



INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ
IFCE *CAMPUS* FORTALEZA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E
TECNOLÓGICA - PROFEPT

MARIA RENATA SILVEIRA

GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS NO IFCE – CAMPUS
SOBRAL:

orientação dos fiscais e gestores de contratos administrativos no
cumprimento de sua missão institucional

FORTALEZA - CEARÁ

2025

MARIA RENATA SILVEIRA

**GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS NO IFCE – CAMPUS
SOBRAL:**

**orientação dos fiscais e gestores de contratos administrativos no
cumprimento de sua missão institucional**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação Profissional e Tecnológica, ofertado pelo campus Fortaleza do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará – IFCE, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre/Mestra em Educação Profissional e Tecnológica.

Orientador: Prof. Dr. Emanuel Rodrigues Almeida

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Instituto Federal do Ceará - IFCE
Sistema de Bibliotecas - SIBI
Ficha catalográfica elaborada pelo SIBI/IFCE, com os dados fornecidos pelo(a)
autor(a)

S587g Silveira, Maria Renata.

Gestão e fiscalização de contratos no IFCE Campus Sobral: orientação dos fiscais e gestores de contratos administrativos no cumprimento de sua missão institucional / Maria Renata Silveira. - 2025.

79 f.

Dissertação (Mestrado) - Instituto Federal do Ceará, Mestrado Profissional em Rede Nacional de Educação Profissional e Tecnológica, Campus Fortaleza, 2025.

Orientação: Prof. Dr. Emanuel Rodrigues Almeida.

1. Fiscais de contratos.. 2. Ontologia do ser social. 3. Contratos Administrativos. 4. Categoria trabalho. 5. Contrato social. I. Título.

CDD 378.013



**INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA
E TECNOLOGIA DO CEARÁ**

Autarquia criada pela Lei nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008



**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA**

MARIA RENATA SILVEIRA

**GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS NO IFCE – CAMPUS
SOBRAL:**

**orientação dos fiscais e gestores de contratos administrativos no
cumprimento de sua missão institucional**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação Profissional e Tecnológica, ofertado pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará – IFCE, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre/Mestra em Educação Profissional e Tecnológica.

Aprovado em 27 de junho de 2025.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Emanuel Rodrigues Almeida

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará – IFCE
Orientador

Prof. Dr. Solonildo Almeida da Silva.

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará – IFCE

Profa. Dra. Daniele Kelly Lima de Oliveira

Universidade Estadual do Vale do Acaraú - UVA

**PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM
EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA**

MARIA RENATA SILVEIRA

**GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS NO IFCE – CAMPUS
SOBRAL:**

**orientação dos fiscais e gestores de contratos administrativos no
cumprimento de sua missão institucional**

Produto Educacional apresentado ao Programa de Pós-graduação em Educação Profissional e Tecnológica, ofertado pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará – IFCE, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre/Mestra em Educação Profissional e Tecnológica.

Validado em 27 de junho de 2025.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Emanuel Rodrigues Almeida

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará – IFCE

Orientador

Prof. Dr. Solonildo Almeida da Silva.

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará – IFCE

Profa. Dra. Daniele Kelly Lima de Oliveira

Universidade Estadual do Vale do Acaraú - UVA

Dedico este trabalho ao meu esposo Marcelo, pela motivação durante esse período
de estudo;
Ao meu filho Lucas, por ser minha força e inspiração diária para seguir firme lutando
por meus objetivos.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que me dá forças e coragem para acordar cedo todos os dias e lutar por meus objetivos;

Ao meu esposo Marcelo, por sempre me incentivar a perseguir os meus sonhos;

Ao meu orientador, professor Emanuel Rodrigues, por toda a dedicação e acompanhamento para fazer esse trabalho ser realizado;

Aos meus colegas da turma 6 do ProfEPT, por serem tão parceiros e sempre me ajudarem com dicas e apoio ao longo dessa trajetória de mestrado;

Aos professores do ProfEPT, por todo o conhecimento compartilhado conosco e por serem inspiração para seguirmos nessa jornada.

“O importante da educação não é apenas formar um mercado de trabalho, mas formar uma nação, com gente capaz de pensar.”

(João Arthur Giannotti)

RESUMO

A criação dos Institutos Federais teve como objetivo promover uma educação profissional e tecnológica, que trouxesse para o contexto de sua missão institucional as demandas da sociedade e dos arranjos produtivos locais. Nesse contexto, diferentes são os profissionais que atuam para que a instituição alcance seus objetivos. Assim, tem-se os profissionais que atuam diretamente na atividade fim, os docentes; e aqueles profissionais que atuam nas atividades-meio, como é o caso dos servidores técnico administrativos, que atuam nos processos de gestão, especificamente, na fiscalização de contratos. Dessa forma, aliando os conceitos da educação profissional com o trabalho desenvolvido por esses profissionais, no que tange ao trabalho como princípio educativo, politecnicidade e omnilateralidade, tem-se o desafio de pensar a educação articulada ao trabalho como instrumento de emancipação humana na sociedade capitalista. Nessa perspectiva, o trabalho forma o homem, pois trata-se da maneira de produzir a própria vida. A partir desses conceitos, surgiu esse estudo, que consiste numa pesquisa bibliográfica, tendo como fundamento teórico a ontologia marxiana posta pelo filósofo Lukács. Assim, baseando-se nas teorias marxianas, pretende-se abordar a categoria trabalho, bem como a concepção de que a constituição dos complexos sociais deve ser compreendida considerando as suas historicidades, as suas funções sociais e as suas realidades. Também se pretende explicitar os contratos públicos e a necessidade de capacitação constante dos fiscais de contratos. Assim, tomando como base a categoria trabalho e o contrato social, em seu sentido ontológico, busca-se adentrar, especificamente, no universo dos contratos públicos, por meio de uma revisão teórica sobre o trabalho dos fiscais e gestores de contratos. Para fundamentação dos estudos sobre a categoria trabalho, tem-se como referências os autores: Lessa (2016), Lukács (2012) e Almeida (2017). Para os estudos acerca do contrato social, consideram-se os teóricos: Zeni e Reckziegel (2009) e Santos (1988). Por fim, no que tange aos contratos públicos e à atividade dos gestores e fiscais de contratos, utilizaremos as contribuições dos autores: Di Pietro (2015), Souza (2021), Carvalho Filho (2015), Furtado (2000), Pires (2020), Costa (2013) e Almeida (2022).

Palavras-Chave: Fiscais de contratos. Ontologia do ser social. Contratos Administrativos. Categoria trabalho. Contrato social.

ABSTRACT

The purpose of the creation of the Federal Institutes was to promote professional and technological education that would bring into the context of their institutional mission the demands of society and local production arrangements. In this context, different professionals work to help the institution achieve its goals. Thus, there are professionals who work directly in the core activity, such as teachers; and those who work in support activities, such as technical and administrative staff, who work in management processes, specifically in contract monitoring. Thus, by combining the concepts of professional education with the work developed by these professionals, regarding work as an educational principle, polytechnics and omnilaterality, there is the challenge of thinking about education linked to work as an instrument of human emancipation in capitalist society. From this perspective, work forms man, since it is the way of producing his own life. Based on these concepts, this study emerged, which consists of bibliographical research, having as its theoretical foundation the Marxian ontology established by the philosopher Lukács. Thus, based on Marxist theories, the aim is to address the category of work, as well as the concept that the constitution of social complexes must be understood considering their historicities, their social functions and their realities. The aim is also to explain public contracts and the need for ongoing training of contract inspectors. Thus, taking as a basis the category of work and the social contract, in its ontological sense, the aim is to specifically delve into the universe of public contracts, through a theoretical review of the work of inspectors and contract managers. To support studies on the category of work, the following authors are used as references: Lessa (2016), Lukács (2012) and Almeida (2017). For studies on the social contract, the following theorists are considered: Zeni and Reckziegel (2009) and Santos (1988). Finally, with regard to public contracts and the activities of contract managers and inspectors, we will use the contributions of the authors: Di Pietro (2015), Souza (2021), Carvalho Filho (2015), Furtado (2000), Pires (2020), Costa (2013) and Almeida (2022).

Keywords: Contract inspectors. Ontology of the social being. Administrative contracts. Work category. Social contract.

LISTA DE FIGURAS

[Figura 1](#) - Fachada do IFCE – *Campus Sobral* _____ 24

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

IFCE - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará

CEFET - Centro Federal de Educação Tecnológica

CENTEC - Centro de Ensino Tecnológico

FATEC - Faculdade de Tecnologia do Estado de São Paulo

UNED - Universidade Nacional de Educação a Distância

IN – Instrução Normativa

TCU – Tribunal de Contas da União

OD - Ordenador de Despesa

IFRS – Instituto Federal do Rio Grande do Sul

PROFEPT - Mestrado Profissional em Educação Profissional e Tecnológica

MPDG - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

IFRJ - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro

VCOP - Comunidades de Prática Virtuais

FHI - Formação Humana Integral

COPS - Comunidades de Prática

COP-GFI - Comunidade de Prática Virtual de Gestores e Fiscais de Contratos Administrativos Terceirizados do IFRS

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	18
3. PRODUTO EDUCACIONAL	25
4 REFERENCIAL TEÓRICO.....	26
4.1. Gênese da Categoria Trabalho.....	27
4.2. O Contrato Social	46
4.3. Contratos Públicos.....	55
4.4. A atividade dos gestores e fiscais de contratos	62
4.5. Necessidade de capacitação e atualização constante dos fiscais de contratos	68
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	70
REFERÊNCIAS.....	76

1 INTRODUÇÃO

Historicamente, vê-se a dualidade estrutural entre trabalho intelectual e trabalho manual. Assim, em Marx, tem -se o conceito de politecnicidade, que busca romper com essa relação histórica e construir a ideia da omnilateralidade, ou seja, do desenvolvimento de todas as potencialidades do ser humano. Nesse contexto, o trabalho deve ser assumido como princípio educativo, tomando-se a concepção do trabalho e da educação como ação humanizadora.

Partindo desse pressuposto, tem-se que nos Institutos Federais essas ideias permeiam todas as ações presentes na instituição, seja nas atividades finalísticas, que abrange diretamente os alunos; seja nas atividades-meio, que envolvem as áreas administrativas, nelas presentes os processos de gestão.

Nesse contexto, a pesquisa aqui realizada será centrada na atuação dos fiscais técnicos de contratos administrativos, lançando um olhar sobre o trabalho desses profissionais, que se mostra de fundamental importância para o atingimento das atividades-fim da instituição.

Assim, de acordo com o Tribunal de Contas da União - TCU, a atividade de fiscalização de contrato administrativo não é uma mera opção discricionária da autoridade administrativa. Na verdade, trata-se de um poder-dever. Logo, a lei impõe essa obrigação de acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos públicos por uma pessoa especialmente designada pela Administração.

Portanto, o fiscal de contrato é a pessoa pertencente aos quadros da Administração, formalmente designada para acompanhar a execução do contrato, anotando em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato e determinando o que for necessário para regular as faltas ou defeitos observados (Costa, 2013, p. 61). Sua atuação é de crucial importância para a boa execução dos serviços contratados pelas instituições públicas, sendo assim um bom exemplo de zelo pelos recursos públicos.

Por sua vez, o gestor de contratos também deve pertencer aos quadros da Administração, tem as atribuições de tratar com o contratado, exigir o cumprimento do pactuado, sugerir eventuais modificações contratuais, comunicar a falta de materiais, recusar o serviço (nesse caso, geralmente subsidiado pelas anotações do fiscal) (Costa, 2013, p. 62).

Assim, o fiscal deve ser diligente no acompanhamento da execução do contrato, não atestando de forma desatenta a prestação do serviço, a entrega do bem ou a realização da obra. Verifica-se, pois, que uma atuação deficiente do fiscal de contratos tem potencial para causar danos ao erário, o que atrai para si a responsabilização pela irregularidade praticada.

Nesse contexto, questiona-se se pode haver recusa do servidor em assumir a atribuição do encargo de fiscal de contratos. Conforme consta no estatuto dos servidores, Lei 8112/1990, em seu art. 116, ao elencar como deveres dos servidores o exercício com zelo e dedicação das atribuições do cargo, a lealdade às instituições a que servir, o cumprimento de ordens superiores não manifestamente ilegais, a observância de normas legais e regulamentares, impede, no âmbito da Administração Direta Federal, a recusa imotivada da atribuição da atividade de fiscal de contratos.

Além disso, a Instrução Normativa 05/2017 em seu art. 43, traz a resposta a esse questionamento ao afirmar que o encargo de gestor ou fiscal de contratos não pode ser recusado pelo servidor, por não se tratar de ordem ilegal.

No entanto, apesar de o ordenamento jurídico determinar que todo e qualquer servidor público pode/deve exercer a função de fiscalização de contratos, nem todos sentem-se aptos para essa tarefa. Logo, vê-se a necessidade de conhecimentos cada vez mais específicos para o cumprimento da missão institucional do fiscal de contratos.

No âmbito do IFCE – *Campus* Sobral, percebe-se que os fiscais não possuem um instrumento próprio que possa auxiliá-los nos procedimentos de fiscalização dos contratos administrativos. Portanto, esse estudo propõe integrar a educação profissional e tecnológica, segundo os aspectos da omnilateralidade e politecnicidade, com os objetivos da instituição e dos fiscais técnicos. Assim, floresceu o seguinte problema de pesquisa: como desenvolver um instrumento que auxilie o trabalho dos fiscais técnicos do IFCE para atuarem na fiscalização de contratos administrativos de forma efetiva?

As razões que me levaram a estudar a temática e a desenvolver esse trabalho residem no fato de que ao longo de sete anos trabalhando no Departamento de Administração e Planejamento do IFCE, especificamente, no Setor de Contratos, percebi a dificuldade de servidores que são designados para essa incumbência. Além do mais, também constatei que não há, no âmbito do IFCE - *Campus* Sobral, um

material que possa auxiliar esses profissionais em seus trabalhos, bem como há um gargalo no que tange a padronização desses procedimentos.

Assim, surgiu a ideia de confeccionar um guia, que sirva de auxílio e de consulta por esses profissionais, de forma a dar mais sentido a essa tarefa de fiscalização de contratos administrativos, baseada em uma abordagem clara e objetiva.

Dessa forma, para se compreender melhor o trabalho dos fiscais de contratos, necessário se faz uma análise ontológica do sentido de trabalho. Logo, temos que conforme o legado marxiano, o homem transforma e forma sua vida através do trabalho. Assim, ele age sobre a natureza, transformando-a e, ao transformá-la, transforma a si próprio, humanizando-se. Logo, o homem só se torna humano a partir do trabalho, ou seja, da sua relação com a natureza, onde passa a produzir a própria vida.

Nesse contexto, a pesquisa, fundamentada na problemática delimitada, possui como objetivo geral: Compreender a categoria trabalho, sua relação com o contrato social e problematizar as dificuldades dos fiscais de contratos públicos no IFCE – *Campus* Sobral. Para tanto, os objetivos específicos são: Compreender, ontologicamente, as categorias trabalho e contrato social; explicitar os contratos públicos e a necessidade de capacitação constante dos fiscais de contratos; e, por fim, elaborar um produto educacional, em forma de guia didático, que contemple elementos padronizados relativos às rotinas de fiscalização de contratos.

Nesse sentido, este estudo está estruturado da seguinte maneira: a primeira parte é composta pelos elementos que contextualizam o tema de pesquisa, apresentam a problemática e a justificativa; a segunda parte é composta pela metodologia, instrumentais e métodos da pesquisa, além do produto educacional, como resultado objetivo desta pesquisa. Trata-se, portanto, de um guia de gestão e fiscalização de contratos no IFCE - *Campus* Sobral. Nele são abordados, de forma prática e objetiva, conceitos, jurisprudências e legislação esparsa sobre os contratos públicos e a atividade de fiscalização. Esperamos que este material seja de bom proveito dos profissionais que atuam na área, que seja um auxílio no exercício de sua profissão e que traga motivação e sentido para a realização dessa função tão importante para a boa execução dos serviços públicos.

A terceira parte apresenta o referencial teórico que fundamenta esta investigação, em que foi realizado um levantamento bibliográfico, nele abrangendo

uma teorização sobre a gênese da categoria trabalho. A partir dessa categorização do trabalho, parte-se para uma abordagem sobre o contrato social e, por fim, chega-se aos contratos públicos, sua conceituação e uma exposição sobre a necessidade de atualização e capacitação desses profissionais. constante dos fiscais e gestores. Por fim, na quarta parte, trazemos as considerações finais, que faz um desfecho dessa pesquisa e promove reflexões acerca do tema abordado.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo, será apresentado o trajeto metodológico percorrido para a elaboração desse estudo. Assim, detalharemos a natureza da pesquisa, além de expor o contexto em que ela foi desenvolvida.

2.1 ontológico

Para alcançar os objetivos acima descritos, optamos por trilhar o caminho ontológico, posto pela teoria lukácsiana. Logo, para compreendermos o ser social, necessário se faz compreender os complexos que compõem a sua totalidade. Nesse sentido, a relação do ser social com as outras formas de existência, orgânica e inorgânica, são de grande relevância na ontologia lukacsiana. Assim:

(...) O salto ontológico representado pelo trabalho, ao mesmo tempo que funda e constitui a sociabilidade, liga-a inelutavelmente à natureza orgânica e inorgânica. O que equivale a dizer que o processo de humanização ou de socialização do homem não pode nem poderá mais prescindir das esferas do ser orgânico e inorgânico. (Lukács, 2010, p. 24)

Nesse contexto, em uma investigação ontológica, faz-se necessário conhecer o objeto a fundo, desde sua gênese e essência, para compreendermos que a realidade objetiva existe, independente da vontade do pesquisador. Assim, como nosso objeto de estudo é o trabalho de gestão e fiscalização de contratos, fundamentamos nossa análise na ontologia do ser social, posta por Gyorgy Lukács.

(...) Nesse sentido, todo entendimento levado a cabo em sua *Ontologia* tem por objetivo reexaminar passo a passo as categorias fundamentais do pensamento de Marx, iniciando pela retomada das considerações marxianas acerca do trabalho como complexo central decisivo do ser social, passando pelo problema da reprodução, da ideologia, e culminando no tratamento da alienação (...) (Lukács, 2010, p. 26)

Por tanto, um estudo à luz da ontologia do ser social, fundamentado na origem do do ser social, permite conhecer a raiz dos problemas sociais. Isso possibilita pensar em intervenções sob a realidade objetiva, propondo soluções, ou apresentando

reflexões, que se aproximam ao máximo do real.

2.2 Epistemológico

Para essa pesquisa, utilizamos o método materialismo histórico-dialético, que segundo Lavoura (2017), as investigações científicas as quais possuem como escopo metodológico de análise o materialismo histórico-dialético têm como premissa central a necessidade de se buscar compreender e explicar os objetos e fenômenos investigados tais quais eles verdadeiramente são na realidade concreta. (Lavoura, 2017, p. 264).

Assim, Leite (2017) nos diz que o materialismo histórico-dialético constitui-se em um método de interpretação da realidade considerado como a teoria do conhecimento do marxismo originário. Logo, esse método se contrapõe aos dualismos dicotômicos próprios da lógica formal ao seguir os preceitos da lógica dialética. Logo, o materialismo histórico-dialético defende a superação da dicotomia sujeito-objeto, pois infere que sujeito e objeto são dois aspectos de uma mesma realidade em contradição e em unidade indissolúvel dos opostos. (Leite, 2017, p. 847)

Para o materialismo histórico-dialético, é importante se ter sempre em vista que em todos os processos investigativos da realidade social, as categorias de análises expressam formas de ser do objeto ou fenômeno investigado, sendo, portanto, formas de existência, ontológicas e históricas, do objeto em questão. (Lavoura, 2017, p. 266).

