Gomes de Vasconcelos; LIPOVETSKY, Nathália. O *Consenso de Washington* e o Estado de Democrático de Direito – O insuperável paradoxo entre premissas dicotômicas. **Direito e Economia: o Direito ao desenvolvimento integral, financeirização da economia e endividamento público**. Napoli, 2020. p. 203-222.

VIEIRA, José Jairo; SILVA, Priscila Aleixo da; VIEIRA, Andréa Lopes da Costa. A Política de educação a distância e o aumento das vagas nas instituições de ensino superior: apontamentos. **Revista On Line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 21, n. 1, p. 776-792, 4 out. 2017. Revista Eletrônica Política e Gestão Educacional. <http://dx.doi.org/10.22633/rpge.v21.n.esp1.out.2017.9745>.

UOL. **Professores relatam de aulas online com 300 alunos a demissões por pop-up**. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-publica/2020/09/23/professores-relatam-de-aulas-online-com-300-alunos-a-demissoes-por-pop-up.htm>>. Acesso em 07 out 2021.

UNODC. **ODS 8, sobre trabalho decente e crescimento econômico, é um dos Objetivos do Mês em maio**. Disponível em <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2019/05/ods-8--sobre-trabalho-decente-e-crescimento-economico---um-dos-objetivos-do-ms-em-maio.html#:~:text=Objetivo%208%20%2D%20Promover%20o%20crescimento,decente%20para%20todas%20e%20todos>>. Acesso em 28 jan. 2021.

