

---

V CBEO - Curitiba



V CONGRESSO BRASILEIRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS  
Curitiba-PR - Brasil

---

(DES)VINCULADOS: CONTRATOS TEMPORÁRIOS E PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

**Elaine Barbosa da Silva** (UFF) **Maiara de Oliveira Marinho** (UFF) - maioliveira.marinho@gmail.com

## 1 – Introdução

O modelo fordista de produção em massa, produtos padronizados e de alta durabilidade, foi responsável pela expansão capitalista no pós-guerra de 1945. Esse sistema combinado com o modelo macroeconômico keynesiano, pautado no pleno emprego e crescimento continuado, a gestão social implementada pelo *Welfare State*, que garantia o atendimento às necessidades básicas dos cidadãos, e um sistema burocrático e de gerência na administração pública, que estabelecia os limites entre o público e o privado, proporcionaram os “anos gloriosos” do capitalismo, vivenciados até o início da década de 1970 (Souza Filho; Gurgel, 2016).

A partir de 1970, a padronização e alta durabilidade dos produtos deixaram de ser uma força para representar uma fraqueza ao modelo fordista, uma vez que os consumidores verificavam nas lojas exatamente aquilo que já dispunham em suas residências e deixaram de consumir, dessa forma, gerou uma superacumulação de capitais, uma vez que os empresários não viam motivos para investir na produção (Souza Filho; Gurgel, 2016). Esse contexto gerou uma crise no sistema, desestabilizando todos os demais elementos que impulsionaram o período dos anos gloriosos, culminando numa mudança na lógica econômica do capital, o neoliberalismo, e o surgimento de um novo modelo de acumulação, o flexível (Harvey, 2008).

Essa reorganização da lógica econômica e do modelo de acumulação ensejaram mudanças significativas na organização do Estado e no mercado de trabalho (Baruco, 2005). Sob o imperativo da recuperação do lucro dos empresários buscou-se reduzir a esfera de atuação do Estado entregando à iniciativa privada áreas de negócio antes operadas por ele, dessa forma, possibilitou-se o escoamento dos capitais superacumulados (Souza Filho; Gurgel, 2016).

Quanto ao mercado de trabalho, foi empreendida uma série de desregulamentações nos estatutos que davam maior proteção e garantias ao trabalhador, a justificativa era que os empresários não conseguiam arcar com esses custos e que para garantir a expansão dos empregos a mão de obra precisava representar um custo menor (Baruco, 2005). Esse processo foi denominado de precarização do trabalho, onde a expansão dos contratos de trabalho por tempo determinado representa um efeito desse regime, uma vez que são vínculos facilmente desfeitos e que contêm pouquíssimos direitos e garantias sociais (Alves, 2007; Antunes, 2005).

Nesse contexto, o Estado foi colocado como o grande vilão da crise, tendo sido acusado de abarcar áreas de negócio demais, que poderiam ser operadas pelo mercado. A ideologia vigente apontava que o momento era de garantir um Estado menor e mais forte, concentrado na atuação em atividades que realmente eram importantes, nesse caso, entenda-se a garantia da recuperação da lucratividade dos empresários perdida no período da crise. Essa premissa favoreceu a disseminação de uma ideia de governo que “funcionasse melhor e custasse menos” (Denhardt, 2015, p. 198).

A *New Public Management* (NPM) foi o movimento pautado na ideologia neoliberal que internalizou na administração pública os preceitos da iniciativa privada. Segundo esse modelo o mercado era o grande balizador das boas práticas e a sua forma de gestão seria a garantia de um governo mais efetivo. Nesse sentido, o movimento preconizava a visão do cidadão como cliente, a utilização de critérios do mercado para a avaliação dos serviços públicos, a adoção de métodos de gestão (*management*) em órgãos públicos etc. Com isso a administração pública passou a admitir a terceirização de alguns serviços, a transferência de atividades sociais

para o terceiro setor, além da proposta de abolição da estabilidade do servidor público e flexibilização de suas relações de trabalho (Costa, 2009).