Dessa forma, ao investigar as dificuldades encontradas pelos fiscais de contratos no exercício de sua função, requer ir em busca dos traços essenciais de que eles são portadores, operando o sujeito investigador com graus cada vez maiores de abstração que permitam chegar a unidades de análise cada vez mais tênues e simples, encontrando no objeto investigado aquilo que no conjunto o determinam, as determinações do objeto. (Lavoura, 2017, p. 266).

Para fundamentação dos estudos sobre a categoria trabalho, tem-se como referências para o desenvolvimento dessa pesquisa as contribuições dos autores: Lessa (2016), Lukács (2012) e Almeida (2017). Para os estudos acerca do contrato social, consideram-se os teóricos: Zeni e Reckziegel (2009) e Santos (1988). Por fim, no que tange aos contratos públicos e à atividade dos gestores e fiscais de

contratos, utilizaremos as contribuições dos autores: Di Pietro (2015), Souza (2021), Carvalho Filho (2015), Furtado (2000), Pires (2020), Costa (2013) e Almeida (2022).

2.3. Abordagem

Quanto à abordagem, elegemos seguir uma linha de pesquisa qualitativa, pois buscamos entender o objeto estudado a partir das relações sociais. Logo, não há como os resultados aqui serem quantificados, mas somente compreendidos, levando-se em consideração a sua essência, ou seja, sua origem ontológica.

Assim sendo, Oliveira (2007) conceitua a pesquisa qualitativa como sendo um processo de análise e reflexão acerca da realidade, por meio da utilização de técnicas e métodos para a compreensão detalhada do objeto de estudo, tomando como base o seu contexto histórico.

Ainda, este trabalho constitui-se num estudo exploratório, de cunho bibliográfico, pois tem como base o estudo da teoria já publicada, utilizando-se da leitura de livros e artigos científicos. Nesse aspecto, Gil (2008) nos fala que a pesquisa exploratória, tem como objetivo proporcionar mais familiaridade com o problema, de modo a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Nesse tipo de pesquisa, o planejamento é bastante flexível, visto que se pode considerar os mais variados aspectos relativos ao fato estudado.

Segundo o autor, geralmente, essas pesquisas envolvem: levantamento bibliográfico, entrevistas e análise de exemplos. Assim, embora exista essa flexibilidade em seu planejamento, é bastante comum que a pesquisa exploratória assuma a forma de pesquisa bibliográfica ou de estudo de caso. Para este estudo, optamos pela pesquisa bibliográfica.

Por pesquisa bibliográfica, Oliveira (2007) entende como uma modalidade de estudo e análise de documentos de cunho científico, tais como: livros, enciclopédias, periódicos, ensaios críticos, dicionários e artigos científicos. Para a autora, a principal finalidade da pesquisa bibliográfica é levar o pesquisador (a) a entrar em contato direto com obras, artigos ou documentos que tratem do tema em estudo. (Oliveira, 2007, p. 69).

Nesse contexto, utilizamos os seguintes autores, para fundamentação teórica deste estudo: Lessa (2016), Lukács (2012) e Almeida (2017), Zeni e Reckziegel (2009) e Santos (1988), Di Pietro (2015), Souza (2021), Carvalho Filho (2015), Furtado

(2000), Pires (2020), Costa (2013), Almeida (2022), dentre outros.

2.4 Etapas da pesquisa

Como forma de proporcionar uma melhor compreensão, o estudo foi dividido em quatro capítulos. Assim, o primeiro intitula-se “Gênese da Categoria Trabalho”. Nele, tendo como fundamento teórico a ontologia marxiana posta pelo filósofo Lukács, cuja prioridade se dá por meio da possibilidade do conhecimento do real, articulada à totalidade, abordamos a categoria trabalho e o papel da produção social na fundação do ser social. Portanto, baseando-se nas teorias marxianas, abordamos esse tema, bem como a concepção de que a constituição dos complexos sociais deve ser compreendida considerando as suas historicidades, as suas funções sociais e as suas realidades.

No segundo capítulo, intitulado “O contrato social”, apresentamos o contrato social, por meio de uma análise ontológica sobre sua origem e historicidade. Buscamos compreender como esse instrumento, que se originou a partir do desenvolvimento das relações de produção humana, foi um importante regulador e mantenedor das relações sociais na sociedade capitalista.

Por fim, no terceiro e no quarto capítulos, intitulados, respectivamente, de “contratos públicos” e “necessidade de capacitação constante dos fiscais de contratos”, adentramos num tipo específico de contratos, o contrato público. Nele, abordamos o universo dos contratos públicos, dando ênfase ao trabalho dos fiscais e gestores de contratos. Demonstramos a importância dessa função para a consecução de uma boa prestação de serviços, bem como para garantir a regular utilização dos recursos públicos.

2.5. Local da pesquisa

Para a realização deste estudo, adotar-se-á como *lucus* da pesquisa o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará- IFCE- *Campus* Sobral, onde estarão os sujeitos desse estudo, quais sejam, os fiscais técnicos de contratos administrativos. A escolha dessa instituição como local para a realização da pesquisa se deu em razão de a pesquisadora trabalhar nesse *Campus*, especificamente, no Setor de contratos, o que facilitará o acesso ao público-alvo deste trabalho.

2.5.1. Sobre o IFCE

Os Institutos Federais têm suas raízes atreladas ao começo do século XX, quando o então presidente Nilo Peçanha, por meio do Decreto nº 7566, de 23 de setembro de 1909, instituiu a Escola de Aprendizes Artífices. Assim, ao longo de um século de existência, a instituição teve sua denominação alterada, primeiro para Liceu Industrial do Ceará, em 1941; depois para Escola Técnica Federal do Ceará, em 1968. (IFCE, 2015).

Seguindo em seu percurso histórico, no ano de 1994, a escola passou a chamar-se Centro Federal de Educação Profissional e Tecnológica do Ceará (Cefet/CE), ocasião em que o ensino foi estendido ao nível superior e suas ações acadêmicas, acrescidas das atividades de pesquisa e extensão. Assim, estavam fincadas as bases necessárias à criação do Instituto Federal do Ceará. (IFCE, 2015).

A criação dos Institutos Federais se deu por meio da Lei 11892/2008, como resultado da transformação de vários CEFETs e Escolas Técnicas nessas instituições de ensino. Assim, de acordo com Ramos (2014), a expansão da rede federal de educação tecnológica, juntamente com a ampliação de suas funções para o ensino superior, integrado com a pesquisa e o desenvolvimento científico tecnológico. Tal ampliação se institucionalizou por meio da criação dos Institutos Superiores de Educação, Ciência e Tecnologia, no que vários CEFETs e Escolas Técnicas foram transformados, nos termos da Lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008. (Ramos, 2014).

Dessa forma, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), cuja reitoria é sediada em Fortaleza, foi criado nos termos da Lei. N.º 11.892, de 29 de dezembro de 2008, mediante a integração do Centro Federal de Educação Tecnológica do Ceará com as Escolas Agrotécnicas Federais de Crato e de Iguatu. Vinculado ao Ministério da Educação, é uma autarquia de natureza jurídica, detentora de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar. Para efeito da incidência das disposições que regem a regulação, avaliação e supervisão da instituição e dos cursos de educação superior, o IFCE é equiparado às universidades federais. (IFCE, 2015).

Por fim, o IFCE apresenta como sua missão produzir, disseminar e aplicar os conhecimentos científicos e tecnológicos na busca de participar integralmente da formação do cidadão, tornando-a mais completa, visando a sua total inserção

social, política, cultural e ética. Ainda, a instituição tem o intuito de ser referência no ensino, pesquisa, extensão e inovação, visando à transformação social e ao desenvolvimento regional. Importante ressaltar também que, o IFCE valorizará, nas suas atividades, o compromisso ético com responsabilidade social, o respeito, a transparência, a excelência e a determinação em suas ações, em consonância com os preceitos básicos de cidadania e humanismo, com liberdade de expressão, com os sentimentos de solidariedade, com a cultura da inovação e com ideias fixas na sustentabilidade ambiental. (IFCE, 2015).

2.5.2. Sobre o IFCE – Campus Sobral

O IFCE – Campus de Sobral surgiu a partir da Fase II do Plano de expansão da rede de ensino tecnológico no Brasil, planejamento realizado pelo Governo Federal em 2007. Assim, foram escolhidas 150 cidades polos em todo o País para ampliação dos CEFET's, das quais, seis pertencem ao Ceará, sendo uma delas Sobral. Inicialmente, Criado como Unidade de Ensino Descentralizada (UnED) do CEFET/CE em 10 de junho de 2008, incorporou a infraestrutura e os alunos da antiga Faculdade de Tecnologia CENTEC (FATEC/Sobral). (IFCE, 2021).

Em 29 de dezembro de 2008, por meio da Lei 11.892/2008, foi transformado em Instituto Federal do Ceará – Campus de Sobral. Assim, a implantação da nova unidade exigiu a expansão do Campus e a reforma do espaço físico existente. Dessa forma, o Campus, que tem uma área de, aproximadamente, cinco hectares, passou por série de readequações de salas de aula, laboratórios, construção de bloco didático, da biblioteca, dentre outras obras para fornecer a estrutura adequada para seu funcionamento. (IFCE, 2021)

O Campus está instalado em Sobral, um dos pólos de desenvolvimento econômico no interior do Ceará. O município de Sobral fica situado a 230 km da Capital. O acesso à cidade se dá pela BR-222. Dessa forma, os cursos oferecidos pela instituição dialogam com as vocações da região, que possui indústrias na área alimentícia (Lassa, Del Rio, Café Serra Grande, Fábrica Coelho etc); calçadista (Grendene); transformação e mineração (Votorantim); e automotiva (TAC Motors e MaxBus). Também está próximo aos perímetros de irrigação Baixo Acaraú (Marco, Bela Cruz e Acaraú); Araras Norte (Varjota); Forquilha; e do Polo de Horticultura da Serra Grande.

Partindo desse pressuposto, em constante processo de expansão, o Campus possui, além dos cursos técnicos e superiores, cursos de pós-graduação (especializações e mestrado). Assim, tem-se a oferta dos cursos técnicos: Agroindústria, Eletrotécnica, Fruticultura, Mecânica, Meio Ambiente e Panificação, Segurança do Trabalho; dos cursos superiores: Alimentos, Irrigação e Drenagem, Licenciatura em Física, Mecatrônica Industrial e Saneamento Ambiental; do cursos de pós-graduação: Especialização em Gestão Ambiental, Mestrado Nacional Profissional em Ensino de Física.

A figura 1 apresenta a fachada do *Campus*, que está situado à Av. Dr. Guarani, nº 317, bairro Jocely Dantas de Andrade Torres, no município de Sobral – Ceará.

Figura 1 – Fachada do IFCE – *Campus* Sobral.



Fonte: https://ifce.edu.br/sobral/imagens/galeria_fotos/campus-sobral (2016)

O IFCE – *Campus* Sobral possui em seu quadro um total de 158 servidores, constituído por docentes e técnicos-administrativos. Com relação ao número de alunos regularmente matriculados, a instituição tem mais de 1900 estudantes cursando no período de 2023.2. A instituição adota uma estratégia de gestão que visa ao ensino, pesquisa e extensão, articulada com as forças

econômicas e sociais da região. Em suma, o IFCE forma o cidadão para o mundo do trabalho com uma visão crítica sobre a realidade em que vive. Essa instituição é de crucial importância para a educação, pois com a interiorização do ensino, busca-se democratizar o acesso à formação técnica e tecnológica. Assim, a comunidade da Região Norte do Estado não precisa mais se dirigir à Capital para buscar qualificação profissional.

3. PRODUTO EDUCACIONAL

Como resultado desta pesquisa, foi desenvolvido o produto educacional, um “Guia prático de gestão e fiscalização de contratos no IFCE – *Campus Sobral*”. Kaplún define material educativo como:

Entendemos por material educativo um objeto que facilita a experiência de aprendizado; ou, se preferirmos, uma experiência mediada para o aprendizado. Esta definição aparentemente simples tem várias consequências. A que mais nos importa é a que diz que um material educativo não é apenas um objeto (texto, multimídia, audiovisual ou qualquer outro) que proporciona informação, mas sim, em determinado contexto, algo que facilita ou apóia o desenvolvimento de uma experiência de aprendizado, isto é, uma experiência de mudança e enriquecimento em algum sentido: conceitual ou perceptivo, axiológico ou afetivo, de habilidades ou atitudes, etc. (Kaplún, 2003, p. 46)

Dessa forma, o objetivo do nosso material educativo ou produto educacional é elaborar um instrumento para auxiliar os fiscais técnicos, visando a uma melhora nos procedimentos de fiscalização dos contratos do IFCE - *Campus Sobral*. Além do mais, pretendemos que esse material também sirva de motivação no exercício da função, de modo que os profissionais vejam o importante sentido de sua atuação, para o bem coletivo.

O Guia aqui elaborado constitui-se, pois num instrumento prático, com conteúdo relacionado, diretamente, às atividades realizadas pelos fiscais no seu dia a dia. Logo, foi feito um levantamento de Leis e entendimentos jurídicos sobre o tema, para fundamentação do material. Assim, foram utilizados textos de Pareceres Jurídicos, conteúdos de Instruções Normativas, de Leis, de Decretos, bem como jurisprudência sobre o tema e entendimentos dos Tribunais, para embasar o Guia.

A ideia é colocar esses entendimentos jurídicos de forma clara e objetiva, explicando os termos técnicos jurídicos para os fiscais técnicos, que muitas vezes pertencem a outras áreas do conhecimento e não têm familiaridade com esse conteúdo. Por tanto, a finalidade é facilitar o acesso a essas informações por parte

desses profissionais, de forma que elas se tornem claras e compreensíveis por eles.

O Guia é composto por nove capítulos, que apresentam de forma clara as principais práticas adotadas no dia a dia da gestão e fiscalização de contratos. Dessa forma, abordamos temas como: definição de contratos públicos, repactuação, prorrogação, fiscalização, sanções, dentre outros. O material foi elaborado de uma forma objetiva e clara, de forma a facilitar a consulta rápida por parte dos profissionais, ao executarem sua função. Com isso, pretendemos fortalecer o embasamento teórico dos fiscais e gestores, de forma que isso venha a dar sentido à sua atuação na promoção da boa execução dos serviços públicos.

Por fim, pretende-se que os participantes sejam avaliadores do produto educacional. Dessa forma, a avaliação será realizada tendo como instrumento um questionário disponibilizado, por e-mail, aos participantes e terá como objetivo verificar a efetividade do guia enquanto ferramenta de trabalho para auxiliar nas fiscalizações dos contratos públicos, bem como analisar sua estrutura, apresentação, adequação temática e pertinência.

4 REFERENCIAL TEÓRICO

A criação dos Institutos Federais teve como objetivo promover uma educação profissional e tecnológica, que trouxesse para o contexto de sua missão institucional as demandas da sociedade e dos arranjos produtivos locais.

Nesse contexto, diferentes são os profissionais que atuam para que a instituição alcance seus objetivos. Assim, tem-se os profissionais que atuam diretamente na atividade fim, os docentes; e aqueles profissionais que atuam nas atividades-meio, como é o caso dos servidores técnico administrativos, que atuam nos processos de gestão, especificamente, na fiscalização de contratos.

Dessa forma, aliando os conceitos da educação profissional com o trabalho desenvolvido por esses profissionais, no que tange ao trabalho como princípio educativo, politecnicidade e omnilateralidade, tem-se em Ciavatta (2014) que o tema da formação integrada, remetido ao conceito de politecnicidade tem sido objeto de polêmica e de divergências quando se trata de pensar a educação articulada ao trabalho como instrumento de emancipação humana na sociedade capitalista.

Nessa perspectiva, o trabalho forma o homem, pois trata-se da maneira de produzir a própria vida. De acordo com Fonte (2018), o ser humano não

nasce humano, ele faz-se humano. Assim, o formar-se humano só é possível devido ao trabalho, mas não o trabalho no sentido de emprego, e sim num nível de discussão ontológica.

Nesse sentido, Fonte (2018) pontua que ao transformar a natureza, o ser humano transforma a si mesmo. Dessa forma, cria faculdades e capacidades que antes não possuía. Assim, elaborar uma pesquisa que abranja o trabalho dos fiscais de contratos, requer romper com a ideia do ser humano cindido, pela divisão social do trabalho, em trabalho intelectual versus trabalho manual, e proporcionar-lhes uma formação que traga sentido para seu trabalho, tendo como premissa o significado de omnilateralidade.

Dessa forma, ao pensar em um trabalho que tenha como fim a formação de fiscais de contratos, importante se faz trazer o conceito de práxis. Logo, de acordo com Kuenzer (2016) quando o trabalho resulta da ação humana desencadeada pela vontade de se atingir uma finalidade, o trabalho intelectual também é uma das formas de prática, desde que referido à realidade, para compreendê-la e transformá-la.

Partindo desse pressuposto, esse trabalho vai apresentar uma revisão de literatura que busca, inicialmente, compreender a categoria trabalho em sua gênese, perpassa por aspectos do surgimento do contrato social, para então trazer conceitos relacionados, especificamente, aos contratos públicos e à atividade de fiscalização de contratos. Por fim, falaremos um pouco sobre a necessidade de capacitação e atualização constantes dos profissionais que atuam nessa área.

4.1. Gênese da Categoria Trabalho

Historicamente, conforme o legado marxiano, o homem transforma e forma sua vida através do trabalho. Assim, age sobre a natureza, transformando-a e, ao transformá-la, transforma a si próprio, humanizando-se. Logo, o homem só se torna humano a partir do trabalho, ou seja, da sua relação com a natureza, onde passa a produzir a própria vida.

Nesse diapasão, essa atividade humana, diferentemente da atuação dos animais, é agir consciente. Portanto, o que, essencialmente, diferencia os homens dos animais é o trabalho, no seu sentido ontológico, que determina a humanidade do homem. Logo, em Marx e Engels, tem-se que:

Pode-se distinguir os homens dos animais pela consciência, pela religião ou pelo que se queira. Mas eles mesmos começam a se distinguir dos animais tão logo começam a produzir seus meios de vida, passo que é condicionado por sua organização corporal. Ao produzir seus meios de vida, os homens produzem, indiretamente, sua própria vida material. (Marx e Engels, 2007, p. 87)

Dessa forma, faz-se necessário entender o trabalho como uma categoria indispensável ao surgimento do ser social. Assim, a relação do homem com a natureza se dá de forma consciente, para transformá-la a fim de satisfazer suas necessidades, para alcançar um fim almejado e, de certa forma, planejado, pois antes de projetar sua ação sobre a natureza, esta já esteve presente em sua mente, conforme nos elucida Lessa ao citar Lukács:

Esse momento de planejamento que antecede e dirige a ação, Lukács denominou prévia-ideação. Pela prévia-ideação, as conseqüências da ação são antevistas na consciência, de tal maneira que o resultado é idealizado (ou seja, projetado na consciência) antes que seja construído na prática. (LESSA, 2016, p. 28)

Segundo Lessa (2016), esse momento da prévia-ideação é abstrato, o que não significa que não tenha existência real, material, isto é, que não exerça força material na determinação dos atos sociais. O autor nos ensina que o fato de ser abstrata, portanto, não impede a prévia-ideação de exercer um papel fundamental na determinação material da práxis social. Pelo contrário, justamente por ser abstrata é que a prévia-ideação pode cumprir uma função tão importante na vida dos homens. (Lessa, 2016, p.29)

Essa prévia-ideação quando levada à prática, materializa-se num objeto, ou seja, se objetiva. Lessa nos ensina que esse processo que articula a conversão do idealizado em objeto, acompanhado da transformação de um setor da realidade, é denominado por Lukács de objetivação. Importante frisar que segundo Lukács, o objeto se constitui na ideia objetivada, porém não uma relação de identidade entre o sujeito criador e o objeto.

Logo, essa prévia-ideação só pode se dar como tal se for objetivada, ou seja, se for realizada na prática, em que ela se materializa num objeto. Conforme leciona Lessa, é importante salientar a diferença entre o sujeito (detentor da prévia-ideação) e o objeto, pois esse é o fundamento ontológico da exteriorização. Segundo o autor:

A exteriorização é esse momento do trabalho através do qual a subjetividade, com seus conhecimentos e habilidades, é confrontada com a objetividade a ela externa, à causalidade e, por meio deste confronto, pode não apenas verificar a validade do que conhece e de suas habilidades, como

também pode desenvolver novos conhecimentos e habilidades que não possuía anteriormente. (Lessa, 2016, p. 31)

Em resumo, a objetivação seria o processo de conversão da prévia-ideação em objeto concreto, acompanhada da transformação de um setor da realidade. A exteriorização, por sua vez, consiste no momento da objetivação, em que se torna real a distinção entre um objeto e a consciência criadora, que operou a prévia-ideação para que esse fosse criado. Assim, reforçando a ideia de que não existe identidade entre sujeito e objeto, Lessa vai nos dizer que “o sujeito se exterioriza em um objeto ontologicamente distinto de si próprio.” (Lessa, 2016, p. 33)

De acordo com Almeida (2017), foi por meio da produção social, que os homens passaram a dar finalidades prévias aos elementos da natureza. Logo, de forma diversa dos demais animais, os homens tiveram a capacidade de dar uma prévia finalidade para os elementos da natureza. Antes de realizarem objetivações, os homens primeiramente elaboravam estas objetivações em suas consciências.

Nesse sentido, Lessa (2016) nos fala que segundo Lukács, existem três esferas ontológicas distintas: a inorgânica, a biológica e o ser social. A primeira tem como característica que sua essência é o incessante tornar-se outro mineral; a segunda sua essência é o repor o mesmo da reprodução da vida; já o ser social, tem a particularidade de promover a incessante produção do novo, através da transformação do mundo que o cerca de maneira conscientemente orientada, teleologicamente posta.

As contínuas trocas orgânicas dos homens com a natureza exprimiam relações sociais, e essas relações podem ser generalizadas a todo outro ente. Assim, de acordo com Lessa “nada existe senão no interior de relações causais”. No entanto, entre as relações de um ser inorgânico com o mundo e as relações de um indivíduo com a humanidade, as diferenças são enormes; pois estas são baseadas em mediações entre a consciência e a sociedade, e aquelas são relações puramente físico-químicas. Contudo, isso não impede a afirmação ontológica de que nada existe fora das relações com a totalidade do ser. Em poucas palavras, o ser é uma categoria cujo caráter de totalidade é ineliminável e tudo que existe o faz no interior (e em relação, portanto) com esta totalidade (Lessa, 2016, p. 34). Segundo o autor:

Para Lukács, o caráter de totalidade do ser é importante porque permite divisar com clareza um momento fundamental da processualidade do trabalho: ao se inserir na malha de relações e determinações pré-

existentes. O objeto construído a altera (ainda que minimamente), desencadeando nexos causais (ou seja, uma seqüência de causa e efeito) que são, ao mesmo tempo, 1) perpassados por momentos de casualidade e, 2) na sua totalidade e no momento da prévia-ideação, impossíveis de serem conhecidos por que ainda não aconteceram. (Lessa, 2016, p. 34)

Ainda segundo Lessa, ao se alterar o existente na natureza, através da objetivação advinda de uma prévia-ideação, advêm consequências e resultados inesperados. Estes resultam em novas necessidades e, portanto, em novas possibilidades para atender a estas necessidades recém surgidas. A partir disso, os indivíduos operam novas prévias-ideações, haja vista as novas exigências e possibilidades que surgira. Assim, efetuam novas objetivações, dando origem a novos objetos, que desencadeiam novos nexos causais e, por tanto, geram várias reações em cadeia. Para Lessa:

Essa relação dialética entre teleologia (isto é, projetar de forma ideal e prévia a finalidade de uma ação) e causalidade (os nexos causais do mundo objetivo) corresponde à essência do trabalho, segundo Lukács. O que nos permite compreender com clareza que, no contexto da ontologia lukácsiana, a teleologia, longe de ser um epifenômeno da processualidade social, se constitui em “categoria ontologicamente objetiva” pertencente à essência do mundo dos homens. (Lessa, 2016, p. 35)

Com a categoria trabalho, o homem cria algo novo, antes inexistente na natureza, que é a objetivação. E, a partir disso, constrói novas relações sociais. E isso é o que diferencia o homem dos demais animais, ou seja, o homem é capaz de construir objetos, e esses, por sua vez são incorporados na história da humanidade, são capazes de alterar as relações sociais. Segundo Lessa, em outras palavras, é a capacidade essencial de, pelo trabalho, os homens construírem um ambiente e uma história cada vez mais determinada pelos atos humanos e cada vez menos determinadas pelas leis naturais, que constitui o fundamento ontológico da gênese do ser social. (Lessa, 2016, p 65) segundo Lukács:

Os objetos naturais, todavia, continuam a ser em si o que eram por natureza, na medida em que suas propriedades, relações, vínculos etc. existem objetiva e independentemente da consciência do homem; e tão somente através de um conhecimento correto, através do trabalho, é que podem ser postos em movimento, podem ser convertidos em coisas úteis. Essa conversão em coisas úteis, porém, é um processo teleológico (Lukács, 2012, p.199)

Com o trabalho, o homem foi aos poucos se afastando da natureza inorgânica e orgânica, ou seja, através do trabalho foi se criando a história do homem humano. Assim, a partir do trabalho, o homem apresenta uma descontinuidade em

relação ao ser da natureza orgânica e inorgânica, tornando-se um ser social. Portanto o trabalho é categoria fundante do ser social. Assim, temos em Lukács que:

O trabalho dá lugar a uma dupla transformação. Por um lado, o próprio ser humano que trabalha é transformado por seu trabalho; ele atua sobre a natureza exterior e modifica, ao mesmo tempo, sua própria natureza, desenvolve “as potências que nela se encontram latentes” e sujeita as forças da natureza “a seu próprio domínio”. Por outro lado, os objetos e as forças da natureza são transformados em meios de trabalho, em objetos de trabalho, em matérias-primas etc. (Lukács, 2012, p. 199)

Nesse âmbito, Lessa (2016) nos diz que é essa propriedade essencial ao trabalho (ser um tipo de reação ao ambiente que produz algo ontologicamente antes inexistente, algo novo) que possibilita ao trabalho diferenciar os homens da natureza. Logo, essa capacidade de, pelo trabalho, os homens construírem um ambiente e uma história cada vez mais determinada pelos atos humanos e cada vez menos determinadas pelas leis naturais é que constitui o fundamento ontológico da gênese do ser social.

Faz-se mister compreender que toda situação social concreta possui elementos genéricos e toda resposta a situações sociais concretas deve incorporar a dimensão sócio-genérica do real para ser minimamente plausível. Dessa forma, Lessa (2016) nos diz que a singularidade da prévia-ideação está também transpassada por outros elementos genéricos e, portanto, históricos. Logo, a prévia-ideação não apenas incorpora o patamar de desenvolvimento sócio-genérico já alcançado pela humanidade, como também generaliza a situação presente ao confrontá-la com o passado e com o futuro. Portanto, para conceber um novo objeto, há necessariamente que ser parte do processo de acumulação social e genérico, que caracteriza a continuidade da reprodução do mundo dos homens.

Disso deriva a ideia do devir-humano dos homens, na qual o humano transforma a natureza e a natureza transforma o humano, num processo histórico. Desse modo, Lessa (2016) nos fala que de acordo com Lukács, a história do ser social consubstancia um processo pelo qual os pequenos grupos e tribos primitivas vão se articulando em formações sociais cada vez mais complexas e abrangentes.

De acordo com Almeida (2017), a gênese do ser social estaria na produção social, cuja base objetiva é o ser orgânico e inorgânico da natureza. No entanto, nessa base, existe um movimento, cuja dialética é muda, sem consciência. Logo, a processualidade do ser inorgânico é posta em movimento por uma continuidade puramente objetiva, biológica, sem prévia ideação.

Portanto, não há produção social no ser orgânico da natureza. As relações aqui são, predominantemente, de reprodução de si mesmo, ou seja, de reprodução biológica. Isto é, há uma identidade entre a reprodução biológica e o processo do ser orgânico. Nesse tipo de processualidade, portanto, há uma carência de ideias.

A partir do ser orgânico, desenvolve-se um novo tipo de ser, ontologicamente diferente daquele, porém inseparável dele, o ser social. Dessa forma, o desenvolvimento do trabalho se deu de forma processual. Assim, determinada espécie do reino animal rompeu os limites da processualidade orgânica, ou seja, rompeu as barreiras naturais. Segundo Almeida (2017), essa ruptura foi resultado de uma processualidade de incessantes movimentos históricos, que caracterizavam uma nova forma de relacionamento desta espécie com a natureza. Segundo o autor:

Aos poucos, esses movimentos superaram a relação imediata, biológica, fazendo surgir uma nova relação mediada entre os homens e a natureza. Essa mediação foi realizada pela produção social. Por ela, estava estabelecida a essência ontológica e o momento predominante do ser social: a produção social do novo. (Almeida, 2017, p. 44)

Em que pese a natureza inorgânica ser a base do ser social, é com a produção social dos bens materiais que se dá a base objetiva da atividade vital dos homens, pois nela há um caráter de transição, mediação, por ela há uma passagem, da forma de ser orgânico à forma de ser social. Nas palavras de Almeida (2017):

O salto ontológico operado pela produção social fez surgir a sociedade humana. Apesar do salto, a sociedade humana continuou mantendo uma dependência ontológica com a natureza. Essa dependência se expressa na relação de continuidade e descontinuidade entre a sociedade humana e a natureza. Em função de seus elementos constitutivos, a produção é a totalidade social que garante tal relação de continuidade e descontinuidade entre as formas de ser. (Almeida, 2017, p. 48)

A partir disso, surgiram as formas de sociedades humanas, a primeira delas foi a associação primitiva. Por meio dela, os homens já passaram a se diferenciar de outros animais, por exemplo, no processo alimentício. A forma como os homens colhiam os alimentos, e até mesmo a forma de se alimentar foram aos poucos ganhando um caráter mais social. Segundo Almeida (2017), nesse estágio da sociedade humana, já se podia indicar uma forma de consumo social. Assim, a totalidade do consumo de certa maneira determinava idealmente a totalidade da produção. Apesar de neste período, devido ao caráter, predominantemente, orgânico do homem, o ideal exercia pouca influência sobre a produção social. No entanto, não se pode negar que a existência desse momento ideal influenciou o processo de luta dos homens para produzirem sua existência. Assim, o consumo influenciava,

idealmente, os homens a produzirem alimentos mais adequados ao seu consumo. Sobre isso, Almeida fala:

Com o desenvolvimento da produção social, a sociedade humana aos poucos foi se afastando da natureza inorgânica e orgânica, tornando-se uma totalidade de totalidades cada vez mais social. Podemos dizer que, através da produção social, foi aberto o caminho histórico da sociedade humana. Ela foi posta em movimento pelo desenvolvimento da produção social. (Almeida, 2017, p.50)

A forma de produção primitiva compreendeu dois períodos: o da economia de apropriação e o da economia de reprodução. Segundo Almeida (2017), no primeiro, essa relação entre as forças produtivas e produção era pouco desenvolvida. Aqui, os homens eram, essencialmente, seres orgânicos, lidando com as forças produtivas da natureza orgânica e inorgânica. Desse modo, as relações de produção e a reprodução da existência eram baseadas na colheita de alimentos ofertados pela natureza.

Já no segundo período, conforme nos conta Almeida (2017), a produção social avança e se complexifica através do desenvolvimento da relação entre as forças produtivas e as relações de produção. Aqui, surge a agricultura e a pecuária como formas de produção social. Segundo Almeida:

Pelo processo da produção social, materializada na agricultura e na pecuária, os homens não só produzem os bens materiais, mas reproduzem a si mesmos cada vez mais como seres sociais. Como decorrência, a distribuição e o consumo mantiveram uma relação de correspondência recíproca com a produção social formando uma unidade social. (Almeida, 2017, p.60)

Dessa forma, na comunidade primitiva, a produção se dava pelo valor de uso e a forma de apropriação dos bens materiais se dava de modo coletivo. Não havia nessas comunidades, a configuração de subordinação de um homem ao outro, tudo era apropriado coletivamente pela comunidade. No entanto, conforme Almeida (2017), essa relação de correspondência é quebrada pela contradição antagônica que passa a surgir na comunidade primitiva no período de economia de reprodução, qual seja, a produção dos bens materiais passou a ser maior do que as necessidades dos homens. Segundo o autor:

O desenvolvimento das forças produtivas posto em movimento pela produção social, associado à complexificação da divisão social do trabalho, criou o excedente. Como as ideias brotam do real, no ser social passou a existir um conjunto de ideias que explicava e justifica a existência real do excedente. Podemos dizer que estas ideias foram fundamentais no processo de realização do excedente. (Almeida, 2017, p. 63)

Essa produção do excedente corresponde a um longo processo histórico. De qualquer forma, o excedente, resultado do aumento da produção, dissolve a forma primitiva de organização social e cria a propriedade privada. Logo, a dissolução da forma comunitária do ser social é decorrente do desenvolvimento da relação entre as forças produtivas e as relações de produção. Nesse sentido, este processo de dissolução foi detonado pelo desenvolvimento da produção social, decorrente do desenvolvimento da relação entre as forças produtivas e as relações de produção.

Sobre essa contradição entre o desenvolvimento das forças produtivas e as relações de produção, Almeida (2017) vai nos dizer que a partir disso, iniciou-se o processo de dissolução das relações de propriedade do modo de produção primitivo. Aqui, a partir do surgimento da produção do excedente e a consequente formação da propriedade privada, passa a existir as bases de uma nova sociedade, cujas relações de produção são baseadas nas contradições e lutas de classes (Almeida, 2017, p. 67).

A partir da geração de excedente, há uma dissolução da forma primitiva de organização social e, assim, a criação da propriedade privada. Isso se deu pelo fato de as relações de produção da comunidade primitiva não atenderem às necessidades das forças produtivas privadas. Elas tornaram-se um entrave para o desenvolvimento dessas novas formas de produção. Com isso, surgem novas formas de relações de produção, fundadas na propriedade privada dos meios de produção. “Entram em cena na história do gênero humano as relações de produção baseadas na propriedade privada, fundadas no antagonismo de classes sociais.”(Almeida, 2017, p.68).

Conforme Almeida (2017), com a formação da propriedade privada, este processo de afastamento do ser social das barreiras naturais foi condicionado pelo processo de valorização do valor. Isso significa que tanto a reprodução do homem, como a da sociedade, aos poucos, passou a ser determinada pelo processo de valorização do valor. Esse processo trouxe consequências ontológicas para toda a totalidade do ser social, como as totalidades da circulação, da distribuição e do consumo, que passaram a carregar as marcas do real processo de valorização do valor.

O que se observa é que as relações de produção da comunidade primitiva já não eram mais compatíveis com o caráter privado das forças produtivas e, conseqüentemente, tornaram-se um entrave para o desenvolvimento destas. “Como

resultado deste embate e contradições, surgem novas formas de relações de produção baseadas na propriedade privada dos meios de produção.” (Almeida, 2017, p. 69)

Com o desmoronamento do modo de produção primitivo, desenvolveram-se na história do ser social os modos de produção: tributário, escravista, feudal e capitalista. Conforme Almeida (2017), a história do desenvolvimento dos modos de produção tributário, escravista e feudal corresponde, portanto, à história do desenvolvimento do processo de valorização do valor. Ao passo que o processo de valorização do valor se desenvolvia no interior do ser social, diminuía-se cada vez mais a produção de valores de uso.

No modo de produção escravista, embora as tribos continuassem fazendo uso dos meios de produção, era a instância política que dispunha da propriedade real deles. Nesse modo de produção, os bens eram fabricados pela população e uma parte deles era confiscada pelo Estado por meio de tributos. Aqui, as relações de produção entre as tribos e a instância política construíram-se predominantemente em função da arrecadação do tributo. Existia então uma relação de intercâmbio, a tribo pagava o tributo; e em troca, a instância política garantia a segurança e a proteção da comunidade. Segundo Almeida:

Inicia-se, assim, a produção de valores de troca. A produção material passou a produzir um material com vista à troca. Esse “material” de caráter privado passou a criar os fundamentos para a existência de uma forma de distribuição, circulação e consumo privado. Dessa forma, a instância política responsável pela organização das trocas foi criada pela forma privada que a produção social passava a assumir. Daí decorre a dependência ontológica da política à produção social: a instância política fazia a gestão do material produzido pela produção social. O que a instância política regulava dependia da produção dos bens materiais. (Almeida, 2017, p. 78)

Nesse tipo de produção social, o Estado foi fundamental para a operacionalização dessas relações de produção desiguais. Logo, há uma intervenção do estado para que seja possível a apropriação do excedente de uma classe sob a produção. Foi necessário essa organização burocrática estatal para a arrecadação do tributo. Pode-se afirmar, portanto, que a produção social do modo de produção tributário criou o Estado. “Ele nasce como uma consequência direta dos interesses privados de uma classe que detém os meios de produção e, por isso, passava a organizar as atividades econômicas.” (Almeida, 2017, p. 79). Em suma, conforme o autor:

A produção social do modo de produção tributário pôs em desenvolvimento as forças produtivas, criando o excedente, causa direta da formação da

propriedade privada. Como consequência ontológica da propriedade privada surgiram as classes sociais que passaram a lutar pela produção e apropriação dos bens materiais. No modo de produção tributário esta apropriação tornou-se desigual sendo o excedente apropriado pela instância política. Tanto a produção quanto a apropriação passaram a se efetivar através de contradições, de conflitos entre as classes. Para solucionar estes conflitos e permitir a operacionalização do real, surgiram diferentes formas ideológicas, entre elas a religiosa e a política. (Almeida, 2017, p. 80)

É nesse modo de produção que começam a surgir diferentes classes sociais e a supremacia de um pequeno grupo que detinha o poder político e econômico. Esse modo de produzir riquezas predominou por um longo tempo na história do ser social. No entanto, com o desenvolvimento das forças produtivas, aumentaram-se as contradições, no interior deste modo de produção, entre as comunidades e a classe política. Além do mais, havia também a contradição entre o campo e a cidade. Logo, a cidade passou a dominar cada vez mais o campo. Dessas contradições surgiram diferentes ideias que resultaram em novas formas de produção e apropriação da riqueza. Assim, as ideias da classe política, aos poucos, subsumiam as ideias de produção comunitária dos clãs.

Como consequência dessas contradições, temos que a base do modo de produção tributário começa a arruinar-se e, em seu lugar, a sociedade humana desenvolveu novas formas de produção de bens materiais. Logo, o fim do modo de produção tributário deu lugar ao surgimento de um novo modo de produção, o escravista.

Importante frisar que nem todas as sociedades aderiram ao modo de produção escravista, algumas passaram do modo de produção asiático diretamente para o feudal. No entanto, para os povos greco-romanos, o caminho escolhido passou pela escravidão.