O Brasil, enquanto país latino americano e dependente, não ficou a parte desse processo de “modernização” disseminado pela ideologia neoliberal e pela NPM. O Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE) é o documento mais expressivo da influência desse movimento na administração pública brasileira. A partir de suas normativas, diversas alterações foram empreendidas na organização do Aparelho do Estado, entre elas a ideologia de que a estabilidade dos servidores era nociva aos tempos flexíveis, abrindo espaço para a ocupação do setor público por meio de vínculos precarizados (Borges, 2004).

Diversos estudos têm buscado dar conta das transformações a que tem se submetido a administração pública a partir da adoção do modelo neoliberal, mas ainda são poucos os que enfocam a questão da flexibilização das relações de trabalho, principalmente voltados para as contratações temporárias. Em pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano 2014 foram apuradas diversas informações acerca dos Estados brasileiros visando traçar um perfil dos mesmos - pesquisa ESTADIC. Divulgada em 2015, alguns dados da área de recursos humanos chamaram a atenção, principalmente os relacionados ao tipo de vínculo com a Administração Pública. Comparando-se o período de 2014 com 2012, o contingente geral de servidores públicos não teve incremento significativo (3,1 milhões de servidores em 2012 e 3,2 milhões em 2014) se comparado com o crescimento da população - 193,9 milhões em 2012 e 202,8 milhões em 2014 - (IBGE, 2015, p. 22).

Em relação a possibilidade de contratação por tempo determinado realizada pela Administração Pública, a Constituição Federal de 1988, apesar de determinar, no artigo de nº 37, inciso II, que a investidura em cargo ou emprego público se dá por meio de aprovação em concurso público, no inciso IX abriu um precedente possibilitando a contratação de trabalhadores por tempo determinado. A Carta Magna delibera quanto às situações em que é possível contratar, mas não regulamenta as condições (termos específicos) em que se desenvolverá a relação, delegando a cada ente da federação o estabelecimento de lei específica que a normatize, desde que, observados os princípios constitucionais de necessidade temporária e excepcional interesse público (Brasil, 2012).

Dada a internalização de práticas de precarização do trabalho na administração pública, perguntamo-nos: quais serão as condições a que os Estados submetem os servidores contratados de forma temporária?; qual é a natureza da precarização do trabalho existente na administração pública dadas as diferentes condições contratuais estabelecidas por esses Estados? Sendo assim, o objetivo principal deste estudo foi de compreender como a regulamentação existente nos Estados Federativos, voltadas para os contratos por tempo determinado, viabiliza a internalização da precarização do trabalho na administração pública brasileira.

Para tanto, nos propusemos a atuar em duas frentes: a) investigação do plano formal, onde procedemos uma pesquisa documental utilizando a última versão das regulamentações dos Estados acerca das contratações por tempo determinado. Por meio da análise de conteúdo, estabelecemos categorias relacionadas ao tempo e prorrogação do contrato, remuneração, direitos e garantias sociais, condições e prazos para afastamento, continuidade do contrato e condições para sua extinção; b) identificação dos elementos de precarização não explícitos no campo formal, bem como os impactos vivenciados por esses trabalhadores submetidos a esse

vínculo nas suas mais diversas relações, realizada por meio de entrevistas com os trabalhadores contratados.

Dado que a pesquisa ainda está em andamento, apresentaremos na seção seguinte os resultados coletados até o momento na investigação do plano formal.

## **2 - A precarização e a Lei: resultados da análise das legislações dos estados**

Há uma relação entre a contratação temporária e a precarização do trabalho (Liedke, 2006), uma vez que esse tipo de vínculo está associado a supressão de diversos direitos e garantias sociais que o trabalhador teria acesso se estivesse em regime de trabalho por tempo indeterminado (CLT) ou estatutário. Porém, na administração pública, esse tipo de vínculo assume uma característica peculiar, tendo em vista que a regra geral é que a força de trabalho desta esfera seja composta por servidores concursados e submetidos ao Regime Jurídico Único<sup>1</sup> que lhe confere estabilidade no cargo.