Conforme Lessa (2016), nas sociedades escravistas, o desenvolvimento das tanto das forças produtivas quanto da concepção de mundo a elas associada era tão primário, que ainda não era possível ao gênero humano se elevar ao seu para-si. Dessa feita, conforme o autor, os homens faziam a história, porém sem uma consciência de que a faziam:

[...] Em parte significativa (que variou entre as diferentes sociedades escravistas) as potências humanas eram projetadas na natureza e/ou nos deuses e o destino humano era compreendido como resultante das forças naturais ou dos desejos dos deuses. E, claro, tanto as forças naturais como os desejos dos deuses eram, igualmente, impossíveis de serem alterados pelos homens. A reprodução social, este complexo processo pelo qual os atos singulares dos indivíduos concretos se convertem em tendências históricas universais, era compreendida como o resultado das determinações naturais

ou divinas. Assim, para os gregos, por exemplo, a escravidão decorria da própria ordem cosmológica (Aristóteles) e seria tão impossível de ser alterada quanto a lei da gravidade. (Lessa, 2016, p 132 e 133)

Nesse modo de produção, a forma predominante de produzir riqueza era por meio do trabalho escravo. Logo, eram os escravos os produtores principais de todos os bens materiais, tanto daqueles necessários à sobrevivência deles quanto dos bens necessários à reprodução da classe dominante, os escravagistas.

Por outro lado, os escravistas não trabalhavam e viviam do excedente do trabalho escravo. Dessa forma, Almeida (2017) nos fala que o trabalho escravo criava o tempo livre para a classe escravista. Portanto, pode-se dizer que os fundamentos da vida livre dos escravistas devem ser encontrados no trabalho escravo. Assim sendo, o trabalho escravo fundou a vida livre da classe escravista e conseqüentemente, de posse do tempo livre, eles se dedicavam à matemática, à astronomia, entre outras ciências.

Ainda segundo Almeida (2017), a classe escravista vivia principalmente nas cidades. Logo, os escravistas eram os homens livres, aqueles que viviam nas cidades, os membros da polis. Aqui surge o conceito de cidadania e estava associado aos homens livres, aos membros das polis, que subjugavam os escravos.

Embora toda a esmagadora riqueza que sustentava a vida urbana dos escravistas derivasse do campo, existia uma relação de dominação do campo pela cidade e isso criava uma falsa aparência de que era a cidade que produzia a riqueza. Assim, somente os homens das polis são livres, são cidadãos e por isso podiam criar o mundo. Aqui, as relações de produção apareciam como relações políticas. Segundo Almeida (2017):

A cidade dominava o campo no sentido de que os grandes latifúndios pertenciam à classe escravista. A dominação política do campo pela cidade somente era possível porque os escravistas dominavam materialmente o campo. A cidade era uma fachada, por detrás dela não havia uma economia que lhe sustentava (Almeida, 2017, p. 87)

Nesse ínterim, Almeida (2017) vai nos dizer que as ideias brotam do real e voltam-se para ele no sentido de justificá-lo. Logo, no conjunto das ideias que permitiam o real se operacionalizar na resolução de conflitos entre os escravos e a classe escravista, a filosofia constituiu-se como um forte campo ideológico. Obviamente, havia outras ideologias que nasciam da consciência de classe dos escravos. Assim, tanto na Grécia, quanto em Roma, houve vários movimentos de

insurreição dos escravos e estes movimentos foram alimentados por um conjunto de ideias que negava as condições objetivas da escravidão.

Aqui, desenham-se as contradições do modo de produção escravistas, que se dá, principalmente, pela relação antagônica entre os escravistas e os escravos. Na medida em que essas contradições se agravavam, os fundamentos do modo de produção escravista começaram a arruinar-se. Almeida (2017), nos fala que com o progressivo desenvolvimento das forças produtivas, a produtividade da produção escravista entrou em declínio:

As contradições da produção social trouxeram consequência ontológica para as demais totalidades do modo de produção escravista. As contradições entre o desenvolvimento das forças produtivas e as relações de produção desdobram nos processos contraditórios que passaram a efetivar-se nas totalidades da distribuição, da circulação e do consumo. Ao lado destas contradições, surgiram um conjunto de ideias que se opunham a forma conservadora de produzir riquezas própria do modo de produção escravista. Estas ideias advogavam em favor de uma produção mais progressista de produzir riquezas. Da agudização destas contradições surge nas entranhas do império romano uma nova forma de produzir bens materiais: o modo de produção feudal. (Almeida, 2017, p. 92)

De acordo com Lessa (2016), a crise do escravismo constituiu um “beco sem saída”. Devido às contradições geradas pelo seu próprio desenvolvimento, o escravismo simplesmente não conseguia mais se reproduzir. “Ao mesmo tempo, temos a inexistência de uma classe revolucionária que desse um sentido à crise. Crise do velho sem qualquer prévia-ideação do novo: nisso se constitui o caráter de “beco sem saída” da derrocada do escravismo.” (Lessa, 2016, p 114)

Com o desenvolvimento das forças produtivas, originadas em grande escala pelas atividades realizadas sob o tempo livre, aquela forma de produção, baseada na escravidão, tornava-se cada vez mais obsoleta. Logo, para o desenvolvimento da totalidade do ser social e desenvolvimento das forças produtivas, exigia-se relações de produção mais progressistas para aquele momento histórico do ser social.

Dentre as alternativas disponíveis naquele momento de contradição da forma escravista de produção, a humanidade escolheu o caminho que lhe pareceu mais adequado, o modo de produção feudal. Assim, a junção do fracasso das relações escravistas com o desenvolvimento das novas formas de produção fez surgir um novo modo de produção e apropriação de riquezas, baseado no sistema do colonato.

Esse sistema é baseado na divisão da terra pertencente à classe dos senhores feudais em terra senhorial e terra camponesa. De acordo com Almeida (2017):

Os feudos criaram e condicionaram novas formas de relações de produção. De um lado havia o senhor feudal, que tinha a propriedade jurídica da terra.

De outro lado haviam os camponeses, dependentes e explorados pelo uso que faziam das terras dos senhores feudais na forma de arrendamento. (Almeida, 2017, p. 96)

De acordo com Lessa (2016), a transição do escravismo ao feudalismo significou, historicamente, a superação dos limites ao desenvolvimento das forças produtivas inerentes ao trabalho escravo. Isso representou um avanço enorme para a humanidade.

No feudalismo, a terra era o principal meio de produção e pertencia, geralmente, aos senhores feudais. Dessa forma, Almeida (2017) nos fala que as relações de produção eram determinadas pela propriedade dos meios de produção. Por conseguinte, a propriedade do senhor feudal sobre a terra condicionava, ontologicamente, tanto o lugar dele quanto o lugar do camponês no processo de produção.

Segundo Almeida (2017), as formas de apropriação se davam de acordo com as relações de propriedade. Assim, o camponês se apropriava da terra na medida em que fazia uso dela em forma de arrendamento. Desse modo, ele mantinha uma relação de posse com a terra, mas não de propriedade. A propriedade da terra pertencia aos senhores feudais. “Os senhores feudais por terem a propriedade jurídica da terra se apropriavam da produção do excedente. A condição de proprietário da terra conferia aos senhores feudais uma relação de dominação sobre os camponeses”. (Almeida, 2017, p.99)

Dessa forma, o que determinava o lugar de cada agente no processo produtivo, camponês e senhor feudal, era a propriedade da terra. No caso, como as terras pertenciam aos senhores feudais e os camponeses tinham apenas o direito de uso delas, existia uma relação de trabalho em que era dividida em tempo de trabalho necessário e tempo de trabalho adicional. Esse tempo de trabalho adicional consistia no período em que o camponês produzia nas terras do senhor feudal o excedente, o qual era apropriado gratuitamente pelo senhor feudal.

Conforme Almeida (2017), esse mais trabalho ou trabalho excedente se dava sob determinada resistência dos camponeses:

Durante o trabalho aditivo, o camponês não tinha interesse em diminuir o tempo socialmente necessário para produzir os bens materiais aumentando a produtividade das terras do senhor feudal. Para que o mais trabalho se realizasse o senhor feudal utilizava tanto da coersão econômica como da político-jurídica. Por estas razões o trabalho do camponês se revestia de uma forma de trabalho coercitivo sob a constante vigilância do senhor feudal. (Almeida, 2017, p. 100 e 101)

Existiam também outras formas de apropriação do excedente, como o do rendimento dos frutos e o da renda em dinheiro. A primeira, somente tornou-se possível em função do aumento da produtividade do trabalho dos camponeses. Logo, a apropriação do excedente na forma de frutos foi uma forma de produção em que o camponês passou a ter a posse de uma quantidade maior de terra. Assim, tanto as suas relações de produção quanto a forma de apropriação da riqueza por parte do senhor feudal alteram-se. “Nestas condições objetivas o trabalho aditivo do camponês será realizado nas terras que estão sob sua posse não mais sob a vigilância do senhor feudal mas sobre sua própria responsabilidade.” (Almeida, 2017, p. 102)

Sobre a forma de apropriação do excedente, o da renda em dinheiro, foi uma maneira que demonstrava como o feudalismo prosseguia em seu caminho de afastamento das barreiras naturais, tornando-se cada vez mais social pela via econômica. Paralelamente, essa forma de produção do excedente representou o início da desintegração do feudalismo.

Além dos senhores feudais, existiam outros agentes que também se apropriaram do excedente no modo de produção feudal, como o Estado e a igreja. Segundo Almeida (2017), esse processo desigual de produção e apropriação da riqueza somente se concretizava graças à efetivação de outras totalidades como o estado e o direito, que coercitivamente garantiam a operacionalização das relações de produção e apropriação. Sobre isso, Lessa nos fala:

Não apenas a Igreja, mas também mercenários para as épocas de guerra e de administradores, auxiliares, ajudantes, etc. para coletarem os impostos, vigiarem os servos, alocarem o trabalho servil pelos mansos senhoriais, aplicarem a justiça e dirimirem os conflitos so-ciais cotidianos. A sociedade feudal, desde o seu início conheceu uma série de atividades que, não realizando o intercâmbio orgânico com a natureza, eram essenciais para a reprodução do poder de classe do senhor feudal sobre o servo. (Lessa, 2016, p. 133 e 134)

Essas relações sociais contraditórias, tanto aquelas estabelecidas no processo de produção, como aquelas estabelecidas na apropriação dos bens materiais, eram explicadas e legitimadas através das ideologias. Logo, a ideologia acabava por justificar esse processo de reificação das relações de produção. Sem esta forma de consciência política, as relações de produção entre o senhor feudal e o servo não se processualizava, tornando a práxis deles inviável. (Almeida, 2017, p. 104)

Importante frisar que a forma desigual como se dava a apropriação dos bens materiais não era facilmente aceita por eles pelos camponeses. Com base nisso, o

feudalismo foi marcado por grandes movimentos de revolta e luta dos camponeses contra os senhores feudais. Segundo Almeida:

Sem dúvida nenhuma, estes movimentos de luta eram motivados por uma consciência deles a respeito do lugar que eles ocupavam no ser social. Esses movimentos representavam uma consciência das contradições do real e, de certa forma, a esperança de uma existência real mais humanizada. (Almeida, 2017, p. 105)

Com o desenvolvimento da propriedade privada, surgiram novas relações de produção, dentre as quais, a produção artesanal. Essas novas formas de produção e o desenvolvimento das forças produtivas desembocaram numa produção de bens artesanais que ultrapassavam as necessidades de reprodução do senhor feudal e do camponês. Esse processo, aos poucos, fez a produção artesanal se converter em produção para o mercado.

Toda essa processualidade do desenvolvimento das relações de produção e das forças produtivas, decorrentes do artesanato, criava os fundamentos para o crescimento das cidades feudais. Aqui, vale salientar a importância que teve a ideologia nessa subsunção do campo pela cidade, através de ideias que justificavam as novas relações de produção:

Junto com as contradições da produção social brotavam formas de consciência que reproduziam este caráter de contradição do ser social. Estas formas de consciência foram fundamentais para permitir que esse momento histórico do feudalismo se processasse. A nascente burguesia por exemplo foi responsável por produzir uma ideologia que tinha como função social justificar as novas relações que se mostravam agora predominantemente econômicas. A economia política nasceu desta necessidade ideológica desta nova classe social justificar as relações de produção agora fundamentadas no processo de troca de mercadorias. O papel da ideologia foi fundamental também no processo de subsunção do campo pela cidade, uma vez que esse processo somente se realizava graças a um conjunto de ideias que justificavam o afastamento e o predomínio da cidade pelo campo. (Almeida, 2017, p. 109)

Dessa forma, estavam postas as condições objetivas para o desmoronamento do modo de produção feudal. Esse processo foi gradual e marcado pelo surgimento de novas formas de produção e reprodução do ser social, como o comércio e o desenvolvimento das cidades. Isso foi, aos poucos, enfraquecendo o sistema feudal e abalando as estruturas socioeconômicas medievais.

Segundo Lessa (2016), a crise do feudalismo está intimamente articulada à gênese e desenvolvimento de uma classe social que, ao longo dos séculos XVI ao XVIII, construiu um projeto próprio de uma nova formação social e constituiu assim, uma nova sociabilidade. Isso exigiu não apenas o abandono, mas a destruição da antiga visão de mundo feudal, teocêntrica. Segundo o autor:

Tanto no escravismo quanto no feudalismo, portanto, o desenvolvimento das capacidades humanas (o desenvolvimento das forças produtivas) era incipiente em demasia para que os homens pudessem se destacar da natureza o suficiente para que sua potência exclusivamente humana em fazer a história fosse reconhecida como tal. Naquelas condições históricas, o destino do homem apenas parcialmente podia ser explicado pelas ações humanas, de tal modo que, ao olhos dos indivíduos daquele período, mais do que fazer, os homens sofriam uma história determinada pela natureza ou pelos deuses. (Lessa, 2016, p 134)

Conforme Lessa (2016), pode-se dizer que essa situação se alterou com o modo de produção capitalista. Ora, dessa nova situação histórica, fica evidente que a riqueza de uma sociedade não mais depende, em grau significativo, dos eventos naturais. O que a história nos mostra é que o individualismo burguês nascente é a primeira afirmação de que estaria nos indivíduos a potência de se fazer a história. Assim, Lessa nos fala que:

Este afastamento das barreiras naturais possibilitou, pela primeira vez na história, o surgimento de uma classe revolucionária: a burguesia. Esta, de modo inédito, se propõe a tomar conscientemente a história em suas mãos. Elabora um projeto de uma nova sociedade (o Iluminismo francês foi sua máxima expressão) e conduz a luta de classes para a sua implantação. As revoluções inglesa e francesa são testemunhos deste fato. (Lessa, 2016, p. 135)

Nesse âmbito, Almeida (2017) nos fala que a sociedade se desenvolveu até chegar à sua forma histórica mais complexa, o modo de produção capitalista. Aqui, tem-se o processo de valorização da propriedade privada. A partir daqui, há uma mudança no movimento da produção social. Logo, a produção dos bens materiais passou a ser fundada na valorização do valor, e não mais na valorização do uso, como na sociedade primitiva.

Lessa (2016) nos fala que para Lukács, a sociedade burguesa é a primeira socialmente pura. Isso se dá pelo fato de ser nela que, pela primeira vez na história, o local ocupado pelo indivíduo social é determinado apenas pela dinâmica econômica. Enquanto, nas sociedades asiáticas, no feudalismo e no escravismo o local que o indivíduo ocuparia na estrutura social seria determinado pelo nascimento, na sociedade burguesa essa situação pode ser modificada pela atuação dos indivíduos. Dessa forma, conforme o autor:

Na sociedade capitalista, pela primeira vez na história humana, esse aparente caráter natural das relações sociais tende a desaparecer. Nela, o local de cada indivíduo na estrutura social é relativamente modificável (dentro de limites historicamente dados) pela ação dos indivíduos. Sob esse aspecto, a sociedade capitalista se constrói como uma enorme arena, onde os indivíduos não cessam de lutar entre si por um lugar ao sol. (Lessa, 2016, p 104 e 105)

Logo, na sociedade capitalista, a consciência que os indivíduos têm de que seus atos podem modificar seus destinos é parte integrante do seu ser. O desenvolvimento dessa consciência, resultou na forma historicamente concreta de uma oposição entre indivíduo e sociedade, correspondendo, portanto, à gênese e ao desenvolvimento do individualismo burguês. Segundo Lessa:

Para o pensamento moderno, os indivíduos se constroem em permanente confronto com a estrutura social global e com os outros indivíduos, numa dinâmica de disputas pelas quais cada individualidade, ao se constituir enquanto egoísta e competitiva, constrói também uma sociedade desumana, concorrencial. Nessa forma de sociabilidade cada indivíduo tem na sociedade e nos outros indivíduos uma oportunidade ou obstáculo para acumular capital, e não uma expressão da generalidade humana. Temos aqui, em sua essência, o individualismo burguês, de um lado, e a sociedade civil burguesa, de outro. (Lessa, 2016, p 105)

Em suma, Lessa leciona que a totalidade social burguesa consubstancia-se na síntese das relações sociais movidas pela reprodução do capital. Logo, o capital, que é uma criação dos homens, passa a dominar a vida dos seus criadores. As decisões são tomadas visando atender, prioritariamente, à reprodução do capital e não às necessidades da reprodução do gênero humano.

Nesse contexto, o indivíduo ingressa numa disputa pela acumulação privada de riqueza, na qual cada um é o eterno “lobo” a ameaçar os outros. Na sociedade capitalista, cada um desenvolve sua vida como uma infinita luta contra tudo e contra todos na busca por aumentar sua riqueza ou, simplesmente, para sobreviver aos níveis mais miseráveis de sociabilidade. “Sob o capital, a existência humana é reduzida à sua faceta menos humana: ou ser mero cofre para acumular capital ou, então, ser banido da civilização humana reduzindo-se à disputa por um pedaço de pão.” (Lessa, 2016, p 106)

O capitalismo trouxe este ponto central no desenvolvimento da generalidade humana ou no devir-humano dos homens: o fato de, pela primeira vez, os homens terem a clara percepção de que a sua história é resultado de suas próprias ações e de que o homem é essencialmente social.

Portanto, Lessa nos fala que é a esse complexo de questões que Lukács se refere quando afirma que a burguesia é a primeira forma de sociedade socialmente pura:

Ela corresponde ao primeiro momento do devir-humano dos homens no qual a humanidade se propõe a assumir a história em suas próprias mãos, ao invés de recebê-la como fatalística imposição de potências que transcendem o ser social. O destino dos homens passa a pertencer aos homens, não mais aos deuses. (Lessa, 2016, p 109)

Nisso se constituiu que a construção da sociedade burguesa possibilitou um salto fundamental no devir-humano dos homens, ou seja, o fato de que, em escala social, os indivíduos compreendessem que a história é humana e que, portanto, tomassem para si a incubência de mudar o rumo de sua trajetória:

Nisto se constitui o significado mais profundo da revolução burguesa: inaugurou um período histórico onde prática e teoricamente os homens tomam a história em suas mãos. Essa intervenção humana, que afirma prática e teoricamente o fato de os homens serem senhores da sua própria história, é o que de mais genial a burguesia legou à humanidade. (Lessa, 2016, p 113)

Um ponto crucial dessa nova situação histórica, tem a ver com a peculiaridade da riqueza que a burguesia possui, o capital. Assim, nos modos de produção escravista e feudal, o aumento da riqueza dos senhores de escravos e dos senhores feudais dependia diretamente de um aumento do conteúdo material da riqueza social. Aqui predominava o valor de uso. Nessas sociedades, de modo imediato, a riqueza da classe dominante provinha no intercâmbio orgânico com a natureza. Já na sociedade capitalista, predomina a valorização do valor.

O que se tem, portanto, é uma mudança nas relações sociais, quando comparadas com a sociedade primitiva. Segundo, Almeida (2017), nas sociedades mercantis os homens aparecem como produtores privados, independentes uns dos outros. As relações sociais no capitalismo consistem no fato de os homens comparecerem no processo produtivo como capitalista e trabalhador assalariado: o capitalista como proprietário dos meios de produção, e o trabalhador como proprietário da força de trabalho. “A propriedade privada os isolou. Para que haja uma relação entre eles é necessário efetivar-se uma relação de produção, uma relação de propriedade.” (Almeida, 2017, p. 124)

Lessa (2016) nos fala que tanto para Lukács quanto para Marx, o capitalismo compartilha com as sociedades de classe precedentes o fato de as classes sociais serem fundadas pela expropriação do trabalho excedente. Isso se dá pelo fato de que

apenas o intercâmbio orgânico com a natureza, isto é, apenas o trabalho produz o conteúdo material da riqueza de qualquer formação social, seja ela qual for. Logo, a riqueza produzida pelo escravo, pelo servo ou pelo operário, é apropriada pelos senhores de escravos, pelos senhores feudais ou pela burguesia. Essas classes dominantes, tanto no passado como hoje, utilizam parte da riqueza apropriada para o pagamento de auxiliares imprescindíveis à reprodução da exploração da classe trabalhadora. Assim, “os custos com o Estado e os funcionários públicos, com o exército e os complexos ideológicos (escolas, política, meios de comunicação, etc.), são pagos com a riqueza produzida pelo trabalho proletário.” (Lessa, 2016, p. 137 e 138). Sobre isso, Meszáros fala:

(...) De fato, o sistema do capital não conseguiria sobreviver durante uma semana sem as suas mediações de segunda ordem: principalmente o Estado, a relação de troca orientada para o mercado, e o trabalho, em sua subordinação estrutural ao capital. (Meszáros, 2008, p. 72)

Dessa forma, o que se depreende das colocações de Lessa é que para que seja possível a reprodução do poder da classe dominante, faz-se necessária a existência de um complexo de atividades que legitimem e garantam a manutenção das formas de expropriação do trabalho. Nas palavras de Lessa:

O capitalismo e modos de produção anteriores compartilham desta determinação ontológica mais universal: o afastamento das barreiras naturais propiciado pelo desenvolvimento das forças produtivas, pela divisão social do trabalho, pela crescente riqueza produzida no intercâmbio orgânico com a natureza, faz com que a reprodução do poder da classe dominante exija um crescente complexo de atividades que, ainda que não transformem diretamente a natureza, são imprescindíveis para a manutenção do trabalho escravo, servil ou operário. Nisto, repetimos, o capitalismo e os modos de produção que o precedem são muito parecidos. (Lessa, 2016, p. 138)

O que Lessa nos coloca é que a relação entre a produção da riqueza material de qualquer sociedade e as lutas de classe não é uma relação imediata nem é determinada apenas e tão somente pelas suas formas particulares: trabalho escravo, feudal, operário de cada formação social. Assim, entre o intercâmbio orgânico com a natureza e as lutas de classe se interpõe a totalidade social, a totalidade do complexo de complexos que caracteriza cada uma das formações sociais. Aqui, podemos incluir o complexo social do Direito, como ferramenta de regulamentação das relações sociais e dos conflitos, a fim de manter os fundamentos da sociedade capitalista.

Sobre essas relações de antagonismos e lutas de classes, Marx nos fala:

Os indivíduos partiram sempre de si mesmos, mas, naturalmente, de si mesmos no interior de condições e relações históricas dadas, e não do indivíduo “puro”, no sentido dos ideólogos. Mas no decorrer do desenvolvimento histórico, e justamente devido à inevitável autonomização

das relações sociais no interior da divisão do trabalho, surge uma divisão na vida de cada indivíduo, na medida em que há uma diferença entre a sua vida pessoal e a sua vida enquanto subsumida a um ramo qualquer do trabalho e às condições a ele correspondentes. (Marx e Engels, 2007, p. 44)

Diante das contradições e lutas de classes inerentes às relações antagônicas entre trabalhadores e capitalistas, surge a necessidade de instrumentos que contenham os conflitos e mantenham os fundamentos do capitalismo. Dessa forma, no próximo capítulo, apresentaremos a figura do contrato social, como elemento regulamentador e mantenedor dessas relações.

4.2. O Contrato Social

Lessa (2016), nos fala sobre a contraditoriedade entre o genérico (gênero humano) e o particular nas relações sociais. Assim, com o desenvolvimento da sociabilidade e a conseqüente extensão de conflitos sociais entre os elementos genéricos (gênero humano) e os particulares, surge a necessidade de mediações sociais, que explicitem as necessidades do gênero humano. “É necessário identificar as necessidades genéricas, plasmá-las em formas sociais que sejam visíveis nas mais diversas situações, para que se tornem de fato operantes na cotidianidade.”(Lessa, 2016, p. 94)

Segundo o autor, em cada período histórico, surgem valores como justiça, igualdade, liberdade, dentre outros que servem para expressar concretamente as necessidades genérico-coletivas postas pelo desenvolvimento da sociabilidade. Dessa forma, Lessa nos fala:

(...) Certamente, por serem expressões concretas, históricas, das necessidades humano-genéricas, o conteúdo desses valores se altera com o passar do tempo. Tais mudanças introduzem novos problemas nesse complexo, mas não alteram o fato de que tais valores são centrais na elevação à consciência, em escala social, da contradição singular/ universal, gênero/indivíduo; e que, por sua vez, a elevação do patamar de consciência da contradição indivíduo/gênero influencia decisivamente na identificação mais precisa das necessidades genéricas historicamente surgidas. (Lessa, 2016, p. 94)

Nesse sentido, o autor nos fala que segundo Lukács, a necessidade social de tais mediações é o fundamento ontológico para a gênese e o desenvolvimento de complexos sociais como a tradição, a moral, os costumes e a ética. Assim, cada um deles tem a função social de atuar no espaço gerado pela contraditoriedade entre o gênero e o particular, de modo a tornar reconhecíveis pelos homens a forma e o conteúdo dessa contradição. E, dessa forma, permitir aos homens optar, de modo

cada vez mais consciente, entre valores que exprimem as necessidades humano-genéricas e valores que expressam apenas interesses particulares.

Logo, quando se trata da reprodução social, sua continuidade requer mediações que tragam à baila as necessidades sócio-genéricas postas pelo devir-humano dos homens e, assim, possibilitar a sua elevação à consciência em escala social. Portanto, segundo Lessa, para Lukács essa é a base ontológica para a gênese e o desenvolvimento de complexos sociais como a moral, o direito, os costumes, a tradição, dentre outros:

Por isso, na Ontologia Lukács não foi para além de um breve esboço da “simples, elementar constituição ontológica” da ética. Ele assinala tão-somente que “o costume, a tradição, mas de maneira mais explícita, o direito e a moral” têm a função de afirmar, frente às aspirações particulares dos indivíduos, a sua sociabilidade, seu pertencer ao gênero humano que vai surgindo no curso do desenvolvimento social. Portanto, a base de ser dos costumes, da tradição, do direito e da moral é a contradição existente entre o escopo da particularidade das decisões alternativas e as necessárias conexões ontológicas desses mesmos atos com a generalidade humana. (Lessa, 2016, p. 124 e 125)

Nessa toada, Lessa ainda nos fala que no campo político, tanto a totalidade social (enquanto *locus* de disputa entre os indivíduos), quanto o individualismo burguês são os fundamentos da democracia burguesa. Esse seria, portanto, o caminho para a não desagregação da sociedade:

(...) Como o homem é por natureza competitivo, ruim, egoísta, avaro, não restaria à humanidade outro caminho senão reconhecer esse fato e buscar uma forma de sociedade em que a luta de todos contra todos não desagregasse a sociedade. A forma ideal, dessa perspectiva, é aquela da democracia burguesa consagrada pelo liberalismo, um espaço estruturado formalmente para regular, de modo a que não ultrapassem os limites do capital, os inelimináveis conflitos sociais da sociedade burguesa. Nesse sentido, mercado e democracia burguesa estão indissoluvelmente articulados. O primeiro é o espaço da concorrência econômica; o segundo, o espaço da disputa política, na concepção liberal burguesa. (Lessa, 2016, p 110)

Em suma, o que o autor nos diz é que: a gênese e o desenvolvimento da sociedade burguesa, provoca uma mudança qualitativa no devir-humano dos homens. Logo, pela primeira vez, os homens colocam a si próprios a tarefa de construir a história conscientemente. Começa então, a era das revoluções.

Nesse contexto, Lessa fala dos três nexos que, segundo Lukács, realizam a síntese de constituição do gênero humano, enquanto totalidade social. Assim, da contraditoriedade entre o gênero humano e o particular, surge a necessidade de complexos mediadores dos conflitos sociais, como os costumes, a moral, o direito, a ética, dentre outros:

Temos, com isso, os três nexos que, segundo Lukács, operam na síntese peculiar que constitui o gênero enquanto totalidade social. Em primeiro lugar, o processo de generalização inerente ao trabalho que torna social toda ação individual. Em segundo lugar, a ineliminável contradição entre o gênero e o particular em todo conflito social, que requer e possibilita que a contradição indivíduo/gênero se eleve à consciência em escala social. E, em terceiro lugar, a moral, os costumes, o direito e, em especial, a ética, enquanto complexos mediadores que operam na processualidade de elevação do gênero ao seu ser-para-si, à generalidade humana autêntica, no dizer de Lukács. (Lessa, 2016, p. 96)

Dessa forma, o que se observa é que a partir do surgimento da propriedade privada, as relações de produção, e até mesmo as relações humanas tornaram-se mais complexas. No modo de produção capitalista, em que vigora a exploração do homem pelo homem e, por tanto, as lutas de classes, surge na sociedade a necessidade de instrumentos que regulamentem essas relações sociais. Aqui surge a figura do Direito e das Leis, com a função de suprir essas necessidades peculiares às sociedades de classes. Segundo Lessa:

O surgimento das classes assinalou uma mudança qualitativa na processualidade social: os conflitos se tornaram antagônicos. Por isso, diferentemente das sociedades sem classe, as sociedades mais evoluídas necessitam de uma regulamentação especificamente jurídica dos conflitos sociais para que estes não terminem por implodi-las. (Lessa, 2016, p. 81)

Importante lembrar que nos modos de produção das comunidades primitivas, os produtores apareciam no processo produtivo frente a frente, ou seja, não havia essa relação de exploração do homem pelo homem. Os vínculos entre eles se davam de forma direta, a propriedade era de caráter comunitário e as leis que regiam os homens e a natureza, eram ditadas pelos próprios homens, de forma antecipada. Assim, os homens produziam segundo suas necessidades, para utilidades deles próprios.

Já nas sociedades mercantis, os homens se apresentam como produtores privados. Aqui a propriedade é privada e nas relações de produção os homens comparecem como capitalista e trabalhador assalariado. Assim, o capitalista figura como o detentor dos meios de produção, e o trabalhador, como detentor da força de trabalho.

Com a Revolução Francesa, a partir dos ideários de Liberdade, Igualdade e Fraternidade, surge nessa relação de produção a ideia de que todos são iguais e livres. Assim, os trabalhadores são livres para vender sua força de trabalho, e os capitalistas são livres para a comprar. Surge então, a necessidade de

instrumentos que regulamentem essas relações, a fim de mitigar os conflitos. Sobre a era das revoluções, Lessa nos fala:

As revoluções burguesas, todavia, padeciam de um limite histórico que correspondia ao próprio limite do desenvolvimento das forças produtivas no período: se o afastamento das barreiras naturais era suficiente para colocar os homens no centro da história e do Universo, ainda não era suficiente para colocar em causa a miséria e, portanto, o sofrimento material da existência humana. Os revolucionários dos séculos XVIII postulavam uma "igualdade, liberdade e fraternidade" que não implicava nem no desaparecimento das classes sociais nem em uma igualdade que fosse além da igualdade formal que prega serem todos iguais perante a lei. A burguesia era uma classe revolucionária, mas não seria, jamais, comunista. (Lessa, 2016, p. 135 e 136)

Nesse contexto, apresenta-se a figura do Contrato Social, que em Hobbes, Lock e Rousseau tem-se diferentes concepções sobre esse instrumento. Segundo Zeni e Reckziegel (2009), para Hobbes, contrato social é um documento geral, que tem por objetivo fazer com que a sociedade natural ou os sujeitos que se encontram no estado da natureza passem a construir o Estado ou a sociedade civil. Assim, abdicam de alguns direitos em prol do soberano, numa espécie de estipulação em favor de terceiros.

Já para Locke, o contrato social é a garantia de que os direitos pré-sociais, aqueles que são vistos como direitos naturais dos indivíduos, que, portanto, estão presentes no estado da natureza, possam ser garantidos efetivamente pelo soberano, isso consistindo a uma limitação em sua atuação.

Por fim, em Rousseau, tem-se que o Contrato Social consiste tão somente em uma categoria histórica, criada para facilitar a compreensão da passagem da sociedade natural para a sociedade civil.

Apesar das diferenças de concepção com relação ao estado da natureza, eles apresentam um ponto em comum, que é a ideia de que "abandonar o estado natural, para construir a sociedade civil e o Estado modernos é uma opção radical e irreversível" (SANTOS, 1998, p. 5).

Sobre essa questão, Marques (2010) nos fala das diferenças peculiares entre os fundamentos dos sistemas adotados por Hobbes e por Rousseau:

Dentre elas, possivelmente a mais importante é a maneira de conceber o chamado "estado de natureza", que, na formulação de Hobbes, é um estado de "guerra de cada homem contra cada homem", ao passo que, para Rousseau, constitui uma situação de relativa tranqüilidade, em que os seres humanos satisfazem com pouco esforço suas necessidades e têm poucas interações com seus semelhantes, tornando a busca da segurança um motivo menos premente do que em Hobbes. (Marques, 2010, p. 100)

Santos (1998) diz que o contrato social é a grande narrativa em que é fundada a obrigação política moderna. Por tanto, uma obrigação complexa e contraditória, pois foi estabelecida entre homens livres e, de acordo com Rousseau, para maximizar essa liberdade dos homens, e não, minimizá-la. Assim, o contrato social serviria para regulação social, como forma de resolver a polarização entre a vontade individual e a vontade geral, o interesse particular e o bem comum.

Segundo o autor, o contrato social e seus princípios reguladores são o fundamento ideológico e político da contratualidade real, a qual organiza as sociedades modernas. Dessa forma, o contrato social visa criar um paradigma sócio político que produz quatro bens públicos, a saber: legitimidade da governação, bem estar econômico e social, segurança e identidade coletiva. No entanto, o prosseguimento desses bens públicos gerou uma agregação de lutas sociais, com destaque para as lutas de classes que exprimiam a divergência fundamental de interesses advindos das relações sociais da produção capitalista.

Assim sendo, Santos (1998) fala que esses bens públicos consistem em modos diferentes, mas convergentes no propósito de promover o bem comum e a vontade geral. Nesse sentido, por meio das divergências geradas pelo contrato social entre autonomia individual e justiça social, entre liberdade e igualdade, as lutas pelo bem comum foram sempre lutas por definições alternativas do bem comum. Essas lutas resultaram em contratualizações parcelares, incidindo sobre menores denominadores comuns acordados. Essas contratualizações materializaram-se em instituições que asseguraram o respeito e a continuidade do que foi acordado.

Ainda segundo Santos (1998), desse prosseguimento contraditório dos bens públicos e das contratualizações que foram acontecendo, resultaram três grandes constelações institucionais: a socialização da economia, a politização do Estado, a nacionalização da identidade cultural.

Dessa forma, Santos (1998) vai nos falar que a socialização da economia se deu por meio do reconhecimento progressivo das lutas de classes como instrumento não de superação do capitalismo, mas de sua transformação. Assim, nesse período surgem medidas decisivas para a socialização da economia, tais como: regulação do tempo de trabalho, das condições de trabalho e dos salários; criação de seguro social obrigatório, o reconhecimento das greves, dos sindicatos e das contratualizações e negociações coletivas, dentre outros. Conforme o autor:

A materialidade normativa e institucional em que se traduziu a socialização da economia esteve a cargo do Estado, regulando a economia, mediando os conflitos, reprimindo os trabalhadores até ao ponto de lhes extorquir consensos repressivos. (Santos, 1998, p.7)

Aqui, houve um reconhecimento de que a economia capitalista não era constituída somente por capital, fatores de produção e mercado, mas também por trabalhadores. E esses eram indivíduos com necessidades básicas, interesses próprios e legítimos e direitos de cidadania. Nesse processo, os sindicatos tiveram um papel decisivo de reduzir a concorrência entre os trabalhadores.

Essa concorrência entre os trabalhadores, segundo o autor, dava-se, principalmente, por medidas governamentais (baseadas em acordos internacionais ou contratos sociais globais), tais como controle da inflação e contenção do crescimento econômico, combinados com novas tecnologias, que permitem criar riqueza sem aumentar o número de empregos. Dessa forma, com uma quantidade menor de empregos, os trabalhadores entram numa competição entre si para adentrar no mercado de trabalho. Muitas vezes, aceitam condições precárias de trabalho ou até mesmo vivem na informalidade, para conseguirem sobreviver na sociedade capitalista.

Nesse contexto, segundo Santos (1998), a centralidade do Estado na socialização da economia foi um fator decisivo no desenvolvimento de outra constelação institucional, a politização do Estado. Esta se deu pela expansão da capacidade reguladora do Estado. Assim, segundo o autor, “à medida que estatizou a regulação, o Estado fez dela um campo de luta política e nessa medida ele próprio se politizou”.

Por fim, a nacionalização da identidade cultural, segundo Santos (1998), vai reforçar a ideia dos critérios de inclusão/exclusão, que estão escondidos na socialização da economia e na politização do estado. Esse fato, conforme o autor, dá-se em situações em que o trabalhador entra no mercado de trabalho, porém sem quaisquer direitos. São incluídos, segundo a lógica da exclusão. Muitos outros nem sequer conseguem ingressar no mercado de trabalho. Nas palavras do autor:

Quer pela via do pós-contratualismo, que pela do pré-contratualismo, o aprofundamento da lógica da exclusão cria novos estados da natureza: a precariedade da vida e a servidão engendradas pela ansiedade permanente do trabalhador assalariado quanto ao montante e continuidade do trabalho, ou daqueles que não tem sequer condições para procurar trabalho, pela ansiedade dos trabalhadores autônomos quanto à continuidade do mercado

que eles próprios têm de criar todos os dias para assegurar a continuidade dos seus rendimentos e, ainda, pela dos trabalhadores clandestinos sem quaisquer direitos sociais. (Santos, 1998, p. 20)

Logo, a proposta do contrato social de um consenso na sociedade neoliberal é sempre de uma estabilidade que atenda às expectativas dos mercados e dos investimentos, nunca sobre as expectativas das pessoas ou trabalhadores.

Marques (2010), vai nos falar do paradoxo da liberdade política, exposto na obra do Contrato Social de Rousseau. Assim, o filósofo em sua obra recomenda a coerção, pelo corpo político, daquele que se recusa a obedecer à vontade geral, acrescentando que isso equivaleria a forçá-lo a ser livre.