Conforme nos explica Meirelles (2003, p. 393):

Os contratados por tempo determinado são os servidores públicos submetidos ao regime jurídico administrativo especial da lei prevista no art. 37, IX, da Carta Magna, bem como ao regime geral de previdência social. A contratação só pode ser por tempo determinado e com a finalidade de atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

Na prática, a vinculação dos contratados temporariamente ao regime jurídico administrativo especial coloca esses trabalhadores em uma situação singular, que a nosso ver os submete à condição de vulnerabilidade empregatícia e, por consequência, de precarização do trabalho acentuada. Nesse regime a contratação se dá por contrato administrativo, onde, conforme explicitado por Pinto (1999), parte-se do princípio que há um equilíbrio de forças entre o contratante e o contratado. Além disso, transfere-se para o trabalhador o ônus de uma possível contratação irregular. Dessa forma, caso o contrato seja declarado nulo, o trabalhador perderá o vínculo sem qualquer tipo de indenização, uma vez que é considerado corresponsável pela irregularidade.

Se, conforme vimos acima, o vínculo por si só já é um elemento de precarização do trabalho, a análise das legislações nos revelou que as condições estabelecidas não tratam de amenizar essa fragilidade empregatícia, mas a aprofundam.

Em relação ao tempo de contratação verificamos que, normalmente, os Estados estabelecem um prazo de contratação inicial e, havendo necessidade, determinam um prazo de prorrogação. O fato é que o tempo máximo que pode ser estabelecido em contrato pelos Estados varia de um a oito anos onde, 11 (onze) Estados possuem prazos máximos de contratação acima de dois anos, em 12 (doze) o prazo é igual a dois anos e em apenas 4 deles (15% do total de estados) o tempo máximo de contratação é inferior a 2 anos. O caso mais destacado é o de Minas Gerais, cujo número de servidores insuficientes para a continuidade dos serviços voltados para a defesa social (Minas Gerais, Lei nº 18.185/2009, Art. nº 4, §1º, III) é a condição para manter vinculados por até oito anos trabalhadores temporários.

Na categoria remuneração, as condições estabelecidas dão a impressão de uma certa isonomia entre estatutário e contratado, uma vez que a maioria dos Estados (20 deles) estabelece

---

<sup>1</sup> A Lei de nº 8112/1990, que organizou o regime jurídico único do servidor público, ratifica as determinações constitucionais quanto à admissão de servidores e a estabilidade no cargo.

como remuneração o salário base do órgão contratante. Porém, isso não se sustenta no transcorrer do tempo contratual por dois motivos: a) em nenhuma das legislações analisadas há regulamentação quanto a obrigatoriedade e o período de reajuste do valor da remuneração; b) em todas as legislações é especificado que não se pode tomar os direitos e vantagens individuais dos servidores estatutários como base para os contratados. Como exemplo podemos citar os editais para professor substituto das universidades<sup>2</sup>, onde há exigência mínima de formação (muitas das vezes Especialização ou Mestrado) e o ranking dos candidatos é realizado mediante títulos e produção acadêmica, porém, a remuneração do candidato selecionado não será enquadrada de acordo com o seu nível de formação tanto no início do contrato quanto se ao longo do período o contratado alcançar outro nível de formação (conclusão de Doutorado, por exemplo), como ocorre com os concursados. Essas duas condições tendem a levar os contratados a ter remuneração inferior à de um estatutário exercendo função similar, além de ampliar essa diferença no decorrer do tempo.

Em relação aos direitos e garantias sociais dos contratados temporariamente a situação é ainda mais vulnerável visto que 41% dos Estados (Rio Grande do Sul, Distrito Federal, Acre, Amapá, Rondônia, Amazonas, Roraima, Rio Grande do Norte, Paraíba, Sergipe e Bahia) sequer preveem qualquer proteção nesse sentido. Outro fato importante é o baixo contingente de Estados que estabelecem garantias mínimas para os servidores contratados: a) 33%, apenas, preveem concessão de férias (Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Santa Catarina, Goiás, Mato Grosso do Sul, Pernambuco e Alagoas); b) somente 26% tem previsão de pagamento de 13º salário (Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul e Pernambuco); c) apenas 15% deliberam quanto a pagamento de adicional noturno (Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Mato Grosso do Sul e Pernambuco); d) e 19% determinam a respeito de adicional por insalubridade ou periculosidade (Espírito Santo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraíba e Alagoas, onde o Espírito Santo prevê apenas o adicional por insalubridade e a Paraíba por periculosidade).