O paradoxo reside no fato de que Rousseau não quer que as coerções impostas pelo contrato social sejam vistas como restrições à liberdade, mas “como o meio pelo qual se garante a existência de uma forma de associação em que cada um obedece apenas a si mesmo, permanecendo assim integralmente livre.” (Marques, 2010, p. 105)

Essa visão paradoxal de Rousseau, segundo Marques (2010), conflita com a dos demais filósofos do contrato social, os quais não negam que a vida em sociedade exija coerções e restrições da liberdade de seus membros. Logo, para Hobbes, os contratantes aceitam voluntariamente uma restrição de sua liberdade original em prol de uma garantia de sua segurança. Locke, por sua vez, diz que cada indivíduo aceita pautar sua liberdade por normas que a tornam compatível com a liberdade dos demais. No entanto, Rousseau parece impor uma tarefa difícil, senão impossível. Nas palavras de Marques:

Mas Rousseau, de sua parte, parece impor-se uma tarefa impossível, pois, enquanto Hobbes e Locke admitem que os indivíduos devam ter sua liberdade restringida em função dos objetivos e necessidades da vida social, Rousseau não quer que as coerções impostas pelo contrato social sejam vistas como restrições à liberdade, mas, ao contrário, como o meio pelo qual se garante a existência de uma forma de associação em que cada um obedece apenas a si mesmo, permanecendo assim integralmente livre. (Marques, 2010, p. 105)

Marques ainda propõe algumas maneiras de resolver esse paradoxo e, portanto, de tentar entender o pensamento de Rousseau:

Uma delas é observar que, se eu desejo os benefícios advindos de uma vida em uma sociedade estável, devo desejar também os meios pelos quais essa estabilidade é conseguida, o que inclui aceitar o estabelecimento de sanções penais que devem aplicar-se a todos e, conseqüentemente, também a mim mesmo. Assim, se eu discordo de alguma lei, enquanto “expressão da vontade geral”, ainda assim devo cumpri-la e, se me recusar, serei coagido a fazê-lo, e essa coação está em princípio de acordo com minha vontade inicial

que deu seu consentimento ao princípio de universalidade da qual ela proveio. (Marques, 2010, p. 105)

Talvez, o pensamento de Rousseau fique melhor compreendido nas visões de Zeni e Reckziegel (2009), para as quais o filósofo chega ao ponto culminante da discussão acerca da democracia e da presença do interesse público no Contrato Social. Logo, dado que somente a vontade geral pode direcionar a força do Estado no cumprimento de sua razão de ser, o bem comum; considerando ainda que, para o aparecimento das sociedades civilizadas foi necessário um choque de interesses particulares, Rousseau entende que é o acordo entre esses interesses particulares que as mantém possíveis:

porquanto que a vontade sempre se dirige para o bem do ser que quer, e a vontade do particular sempre tem por objetivo o bem privado, enquanto que a vontade geral se dirige ao interesse comum, disso se deduz que somente está última é, ou deve ser, o verdadeiro motor do corpo social. (Zeni e Reckziegel, 2009, p. 9345)

Dessa forma, para Rousseau o importante é a elevação do interesse público no bojo do Contrato Social, com isso, ratifica-se a liberdade e a democracia, bem como a soberania popular. Isso se dá pelo fato de que o que dita a norma ao soberano é a vontade geral, cuja expressão encontra-se na lei. Diante disso, todos governam para todos, via um corpo soberano chamado Estado, e, dessa forma, ninguém limita a liberdade de ninguém. Talvez nisso consista o pensamento de Rousseau quando defende que as coerções impostas pelo contrato social não sejam vistas como restrições à liberdade, mas como forma de as pessoas permanecerem livres.

Nesse sentido, Zeni e Reckziegel (2009) nos falam que a soberania popular torna-se evidente quando ratifica que o conceito de Contrato Social está intimamente ligado à vontade geral. Aqui não se está falando da vontade de todos, mas sim da vontade de cada indivíduo enquanto membro da sociedade. Logo, a vontade de todos e a vontade geral não se confundem, pois esta é o interesse comum e aquela é a soma dos interesses particulares.

Nesse contexto, o conteúdo da lei é a vontade geral, não traduzindo, portanto, os interesses particulares, mas sim o interesse coletivo, o bem comum. Rousseau, portanto, defende que a liberdade do homem que existe no estado de natureza precisa ser substituída por uma liberdade civil, que se dá por meio do Contrato Social. Essa liberdade seria a de obedecer às leis, que o indivíduo cria para si mesmo, em conjunto com os demais, para a consecução da vontade geral.

Sobre isso, Vilalba (2013) nos fala que a obra “O Contrato Social” de Rousseau inicia um debate político e social, legitima o poder e funda a sociedade civil, com isso:

Elabora os princípios do direito político, cuja autoridade não deve repousar sobre a autoridade paterna, no poder teocrático, nem na tirania, mas exclusivamente no governo formado através de um pacto social, com cujos princípios deveriam cada cidadão se comprometer individualmente, mediante renúncia de sua liberdade individual em prol de todos os associados que garantirão dignidade, igualdade jurídica e moral e a tão sonhada liberdade civil. (Vilalba, 2013, p. 66)

Em suma, Vilalba (2013) expõe os preceitos de Rousseau, em “O Contrato Social”. Logo, para o filósofo genebrino, o estado de natureza corresponde a um estado original, em que os homens viveriam sem governo. Nele, os conflitos seriam decorrentes das lutas individuais pelo instinto natural de sobrevivência. O contrato social constitui, pois, o fim desse estado. Assim, “a concessão dos direitos individuais em nome do bem comum conduz à organização política da sociedade. De acordo com Rousseau, a organização política resulta das necessidades sociais humanas.” (Vilalba, 2013, p. 66)

Vilalba (2013), ainda fala que de acordo com Rousseau, ao abandonar o estado de natureza, o homem perde a independência, porém alcança uma forma de liberdade superior e elevada. Dessa forma, ao tornar-se membro de uma sociedade, ele tem a oportunidade de aprimorar suas potencialidades humanas e, assim, desenvolver sua natureza e consciência racional. Assim nos fala Vilalba sobre o pensamento rousseauiano:

A soma das forças surge apenas quando muitas pessoas se unem. O contrato social é o ato necessário para que a união preserve cada indivíduo e seus respectivos bens, obedecendo a si próprio e livre como antes. As cláusulas do contrato social, embora nunca enunciadas, são reconhecidamente iguais em todos os lugares. Tais cláusulas são de tal modo determinadas pela natureza do ato que qualquer alteração o anula e, infringindo o pacto social, os indivíduos voltam à liberdade natural e perdem a liberdade contratada. (Vilalba, 2013, p. 66 e 67)

Diante do exposto, acredito que resta resolvido o paradoxo do pensamento rousseauiano acerca da liberdade e das coerções impostas pelo contrato social. Logo, o que o filósofo nos apresenta é que o homem necessita viver em sociedade para não perecer sozinho, mas precisa abdicar um pouco de certa liberdade em prol da obediência à vontade geral, pois somente a coletividade pode atender às necessidades de preservação e existência do homem e de seus bens.

Até aqui, trouxemos uma explicação da gênese do trabalho e como, a partir dele, surgiram as diferentes formações sociais, originadas a partir das relações de produção. Logo, a sociedade se desenvolveu até chegar a sua forma histórica mais complexa, que é o modo de produção capitalista. A partir das contradições das sociedades de classes, surge a necessidade de instrumentos que regulamentem as relações sociais e mitiguem esses conflitos. Aqui, desenvolveu-se a figura do contrato social.

Dessa forma, expomos conceitos e pensamentos do contexto histórico em que o contrato social se originou. Daqui em diante, falaremos de um tipo específico de contrato, o contrato público. Logo, para que seja possível a atividade governamental e a promoção do bem comum, fez-se necessário uma série de normas que regulamentem as atividades do Estado, não seria diferente com os contratos públicos, já que é um instrumento que denota a expressão da consecução do bem comum, através dos bens e serviços públicos.

4.3. Contratos Públicos

Os contratos em que a Administração Pública figura como parte são, genericamente, denominados de contratos da administração. Assim, do gênero contratos da administração, surge a divisão em duas espécies: contratos privados da administração e contratos administrativos.

Os contratos privados da Administração são regidos, predominantemente, pelo direito privado. Neles, a Administração atua em condições de igualdade ou de quase igualdade com o particular contratado. Aqui existe uma relação de horizontalidade.

Por outro lado, os contratos administrativos ou contratos públicos são regidos, predominantemente, pelo direito público, que tem como características a verticalidade na relação entre a administração e o particular contratado, consubstanciada nos princípios da supremacia do interesse público.

Nessa feita, os contratos públicos ou contratos administrativos eram regidos, anteriormente, pela Lei 8666/1993. No entanto, no ano de 2021 foi criada a Lei 14133, que passou a ser o novo regramento para essas contratações. Apesar da criação da nova lei, foi instituído um regime de transição, ou seja, a lei antiga ainda está vigorando em algumas situações específicas, como com os contratos celebrados no âmbito dessa lei, que continuarão por ela regidos em suas prorrogações até sua

completa exclusão. Por tanto, neste trabalho, adotaremos, tanto os mandamentos da Lei 14133/2021 quanto os da Lei 8666/93.

Partindo dessa ideia, temos que os contratos públicos ou contratos administrativos são regidos predominantemente pelo direito público, e tem como característica principal a verticalidade na relação entre a administração e o particular contratado. São exemplos de contratos dessa natureza os contratos de concessão de serviços públicos, de obras públicas e de uso privativo de bens públicos. Assim, segundo a definição prevista no artigo 89 Lei 14133/2021:

Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado. (BRASIL, 2021)

Segundo Di Pietro (2015), a expressão contrato administrativo é utilizada somente para designar os ajustes que a administração celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução dos fins públicos, conforme o regime jurídico de direito público.

Souza (2021) traz a definição de contratos públicos como instrumentos, cujo objetivo final perseguido deve ser a consecução de um fim público. Para isso, o Estado dispõe de instrumentos para ajudar a concretizar esse interesse fundamental na manutenção do bem-estar da sociedade. Logo, o autor observa que nos contratos administrativos genuínos, os poderes públicos figuram com destaque como representantes da coletividade, valendo-se de instituições inusitadas no direito privado para assegurar a boa execução de seus contratos.

Carvalho Filho (2015) vai nos dizer que o substrato básico dos contratos é o acordo de vontades com objetivo determinado, no qual as pessoas se comprometem a honrar as obrigações ajustadas. Ora, com o Estado não poderia ser diferente. Assim, pelo fato de ser uma pessoa jurídica, portanto, apta a adquirir direitos e contrair obrigações, o Estado tem a linha jurídica necessária que lhe permite figurar como sujeito de contratos.

Uma grande característica dos contratos públicos, que os diferencia dos contratos privados diz respeito às prerrogativas de que dispõe a Administração ao celebrar tais instrumentos. Logo, essas prerrogativas, que são mais conhecidas como cláusulas exorbitantes, colocam o poder público em situação de superioridade com relação ao particular, o que rompe, de certa forma, com a ideia de igualdade dos contratos privados. Conforme Di Pietro (2015):

Tais Cláusulas podem ser definidas como aquelas que não são comuns ou que seriam ilícitas nos contratos entre particulares, por encerrarem prerrogativas ou privilégios de uma das partes em relação à outra. (Di Pietro, 2015, p. 303)

Dessa forma, teoricamente, os contratos administrativos caracterizam-se pela presença dessas cláusulas exorbitantes, também denominadas cláusulas de privilégios. Tais cláusulas representam poderes especiais que a Administração possui nas suas relações contratuais, encontrando fundamento no princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

Com isso, a Administração tem poderes para alterar, de forma unilateral, os quantitativos contratuais, ou seja, o poder público pode firmar um contrato para uma quantidade inicial e, independentemente de concordância do contratado, poderá aumentar ou diminuir esses quantitativos, até o limite admitido em lei. Assim, em regra, costuma-se afirmar que o que diferencia os contratos administrativos dos contratos privados é a presença das cláusulas exorbitantes naqueles.

Corroborando com esses conceitos, Carvalho Filho (2015) vai falar do gênero contratos da administração, que correspondem a todos os ajustes bilaterais firmados pela Administração. Assim, desse gênero, surgem dois tipos específicos de ajustes celebrados pela Administração: os contratos privados da administração e os contratos administrativos. Para esse trabalho, especificamente, nos interessa essa segunda modalidade de contratos da administração.

Para Carvalho Filho (2015), o que essencialmente diferencia os contratos públicos dos contratos privados da administração seria o regime jurídico. Assim, nas palavras do autor:

Nesse ponto, é de toda a conveniência observar que nem o aspecto subjetivo nem o objetivo servem como elemento diferencial. Significa que só o fato de ser o Estado sujeito na relação contratual não serve, isoladamente, para caracterizar o contrato como administrativo. O mesmo se diga quanto ao objeto: é que não só os contratos administrativos, como também os contratos privados da Administração, têm de ter, fatalmente, um objetivo que traduza interesse público. Assim, tais elementos têm que ser sempre conjugados com o regime jurídico, este sim o elemento marcante e diferencial dos contratos administrativos. (Carvalho Filho, 2015, p. 177)

Nesse diapasão, Furtado (2000) vai dizer que, obviamente, o contrato só vincula as partes se elas concordarem com a sua celebração. Logo, se não houver a concordância do particular, a administração não tem como obrigá-lo. No entanto, respeitando o princípio da supremacia do interesse público, serão conferidas

à administração prerrogativas que lhe colocarão em um patamar diferenciado, de superioridade em face do particular contratado.

Importante salientar que os contratos públicos, como dito anteriormente, são regidos, predominantemente, pelo direito público, nele contido o direito administrativo. Por sua vez, conforme leciona Furtado (2000), o direito administrativo é fundamentado em dois grandes princípios, o da indisponibilidade do interesse público e da supremacia do interesse público sobre o interesse privado. Logo, essas características são o que diferenciam os contratos públicos dos contratos privados. Assim, segundo Furtado (2000):

Os contratos celebrados pela Administração Pública distinguem-se daqueles celebrados no âmbito do direito privado porque em relação a estes últimos vale, como regra, a disponibilidade da vontade. Normalmente, no campo do direito privado, têm as partes ampla liberdade de contratar, ao passo que ao celebrar contratos, a Administração Pública deve ter toda sua atuação vinculada à plena realização do interesse público. (Furtado, 2000, p.41)

O Princípio da Supremacia do interesse público sobre o particular consiste no excesso de poder da Administração Pública em relação ao particular. Assim, o artigo 58 da Lei nº 8666/93 estabeleceu uma série de prerrogativas da administração que foram mantidas pela Lei 14.133/2021, conforme segue:

Art. 104. O regime jurídico dos contratos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, as prerrogativas de:
 I - Modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;
 II - Extingui-los, unilateralmente, nos casos especificados nesta Lei;
 III - fiscalizar sua execução;
 IV - Aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;
 V - Ocupar provisoriamente bens móveis e imóveis e utilizar pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato nas hipóteses de:
 a) risco à prestação de serviços essenciais;
 b) necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, inclusive após extinção do contrato. (BRASIL, 2021)

Em resumo, Carvalho Filho (2015) traz a definição de contratos administrativos como sendo o ajuste firmado entre a Administração Pública e um particular, regulado basicamente pelo direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza interesse público. Assim, pode-se concluir que a grande finalidade dos contratos públicos é atender a um fim público, sendo esses traduzidos nas necessidades da sociedade.

A Lei nº 8.666/93 define contrato da seguinte maneira:

Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo

de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Ainda sobre o conceito de contratos públicos, a Lei 14.133/2021 dispõe que:

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado. (BRASIL, 2021)

Conforme leciona Marçal Justen Filho (2016), o contrato administrativo pode ser identificado como um acordo de vontades entre um Órgão da Administração Pública e um particular, o qual produz direitos e obrigações para ao menos uma das partes.

Sobre os tipos de contratos públicos, Júnior (2024), nos diz que existem os seguintes tipos: Contrato de concessão; Contrato de compra; Contrato de fornecimento; Contrato de obra pública; Contrato de serviço; Contrato de gestão; Termo de parceria; Contrato de programa; Contrato de eficiência.

Daremos ênfase aqui ao tipo de contrato de serviço, por ser ele amplamente utilizado no âmbito do IFCE - Campus Sobral e, portanto, por ser ele o objeto de trabalho dos fiscais e gestores de contratos.

Assim, a Lei nos traz a definição de contrato de serviços, o qual é “todo contrato em que predomina atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse da Administração”. (BRASIL, 2021)

Ainda de acordo com a Lei, os serviços podem ser comuns ou especiais:

Os serviços comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.” Por outro lado, “os serviços especiais são aqueles que por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não podem ser descritos objetivamente. (BRASIL, 2021).

Ademais, os contratos de serviços ainda se dividem em: por escopo ou de serviços não contínuos e contínuos. Os contratos por escopo ou contratos de serviços não contínuos, são aqueles que impõem ao contratado o dever de realizar a prestação de um serviço específico em período predeterminado, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto. Portanto, esse tipo de contrato perdura pelo tempo necessário para a conclusão do objeto.

Por sua vez, os serviços contínuos são os serviços contratados pela administração pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de

necessidades permanentes ou prolongadas. Dessa forma, nesse tipo de contrato, a necessidade da administração acontece constantemente, motivo pelo qual a vigência do contrato é definida pelo seu prazo, pois o contratado prestará o serviço permanentemente ao longo de toda a duração do contrato.

Assim, o serviço será contínuo quando for essencial para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

Cabe destacar os serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, que são aqueles cujo modelo de execução contratual exige, entre outros requisitos, que os empregados da contratada fiquem à disposição nas dependências da contratante para a prestação dos serviços. Esse tipo de contrato é amplamente utilizado no IFCE - *Campus* Sobral e de suma importância, por se tratar de um serviço que envolve pessoas trabalhando nas dependências do *Campus* e, portanto, haver a necessidade de uma fiscalização mais apurada, levando em consideração os direitos trabalhistas.

Com relação a esses contratos, Santos (2017) nos fala da relevância do papel do fiscal do contrato ao se levar em consideração as questões trabalhistas e previdenciárias quando o objeto do contrato envolve terceirização de serviços com mão de obra. Nesse sentido, o Tribunal Superior do Trabalho tem reconhecido que a omissão culposa da administração em relação à fiscalização gera responsabilidade para a União.

Santos (2017) ainda nos adverte sobre a forma de se evitar que essa responsabilidade recaia sobre a Administração, que seria por meio da comprovação da efetiva fiscalização da execução contratual. Por isso que nesses contratos de prestação de serviços terceirizados exige-se uma fiscalização mais rigorosa.

Dessa forma, Santos (2017) conclui seu pensamento afirmando que para que o procedimento de fiscalização seja eficaz, exige-se o envolvimento direto e diário do fiscal, acompanhando a rotina das práticas trabalhistas da empresa contratada. Logo, a Administração só se isenta dessa responsabilidade quando demonstra que todos os procedimentos legais de controle adotados foram eficazes na obtenção dos seus resultados.

Do contrário, ao se comprovar que existe nexos causal entre a inadimplência da Administração pública em fiscalizar eficientemente e a inadimplência trabalhista da empresa contratada, caracteriza-se a culpa *in eligendo* ou *in vigilando* da Administração e, conseqüentemente, sua responsabilidade subsidiária pelos encargos sociais inadimplidos.

Em suma, é de crucial importância que o fiscal de contratos tenha conhecimento adequado sobre os termos contratuais, pois ao fazer qualquer solicitação ou recomendação ao contratado, precisa pautar-se no que foi estabelecido no contrato. Assim, tanto o contrato, quanto o edital de licitação e o projeto básico devem ser bem elaborados.

Por esse motivo, faz-se mister a participação do Gestor de contratos na fase de planejamento da licitação, mais especificamente, na elaboração do Projeto Básico/Termo de Referência, pois esse procedimento será importante para que ele atue na definição dos mecanismos de controle, no acompanhamento e na fiscalização do objeto da futura contratação. Logo, é no Projeto Básico e no Termo de Referência que são especificados o objeto da contratação e as obrigações da contratada e da contratante, bem como os critérios para a avaliação dos serviços a serem executados pela contratada. Sobre isso, Santos fala:

Um planejamento bem estruturado para qualquer contratação pública e um procedimento adequado durante o processo licitatório, são indicativos do alcance de bons resultados para a Administração Pública. No entanto, não garantem um resultado satisfatório, pois se não houver uma fiscalização eficaz, eficiente e efetiva, com o devido acompanhamento dos serviços ou do produto final a ser recebido, os resultados não vão aparecer. Se não houver o correto acompanhamento da execução do contrato, não se conseguirá identificar em tempo a necessidade de adoção de medidas corretivas. (Santos,2017, p. 196)

Dessa maneira, o envolvimento do Gestor de contratos na fase de elaboração do projeto básico, do termo de referência e do edital, principalmente, no que diz respeito às especificações técnicas, é fundamental para o sucesso da contratação dos serviços. Logo, a gestão do contrato é indispensável para a execução fiel do contrato nos termos pactuados pelas partes, evitando que a contratada ou contratante descumpra cláusulas total ou parcialmente.

Diante do exposto, observa-se a importância da função exercida pelo fiscal e pelo gestor de contrato. Em vista disso, o agente público investido nessas funções tem por obrigação exercer essa atividade com zelo e comprometimento, pois se

praticar ato que possa gerar danos ao Erário, poderá sofrer as sanções estabelecidas na Lei, além de responder penal, civil e administrativamente.

Além disso, essa atividade se mostra de fundamental relevância para a garantia da boa execução dos serviços públicos e, portanto, do zelo pela coisa pública. Nesse sentido, no próximo tópico, discutiremos sobre a função de gestão e fiscalização de contratos administrativos, trazendo conceitos e normativos que esclarecem sua forma de atuação.

4.4. A atividade dos gestores e fiscais de contratos

Conforme o art. 39 da IN 05/2017, do Ministério de Gestão e Planejamento, as atividades de gestão e fiscalização da execução contratual consistem no conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos à repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto.

Assim, seguindo os mandamentos da Lei 8666/93, Costa (2013) vai nos dizer que o fiscal de contrato é a pessoa pertencente aos quadros da Administração, formalmente designada para acompanhar a execução do contrato, anotando em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato e determinando o que for necessário para regular as faltas ou defeitos observados (Costa, 2013, p. 61). Sua atuação é de crucial importância para a boa execução dos serviços contratados pelas instituições públicas, sendo assim um bom exemplo de zelo pelos recursos públicos.

Por sua vez, o gestor de contratos também deve pertencer aos quadros da Administração, tem as atribuições de tratar com o contratado, exigir o cumprimento do pactuado, sugerir eventuais modificações contratuais, comunicar a falta de materiais, recusar o serviço (nesse caso, geralmente subsidiado pelas anotações do fiscal) (Costa, 2013, p. 62).

Nos termos da IN 05/2017, a Gestão da Execução do Contrato é a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros. (Brasil, 2017).

Já a atividade de fiscal técnico, conforme a IN 05/2017, consiste no acompanhamento com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado. (Brasil, 2017).

Segundo Junior (2024), a gestão de contratos pode ser dividida em duas atividades fundamentais: a gestão jurídico-formal e a gestão operacional.

A gestão jurídico-formal abarca as responsabilidades que, em geral, são atribuídas ao Gestor de contratos e estão relacionadas às questões normativas, tais como prazo de vigência contratual, reajuste e sanções pela inexecução, ao passo que a gestão operacional compreende as responsabilidades atribuídas ao Fiscal de contratos quando ele tem a responsabilidade pela fiscalização da execução contratual. (Junior, 2024, p. 24)

De acordo com a Lei 14133/2021, a administração deverá acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos administrativos, para isso deverá designar um ou mais fiscais. Além disso, há também a necessidade de designar os substitutos dos fiscais titulares.

Com relação a indicação dos gestores, fiscais e seus substitutos, a IN 05/2017, em seu art. 41 vai nos dizer que isso cabe aos setores requisitantes dos serviços ou pode ser estabelecido em normativo próprio de cada órgão ou entidade, de acordo com o funcionamento de seus processos de trabalho e sua estrutura organizacional. Vale salientar que a IN também fala que ao indicar um servidor, devem ser considerados a compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, o quantitativo de contratos por servidor e a sua capacidade para o desempenho das atividades.

Ainda, em seu parágrafo primeiro, a IN fala que para o exercício da função, o gestor e fiscais deverão ser cientificados, expressamente, da indicação e respectivas atribuições antes da formalização do ato de designação. Assim, após a indicação do

setor requisitante, a autoridade competente do setor de licitações deverá designar, por ato formal, o gestor, o fiscal e os substitutos (no IFCE, dá-se por meio de Portaria).

Corroborando com o assunto, o TCU nos fala que a nomeação de fiscais para os contratos celebrados deverá ser efetuada tempestivamente, evitando a emissão de portarias de nomeação após o início da vigência daqueles.

Diante disso, pode surgir o questionamento se pode o servidor, ao ser indicado, recusar-se a aceitar exercer tal função. Sobre isso, a própria IN nos dá a resposta em seu art. 43, ao afirmar que o encargo de gestor ou fiscal não pode ser recusado pelo servidor, por não se tratar de ordem ilegal. No entanto, se o servidor se considerar incapaz, deverá expor ao superior hierárquico as deficiências e limitações técnicas que o possam impedir de cumprir com o exercício de suas atribuições.

No caso, ocorrendo tal situação, cabe à Administração providenciar a qualificação do servidor para o desempenho das atribuições, conforme a natureza e complexidade do objeto, ou designar outro servidor com a qualificação requerida.

Sobre esse assunto, Costa (2013) vai nos dizer que a escolha do fiscal, portanto, deve recair sobre servidor que tenha um conhecimento técnico suficiente do objeto que está sendo fiscalizado, pois falhas na fiscalização podem vir a alcançar o agente público que o nomeou.

Além disso, o estatuto dos servidores públicos federais, Lei 8112/90, em seu artigo 116, inciso IV, ao elencar os deveres dos servidores, traz que é sua obrigação cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais. Por tanto, ratificando o que consta na IN, por não se tratar de ordem ilegal, essa atribuição, a princípio, não poderia ser recusada pelo servidor designado. (Brasil, 1990).

Contudo, não raro, os servidores ao serem designados para essas funções se sentem apreensivos e receosos por serem atividades bem específicas, que muitas vezes não estão relacionadas às suas atribuições cotidianas. Para isso, a Lei 14133/21, nos traz que a Administração deve adotar providências, previamente, à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual.

Além do mais, a IN 05/2017 em seu artigo 43, parágrafo único, dispõe que a Administração, diante de deficiências e limitações técnicas, deverá providenciar a qualificação do servidor para o desempenho das atribuições, conforme a natureza e complexidade do objeto, ou designar outro servidor com a qualificação requerida.

Ainda, os fiscais deverão atender a uma série de requisitos exigidos pelo artigo 7º da Lei 14133/2021, a saber: serem preferencialmente servidores efetivos, possuírem atribuições, formação e qualificação compatíveis e não possuírem relação de parentesco ou vínculo com os licitantes ou contratantes habituais.

A legislação ainda prevê, em seu artigo 117, que os fiscais serão auxiliados pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da administração, que atuarão dirimindo dúvidas e subsidiando os fiscais com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual. Ademais, a legislação também admite a contratação de terceiros para assistir ou subsidiar o fiscal na execução de sua função.

Diante do exposto, o Tribunal de Contas da União nos diz que a atividade de fiscalização de contrato administrativo não constitui uma mera opção discricionária da administração, mas um poder-dever. Logo, a lei impõe a obrigação de fiscalizar e acompanhar a execução dos contratos por uma pessoa especialmente designada pela Administração.

Daí, nota-se a relevância da função de fiscalização de contratos, pois os serviços públicos, assim como as obras e as compras precisam ser atestados de que foram realizados com excelência. Afinal, em todos esses objetos estão presentes recursos públicos. Segundo o Acórdão nº 3947/2009- 1ª Câmara do TCU, o atesto da realização de serviços é fase importante da ordenação de despesa, na qual é efetuada a liquidação da despesa, significando para a Administração que o serviço encontra-se efetivamente realizado e em condições de ser pago.

De acordo com Pires (2020), fiscalização e o acompanhamento dos contratos administrativos constituem, pois, um dever da Administração Pública, conforme Artigo 58, inciso III e artigo 67 da Lei 8.666/93. Isso porque essa atividade objetiva assegurar que o objeto contratado seja recebido ou executado a contento e as obrigações decorrentes sejam realizadas no tempo e modo devidos, além de as cláusulas contratuais serem rigorosamente observadas.

Segundo Costa (2013), a Administração tem, portanto, o poder-dever de fiscalizar o contrato. Para isso, deve ser nomeado formalmente um fiscal para verificar a sua correta execução. Aqui, não cabe aqui juízo de oportunidade e conveniência do gestor em nomear ou não o fiscal.

Importante elucidar o que prevê o parágrafo terceiro do art. 40 da IN 05/2017, que diz que as atividades de gestão e fiscalização da execução contratual

devem ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática, podendo ser exercidas por servidores, equipe de fiscalização ou único servidor, desde que, no exercício dessas atribuições, fique assegurada a distinção dessas atividades e, em razão do volume de trabalho, não comprometa o desempenho de todas as ações relacionadas à Gestão do Contrato.

Vale salientar um importante conceito no âmbito da gestão e fiscalização de contratos, que é o da segregação de funções. Esse conceito consubstancia-se em um princípio, previsto no artigo 12 do Decreto 11246/2022, o qual versa sobre a vedação da designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a risco, buscando, dessa forma reduzir a possibilidade de ocultação de erros e ocorrências de fraudes nas contratações.

Sobre isso, Costa (2013) fala que com o fito de se evitar qualquer ingerência nas atividades de fiscalização, o fiscal não deve ser subordinado ao gestor de contratos. Ainda, obedecendo ao princípio da segregação de funções, essas atividades de gestor e fiscal de contratos não devem ser atribuídas a uma mesma pessoa.

Segundo Costa (2013), o fiscal de contratos tem a incumbência de se certificar que as condições estabelecidas em edital e na proposta vencedora estejam sendo cumpridas durante a execução do contrato, para que assim os objetivos da licitação sejam efetivamente concretizados.

Assim, de acordo com Almeida (2022), com a nova lei de licitações e contratos, houve um maior detalhamento de questões relacionadas à fiscalização contratual. Isso vem corroborar a importância desse tema para a boa execução dos contratos administrativos, já que boas licitações e bons contratos são perdidos em seus resultados devido a uma deficiência na fiscalização ou até mesmo à ausência de qualquer esforço fiscalizatório. Dessa forma, a Lei 14133/2021 atribui maiores responsabilidades ao fiscal de contratos, reafirmando-o como parte essencial na gestão contratual, visando o bom uso do dinheiro público.

Nesse âmbito, Santos (2017) nos fala que objeto contratual executado conforme consta em seu termo, evita o desperdício e salvaguarda o interesse público. Logo, se o processo fiscalizatório for falho, todos os objetivos incessantemente buscados por meio de um processo licitatório correto e competitivo acabariam sendo prejudicados.

A autora ainda complementa, ao dizer que fiscalizar e acompanhar a execução do contrato é essencial à Administração Pública, para que esta possa identificar a tempo se os projetos, as especificações e os demais requisitos previstos no contrato estão sendo cumpridos. Agindo assim, evita-se, com uma fiscalização efetiva, que defeitos ou irregularidades possam ser ocultados ao longo da execução do contrato, resguardando, assim, o interesse público.

Além disso, a autora nos fala de outro fator importante e que aumenta ainda mais a responsabilidade do servidor fiscal, que é o fato de a Administração Pública se tornar responsável, subsidiariamente, pelas verbas trabalhistas, no caso de inadimplência da empresa prestadora de serviços, caso não comprove que fiscalizou, de forma eficaz, a execução do contrato, conforme entendimento do Tribunal Superior do Trabalho.

Diante de tantas responsabilidades e obrigações, pode o servidor designado para a função de fiscal de contratos encontrar dificuldades para exercer tal função. Com relação a isso, a Lei 14133/2021, em seu artigo 18, §1º, inciso x, traz a obrigação de Administração promover capacitação dos servidores ou empregados, incumbidos da função de gestão e fiscalização de contratos.

De acordo com Almeida (2022), a Lei traz essa atribuição para a Administração antes mesmo da celebração do contrato. Assim, deve a Administração ocupar-se da capacitação de pessoal para gestão e fiscalização contratuais, reforçando e reconhecendo legalmente a importância de capacitar esses profissionais, para que assim atinjam os objetivos do interesse público. Corroborando com esse entendimento, Santos fala que:

A capacitação deficiente dos agentes públicos e a conseqüente falha na observância dos procedimentos legais e técnicos inerentes e necessários a uma boa fiscalização do objeto contratado podem levar a verdadeiros desastres no gasto dos recursos públicos, incluindo decisões incorretas, documentos mal elaborados, contratações desvantajosas e aquisições ineficazes para a Administração, entre outros. São esses os motivos que justificam o dever da Administração Pública de investir em programas de capacitação, de treinamento e de orientação para o agente público. (Santos, 2017, p. 197)

Santos (2017) ainda complementa que é imperioso destacar que o papel do agente público como fiscal de contratos tem se transformado em razão das inúmeras responsabilidades que foram e continuam sendo atribuídas pelas legislações. Além

disso, exige-se do servidor uma atualização permanente, em razão das constantes alterações legais, infralegais e jurisprudenciais.

Nessa seara, no próximo tópico, apresentaremos uma série de estudos que foram realizados sobre o tema e que, portanto, reforçam a importância da atuação desses profissionais. Além do mais, retratam a dificuldade encontrada na execução da função de fiscalização e gestão contratual e trazem à baila a necessidade de capacitação e atualização constante desses profissionais.

4.5. Necessidade de capacitação e atualização constante dos fiscais de contratos

A finalidade da Administração Pública é atender ao interesse público. Nesse contexto, os contratos administrativos alinham-se a esse fim, sendo um instrumento que busca satisfazer as necessidades coletivas. De acordo com Sousa (2014), o Estado, no cumprimento de suas funções e manutenção da máquina administrativa, necessita, em muitos casos, contratar particulares. Essas contratações são regulamentadas, atualmente, pela nº 14133 de 2021, conhecida como Lei de Licitações e Contratações Públicas, que impõe ao gestor uma série de cuidados que deverão ser tomados antes e durante a execução contratual.

Segundo Vieira (2014), a atividade de contratação realizada pelos diversos órgãos e entidades da Administração Pública brasileira, dada sua crescente complexidade jurídico procedimental, certamente, extrapola, em muito, os limites da lei, fazendo dos institutos do direito administrativo contratual, um ramo do Direito Administrativo dotado de grande carga de especificidade, transformando-se tal atividade jurídica quase em arte. Por isso, os agentes públicos que atuam nesta seara, tais como ordenadores de despesa (OD), gestores e fiscais de contratos, membros de comissões de licitação, pregoeiros e as respectivas equipes de apoio necessitam de capacitação e atualização constante, haja vista o dinamismo empregado pelo tema.

Ainda de acordo com Vieira (2014), encontram-se duas figuras centrais do processo de garantia da eficiência e do resultado da contratação pública, quais sejam os agentes públicos com atribuição de gestor e de fiscal de contratos que, a seu turno, necessitam de conhecimentos cada vez mais específicos para o cumprimento de sua missão institucional.

Nesse contexto, Camargo (2020) afirma que o trabalho de fiscalização é um importante instrumento da administração pública, que visa evitar problemas relacionados à má qualidade das obras públicas, ao não cumprimento contratual e garantir a conclusão das obras. Assim, a autora desenvolveu um estudo, cujo foco central eram os fiscais técnicos que atuavam nas fiscalizações de obras do IFRS, lançando um olhar sobre o trabalho desenvolvido por estes profissionais, por ser fundamental para o alcance dos objetivos institucionais.

Assim, em seu trabalho a autora desenvolveu um produto educacional com a pretensão de promover ensino através de um guia e de um curso de formação continuada para os servidores que atuam em contratos administrativos. Logo, a autora explana que a ferramenta decorrente de sua pesquisa vai ao encontro das ideias da instituição, das propostas de ensino do ProfEPT e das bases conceituais estudadas, procurando trazer para o seu estudo as reflexões do trabalho como princípio educativo. Por fim, segundo ela, o produto educacional apresentado atendeu aos objetivos propostos em sua pesquisa, pois apresentou potencial como um material de auxílio para o trabalho dos fiscais técnicos, colaborando no desempenho de suas atividades de fiscalização de obras no IFRS, dentro de uma perspectiva mais humana e integral, trazendo também, em sua essência, o sentido do trabalho de fiscalização para estes profissionais.

Nessa seara, Cunha (2022) assinala que o setor público tem como personificação de sua atuação, a presença dos servidores públicos na execução de atividades necessárias, para além de sua função principal, entre elas a fiscalização de contratos públicos continuados com cessão de mão de obra. Conforme o autor, a Instrução Normativa MPDG nº05/2017, em seu artigo 43, determina que todo e qualquer servidor público pode/deve exercer a função de fiscalizar contratos de serviços terceirizados, no entanto, nem todos os servidores públicos sentem-se aptos para essa tarefa.

Assim, o autor realizou um estudo no âmbito do *Campus* São João de Meriti do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro (IFRJ), com o objetivo de contribuir para a formação do servidor público que atua na fiscalização de contratos continuados com cessão de mão de obra residente. O trabalho teve como produto a elaboração de um e-book orientador para os servidores que são ou vierem a ser fiscais de contratos continuados no IFRJ. O produto educacional foi avaliado por uma comissão composta por servidores da

Direção de Administração do Campus São João de Meriti, além de servidores com experiência na fiscalização de contratos de forma a enriquecer o conteúdo do produto educacional.

Seguindo nessa linha de estudo, Baronio (2021) afirma que a gestão e fiscalização de contratos administrativos são atividades necessárias para estabelecer o cumprimento de objetivos definidos nas contratações públicas. Nesse sentido, realizou uma pesquisa com o objetivo de investigar como a aprendizagem organizacional de forma colaborativa, por meio de uma VCoP (comunidades de prática virtuais) de servidores do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS), pôde contribuir para aperfeiçoar a práxis e para a solução de problemas cotidianos na gestão e fiscalização de contratos terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, contribuindo na formação humana integral (FHI) de seus membros. Assim, os resultados de sua pesquisa permitiram conhecer a legislação aplicada à gestão e à fiscalização de contratos, conhecer CoPs (Comunidades de prática) e suas contribuições para instituições públicas e para a FHI, e apontaram que a CoP-GFi (Comunidade de Prática Virtual de Gestores e Fiscais de Contratos Administrativos Terceirizados do IFRS), propiciou a solução de problemas cotidianos, aperfeiçoou a práxis da gestão e fiscalização de contratos no IFRS, promoveu benefícios aos membros e ao IFRS e foi capaz de contribuir para a FHI. A partir da pesquisa, foi elaborado um produto educacional em forma de guia, para orientação do desenvolvimento de VCoPs em ambientes de trabalho na perspectiva da FHI.

Dessa forma, conclui-se que a função de gestão e fiscalização de contratos revela-se de fundamental importância para a administração pública, pois visa evitar problemas relacionados à execução dos contratos administrativos. Daí revela-se a pertinência e a relevância de uma formação para esses servidores, acompanhada de material de auxílio para a execução de seus trabalhos, abrangendo também uma perspectiva mais humana e integral, que traga para esses sujeitos sentido na realização de seu labor.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou, em última instância, trazer uma discussão acerca das dificuldades encontradas pelos fiscais e gestores de contratos no exercício de sua função. Para tanto, fez-se necessário uma análise ontológica sobre a categoria

trabalho e contrato social, para chegarmos a um tipo específico de contratos, o contrato público e, assim, atingir a discussão sobre a atividade de fiscalização de contratos e a consequente necessidade de capacitação desses profissionais.

Logo, o que o legado marxiano nos fala é que o homem transforma e forma sua vida através do trabalho. Assim, ele age sobre a natureza, transformando-a e, ao transformá-la, transforma a si próprio, humanizando-se. Em suma, o homem só se torna humano a partir do trabalho, ou seja, da sua relação com a natureza, onde passa a produzir a própria vida.

Dessa forma, a produção social, ou seja, o trabalho, tornou-se o momento singular predominante do ser social. Ela se constituiu, pois, no primeiro ato histórico dos homens. Por meio dela, deu-se a fundação e a gênese do ser social.

Foi com a produção social que se deu o ato histórico que permitiu a sucessão do ser orgânico para o ser humano. Aqui, revelou-se um salto ontológico de transição de um ser para outro, qualitativamente, diferente. Logo, a produção social deu início na história dos homens ao seu processo de afastamento das barreiras naturais, rumo à emancipação humana.

Desta maneira, para compreendermos a história do ser social, tivemos que adentrar no modo de como a produção social dos bens materiais foi realizada nos diversos momentos históricos. Assim, a luta pela produção e reprodução da existência consiste, pois, no diferencial do homem dos demais animais da natureza.

Desde os primórdios, os homens passaram a ter consciência do real. Eles sabiam que sua existência se diferenciava da existência dos outros animais orgânicos. Portanto, a produção social permitiu a passagem do ser orgânico para o ser social, bem como, foi por meio dela, que o gênero humano foi posto em movimento e começou a construir sua história.

Nesse contexto, apresentamos neste trabalho as diversas formações sociais humanas. Começando pela comunidade primitiva e como ela foi, aos poucos, afastando-se das barreiras naturais. Esse processo foi posto em movimento pela necessidade do homem de produzir e reproduzir-se. Pelo processo de desenvolvimento da produção, criou-se o excedente, resultando na formação da propriedade privada. Aqui, estavam postas as condições objetivas para um processo de produção e reprodução baseado na luta de classes.

A partir disso, pôs-se em movimento a reprodução do ser social, tendo como base o desenvolvimento da valorização do valor. Esse processo teve início com o modo de produção tributário, passou pelo modo de produção escravista, pelo feudal e atingiu sua complexificação no modo de produção capitalista. Embora o ser social tenha se desenvolvido, esse processo foi desigual, o que resultou em lutas de classes.

Desse modo, apresentamos o modo de produção tributário, representando o fim da sociedade primitiva dos clãs. Aqui iniciou-se a sociedade de classes, representada pela instância política. Houve aqui o processo de valorização do valor, por meio da produção do excedente e apropriação na forma de tributo.

Continuando no processo de prosseguimento do ser social, chegamos ao modo de produção escravista. Destacamos o fato de que nem todos os povos escolheram essa forma de produzir riquezas, mas foi a forma escolhida pelos povos greco-romanos. Assim, as cidades-estado gregas foram fundamentadas sob a produção escravista. Esse modo de produção foi baseado na luta de classes entre os senhores donos de escravos e os escravos.

Em seguida, trouxemos o modo de produção feudal. Demonstramos que a partir das ruínas do modo de produção escravista, surgiu o modo de produção feudal. Aqui, as contradições existentes entre os senhores feudais e os servos, fez brotar uma série de ideias antagônicas. Com o aumento dessas contradições e o crescimento das cidades feudais, inicia-se o processo de dissolução do feudalismo. Esse processo foi gradual e marcado pelo surgimento de novas formas de produção e reprodução do ser social, como o comércio e o desenvolvimento das cidades. Isso foi, aos poucos, enfraquecendo o sistema feudal e abalando as estruturas socioeconômicas medievais.

Nesse contexto, a valorização do valor passou a ser um processo mais desenvolvido e complexo no prosseguimento do ser social. Com isso, foram postas as condições objetivas para o surgimento do modo de produção capitalista. Aqui, predomina o processo de valorização da propriedade privada. Logo, com o capitalismo, há uma mudança no movimento da produção social, a produção dos bens materiais passou a ser fundada na valorização do valor, e não mais na valorização do uso, como na sociedade primitiva.

Nas sociedades mercantis os homens aparecem como produtores privados,

independentes uns dos outros. As relações sociais no capitalismo consistem no fato de os homens comparecerem no processo produtivo como capitalista e trabalhador assalariado: o capitalista como proprietário dos meios de produção, e o trabalhador como proprietário da força de trabalho.

Na sociedade capitalista, cada um desenvolve sua vida como uma infinita luta contra tudo e contra todos na busca por aumentar sua riqueza ou, simplesmente, para sobreviver aos níveis mais miseráveis de sociabilidade. Dessas condições adversas, surgem os conflitos e as lutas de classes, como resultado das relações desiguais entre capitalistas e trabalhadores assalariados.

Diante das contradições e lutas de classes inerentes às relações antagônicas entre trabalhadores e capitalistas, surgiu a necessidade de instrumentos que contivessem os conflitos e mantivessem os fundamentos do capitalismo. Dessa forma, apresentaremos a figura do contrato social, como elemento regulamentador e mantenedor dessas relações.

Dessa forma, expusemos a contraditoriedade entre a consciência do gênero humano e do particular nas relações sociais. Logo, com o desenvolvimento da sociabilidade e a conseqüente extensão de conflitos sociais, surgiu a necessidade de mediações sociais, que explicitasse as necessidades do gênero humano, em face do particular. Assim, demonstramos como a necessidade social de tais mediações foi o fundamento ontológico para a gênese e o desenvolvimento de complexos sociais como a tradição, a moral, os costumes e a ética.

Nesse contexto, apresentamos a figura do Contrato Social, demonstrando as diferentes concepções sobre esse instrumento para Hobbes, Lock e Rousseau. Demonstramos como o contrato social e seus princípios reguladores foram o fundamento ideológico e político da contratualidade real, como meio de organização das sociedades modernas. Logo, a proposta do contrato social foi a de um consenso na sociedade neoliberal, como forma de promover uma estabilidade que atenda às expectativas dos mercados e dos investimentos, nunca às expectativas dos trabalhadores.

Discorreremos sobre o pensamento rousseauiano acerca do contrato social, que nos falou da vontade geral e da elevação do interesse público no bojo do Contrato Social, que seriam elementos que ratificam a liberdade e a democracia, bem como a

soberania popular. Essa soberania popular torna-se evidente quando ratifica que o conceito de Contrato Social está intimamente ligado à vontade geral. Aqui não se estava falando da vontade de todos, mas sim da vontade de cada indivíduo enquanto membro da sociedade. Logo, a vontade de todos e a vontade geral não se confundem, pois esta é o interesse comum e aquela é a soma dos interesses particulares.

Nesse contexto, o conteúdo da lei é a vontade geral, não traduzindo, portanto, os interesses particulares, mas sim o interesse coletivo, o bem comum. Rousseau, portanto, defendeu que a liberdade do homem que existe no estado de natureza precisa ser substituída por uma liberdade civil, que se dá por meio do Contrato Social. Essa liberdade seria a de obedecer às leis, que o indivíduo cria para si mesmo, em conjunto com os demais, para a consecução da vontade geral.

Após explicitar os conceitos e pensamentos do contexto histórico em que o contrato social se originou, adentramos num tipo específico de contratos, o contrato público. Este, que também é conhecido como contrato administrativo, constitui-se em um acordo entre a administração pública e um particular, com o objetivo de realização de um interesse público. Logo, trata-se de um instrumento que visa satisfazer as necessidades da sociedade, pois nele estão presentes os principais serviços do Estado, destinados à população.

Por fim, chegamos à atividade dos fiscais de contratos e sua necessidade constante de capacitação. Dessa forma trouxemos uma visão geral do que são as funções de gestor e fiscal de contratos no serviço público. Falamos também da importância que esses profissionais representam para a boa execução do pactuado nos contratos e pelo zelo com a coisa pública.

Expusemos como se dá esse trabalho, com seus desafios, dificuldades e responsabilidades. Ainda, demonstramos o fato de que muitos servidores sentem-se inaptos por realizar tal incumbência e, portanto, reforçamos a necessidade de capacitação desses profissionais. Logo, deixamos claro que a própria legislação exige que haja um adequado treinamento dessa categoria, para um bom exercício profissional.

Como forma de colaborar com a apreensão de conhecimentos desses profissionais, esta pesquisa teve como resultado a elaboração de um guia prático sobre contratos públicos. Nele, abordamos os principais conceitos e procedimentos

utilizados no âmbito dessa atividade. O material foi fruto de uma ampla pesquisa documental e bibliográfica, onde expusemos leis esparsas e jurisprudências sobre o tema. Logo ele foi fundamentado na legislação correlata e entendimento de diversos tribunais e órgãos jurídicos do país, como forma de facilitar o acesso rápido e prático por parte dos fiscais e ser instrumento de auxílio e consulta no exercício de sua função.

Por fim, concluímos com esta pesquisa que o trabalho desses profissionais é fundamental para o sucesso dos serviços públicos contratados e,consequentemente, para que o IFCE - Campus Sobral alcance seus objetivos institucionais. Dessa maneira, o envolvimento desses servidores é indispensável para a execução fiel do contrato nos termos pactuados pelas partes, evitando que a contratada ou contratante descumpra cláusulas total ou parcialmente.

Por sua vez, a importância dos contratos públicos no desenvolvimento institucional vem do fato de ser ele o instrumento que põe a termo o que foi licitado pela Administração. Assim, nele estão contidos os mais diversos serviços e bens públicos que serão destinados à população. Nisto consiste a relevância do trabalho dos fiscais e gestores: garantir a boa execução dos serviços públicos que se encontram pactuados no contrato.

Dessa forma, desde a merenda escolar até o livro que chega para o aluno, perpassando por materiais e equipamentos de laboratórios e serviços terceirizados, prestados no âmbito do IFCE, todos são originados de processos licitatórios e, por fim, são gerados contratos para fiscalizar esses bens públicos disponibilizados à sociedade. Por isso que essa atividade é tão fundamental para o atingimento das metas institucionais do Instituto.

Diante do exposto, observa-se a importância da função exercida pelo fiscal e pelo gestor de contrato. Em vista disso, o agente público investido nessas funções tem por obrigação exercer essa atividade com zelo e comprometimento, pois se praticar ato que possa gerar danos ao Erário, poderá sofrer as sanções estabelecidas na Lei, além de responder penal, civil e administrativamente.

Além disso, essa atividade se mostra de fundamental relevância para a garantia da boa execução dos serviços públicos e, portanto, do zelo pela coisa pública. Com isso esse trabalho colocou em evidência essa atividade, e sua relevância social e

buscou, em última análise, trazer à baila a necessidade de capacitação constante desses profissionais. Isso é uma forma de motivá-los a exercer sua função com zelo e de reconhecer sua relevância para o bom funcionamento institucional do IFCE - *Campus Sobral*.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Fiscalização contratual na Lei nº 14.133/2021: Governança e resultado na execução de contratos administrativos. v. 1 n. 150 (2022): **Revista do TCU**. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1814>> Acesso em: 13 de out. de 2023.

ALMEIDA, Emanuel Rodrigues. **O papel da produção social na gênese, no desenvolvimento e no dever do gênero humano**. 2017. 163f. – Tese (Doutorado) Universidade Federal do Ceará. Programa de Pós-graduação em Educação Brasileira, Fortaleza (CE), 2017.

BARONIO, Jonas. **Comunidade de prática, aprendizagem organizacional de forma colaborativa e formação humana integral: um estudo da práxis de gestão e fiscalização de contratos do IFRS**. 2021. 219f. – Dissertação (Mestrado) Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul – Campus Porto Alegre. Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional e Tecnológica - PROFEPT. Porto Alegre (RS), 2021.

BRASIL. **Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022**. Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm. Acesso em: 6 fev. 2024.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/do1-2017-05-26-instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783. Acesso em: 27 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, ed. extra, Brasília, DF, ano 159, n. 61-F, p. 1–23, 1 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 26 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 3947/2009** – 1ª Câmara.

Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO1124277/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 20 jan. 2024.

CAMARGO, Queila Tomiello de. **Do planejamento à realidade: elaboração de um produto educacional que oriente os fiscais dos contratos de obras de engenharia no IFRS**. 2020. 184f. – Dissertação (Mestrado) Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul – Campus Porto Alegre. Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional e Tecnológica - PROFEPT. Porto Alegre (RS), 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. Atlas. São Paulo, 2015.

CIAVATTA, Maria. Ensino integrado, a politecnia e a educação omnilateral: por que lutamos? **Revista Trabalho & Educação**, v. 23, n. 1, p. 187–205, 2014. Disponível em: <https://seer.ufmg.br/index.php/trabedu/article/view/9303>. Acesso em: 23 dez. 2023.

COSTA, Antônio França da. Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos. **Revista TCU**, Brasília, DF, ed. n. 127, 2013. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/3>. Acesso em: 20 jan. 2024.

CUNHA, Paulo Ricardo Castelo da. **A terceirização e os direitos dos trabalhadores: uma proposta para a fiscalização de contratos no âmbito do Campus São João de Meriti do IFRJ**. 2022. 149f. Dissertação (Mestrado) Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional e Tecnológica – PROFEPT, Mesquita (RJ), 2022.

DELLA FONTE, Sandra Soares. Formação no e para o trabalho. **Educação Profissional e Tecnológica em Revista**, v. 2, n. 2, p. 6–19, 2018. Disponível em: <https://ojs.ifes.edu.br/index.php/ept/article/view/383>. Acesso em: 23 dez. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28 ed. Atlas. São Paulo, 2015.

FURTADO, Lucas Rocha. Contratos administrativos e contratos de direito privado celebrados pela administração pública. **Revista TCU**, v. 31, n. 86, Brasília, 2000. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/934>. Acesso em: 30 jan. 2025.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. **Atlas**. São Paulo, 2008.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ. **O Campus**. Ceará, 2021. Disponível em: <https://ifce.edu.br/sobral/campus-sobral/o-campus>. Acesso em: 2 fev. 2023.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ.
Apresentação. Ceará, 2015. Disponível em: <https://ifce.edu.br/ifce/aceso-a-informacao/Institucional>. Acesso em: 1 fev. 2024.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ
Histórico. Ceará, 2015. Disponível em: <https://ifce.edu.br/aceso-a-informacao/Institucional/historico>. Acesso em: 1 fev. 2024.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ.
Missão, Visão e Valores. Ceará, 2019. Disponível em: <https://ifce.edu.br/aceso-a-informacao/Institucional/missao-visao-e-valores>. Acesso em: 1 fev. 2024.

KUENZER, Acacia Zeneida. Trabalho e escola: a aprendizagem flexibilizada. In: **Anais da Reunião Científica Regional da ANPED – XI ANPED SUL**, Curitiba/PR, 2016. p. 1–22. Disponível em: <http://www.anpedsul2016.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2015/11/Eixo21-Educacao-e-Trabalho.pdf>. Acesso em: 17 set. 2023.

LAVOURA, Tiago Nicola. Materialismo histórico-dialético: contributos para a investigação qualitativa em educação. **Investigação Qualitativa em Educação**, v. 1, p. 263–267, 2017. Disponível em: <https://ludomedia.org/publicacoes/livro-de-atas-ciaiq2017-vol-1-educacao/>. Acesso em: 28 fev. 2024.

LEITE, Priscila de Souza Chisté. Contribuições do materialismo histórico-dialético para as pesquisas em Mestrados Profissionais na área de ensino de humanidades. **Investigação Qualitativa em Educação**, v. 1, p. 847–856, 2017. Disponível em: <https://ludomedia.org/publicacoes/livro-de-atas-ciaiq2017-vol-1-educacao/>. Acesso em: 19 mar. 2024.

LESSA, Sergio. **Para compreender a ontologia de Lukács**. 4. ed. Coletivo Veredas. Maceió, 2016.

LUKÁCS, György. **Para uma ontologia do ser social I**. Boitempo. São Paulo, 2012.

LUKÁCS, György. **Prolegômenos para uma ontologia do ser social: questões de princípios para uma ontologia hoje tornada possível**. Boitempo Editorial. São Paulo, 2010.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846)**. Supervisão editorial: Leandro Konder. Tradução: Rubens Enderle; Nélio Schneider; Luciano Cavini Martorano. Boitempo. São Paulo, 2007.

MARQUES, J. O. de A. . (2010). Forçar-nos a ser livres? O paradoxo da liberdade no Contrato social de Jean-Jacques Rousseau. **Cadernos De Ética E Filosofia Política**, 1(16), 99-114. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.1517-0128.v1i16p99-114>. Acesso em: 25 abr. 2025.

OLIVEIRA, Maria M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Vozes. Petrópolis, RJ, 2007.

PIRES, Adriane Margareth de Oliveira Santana. **Fiscalização de contrato: um olhar**

sob a atuação dos fiscais de contratos de duas universidades federais mineiras. 2020. 150 f. Dissertação (Mestrado) - Fundação João Pinheiro. Programa de Mestrado em Administração Pública. Belo Horizonte (MG), 2020.

RAMOS, Marise Nogueira. **História e Política da Educação Profissional**. Curitiba: Instituto Federal do Paraná, 2014. (Coleção Formação Pedagógica, v. 5) Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://ifpr.edu.br/curitiba/wp-content/uploads/sites/11/2016/05/Historia-e-politica-da-educacao-profissional.pdf> Acesso em: 27 jun. 2023.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a democracia**: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Oficina 107, abril. Publicado em Francisco de Oliveira e Maria Célia Paoli, orgs. (1999) Os Sentidos da Democracia, Petrópolis: Editora Vozes: 83-112, 1999.

SANTOS, Lucimar R. L. dos. A fiscalização e o acompanhamento da execução do contrato administrativo na Administração Pública – artigo 67 – Lei nº 8666/93. **Revista Digital de Direito Administrativo**, Ribeirão Preto (SP), v. 4, n. 2, p. 187–199, jul. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v4n2p187-199>. Disponível em: file:///C:/Users/AdminUser/Downloads/marrara,+09+187-199+ARTIGO+LUCIMAR+RIZZO+LOPES+DOS+SANTOS+PRONTO.docx.pdf. Acesso em: 25 jan. 2024.

SOUSA, A. L. de. **Gestão de contratos administrativos**. 2014. 55f. Monografia (Especialização) Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira – UNILAB, e Especialização em Gestão Pública. Redenção (CE), 2014.

SOUZA, Iziones Marques de. **Principais mudanças da nova Lei de Licitações**: melhorias e barreiras da Lei federal nº 14.133/2021 na Supel de Cacoal, Rondônia. 2023. 44f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação). Universidade Federal de Rondônia -UNIR, Departamento Acadêmico de Administração - Campus Cacoal. Cacoal –RO, 2023.

VIEIRA, André Luís. Gestão de contratos administrativos. **Revista RCP**, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 9–32, mar./ago. 2014. Publicado pela Editora Fórum em 05 abr. 2014. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2017/5/2017_05_0131_0166.pdf. Acesso em: 15 mai. 2025.

VILALBA, Hélio Garone. O contrato social de Jean-Jacques Rousseau: uma análise para além dos conceitos. **Filogenese**, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 63–76, 2013. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/FILOGENESE/heliovilalba.pdf. Acesso em: 20 abr. 2025.

ZENI, Bruna Schlindwein; RECKZIEGEL, Tânia Regina Silva. Contrato social, estado democrático de direito e participação popular. **Congresso Nacional do CONPEDI**, nº18, 2009, São Paulo. Anais. Fundação Boiteuxp. 9343-9353. Florianópolis, 2009.