Outro fato que chamou atenção está relacionado à fragilidade das legislações das regiões Norte e Nordeste. Dos onze Estados que não arbitram quanto a direitos e garantias sociais em suas legislações, nove deles (cerca de 82%) são dessas regiões e dos cinco Estados que são mais generalistas quanto a essas condições, 4 deles pertencem às regiões Norte ou Nordeste.

Ainda vinculado aos direitos e garantias sociais, uma outra categoria de análise é relacionada às possibilidades de afastamento desse trabalhador sem prejuízo da sua remuneração. A maioria dos Estados (63%) não possuem qualquer regulamentação sobre essa condição, com destaque novamente para as regiões Norte e Nordeste, visto que são as que mais se omitem nessa regulamentação. Nesse caso também estão os Estados da região Centro Oeste em que nenhum prevê regulamentação de afastamento do trabalhador, se necessário.

Por fim, avaliamos as condições para a rescisão do contrato sem direito a indenização. Grande parte dos Estados (cerca de 74%) se ocupou de garantir que não houvesse indenização para os casos em que é o contratado quem solicita o desligamento do contrato. Quanto às condições de extinção do contrato: 1) cerca de 41% dos Estados (11 deles) deliberaram quanto à rescisão contratual por conveniência do órgão ou entidade pública, sem necessidade de aviso prévio ou pagamento de indenização; 2) o Rio de Janeiro prevê rescisão contratual sem

---

<sup>2</sup> Os editais para professor substituto da Faculdade de Formação de Professores (FFP) da UERJ são um bom exemplo dessas condições quanto a não obrigatoriedade de reajuste do valor do contrato e da falta de enquadramento em razão de titulação. Mais detalhes podem ser acessados em: <http://www.ffp.uerj.br/index.php/informacoes/concurso-publico/158-processo-seletivo-para-contratacao-de-professor-substituto>

indenização para os contratados que apresentarem acima de 15 dias consecutivos de ausência justificada para si ou 10 dias consecutivos por doença de cônjuge, ascendentes ou descendentes (Rio de Janeiro, 2014, art. 12, IX); 3) no Amazonas a possibilidade de extinção do contrato por infração contratual está relacionada, inclusive, com o não atingimento de metas acordadas (Amazonas, 2000, art. 9, III); 4) em Goiás, há a possibilidade de rescisão do contrato motivada por recomendação do interesse público (Goiás, 2000, art. 11, II d); 5) no Ceará, por motivo de força maior (Ceará, 2016, art. 11, IV), condições que parecem bastante subjetivas.

### **3 – Considerações Finais**

A análise da última versão das regulamentações (Constituições, Estatutos, Leis etc.) dos Estados acerca das contratações temporárias oferecem o subsídio necessário para uma melhor compreensão da precarização do trabalho instalada na administração pública brasileira através dos vínculos temporários. Numa análise pautada na dimensão de precarização formal, como a perda de direitos e garantias sociais, identificamos que os trabalhadores temporários nos Estados estão submetidos a condições de precarização significativas.

Pelo objetivo inicial do nosso estudo, entendemos que as regulamentações dos Estados, voltadas para as contratações por tempo determinado, viabilizam a internalização da precarização do trabalho de diversas formas: pelo longo tempo que mantém vinculados os trabalhadores nesse tipo de contratação; pela omissão de regulamentação quanto a direitos e garantias sociais (férias, décimo terceiro, adicionais e insalubridade e periculosidade, licenças sem perda de remuneração etc.); e pelas possibilidades de rescisão contratual por conveniência da administração pública, sem previsão de pagamento de indenização. Percebemos que esse fenômeno não é pontual ou restrito a poucos Estados, apesar de uma ausência maior de regulamentações quanto a direitos e garantias sociais nos Estados das regiões Norte e Nordeste. Nossos estudos revelaram que, em maior ou menor grau, a grande maioria dos Estados adota termos em suas legislações que expõem os contratados temporariamente a situações de precarização.

Esses dados refletem a instrução da nova política de recursos humanos preconizada nos documentos relacionados à Reforma do Estado do início da década de 1990, em que o Estado deveria concentrar esforços no fortalecimento das carreiras do núcleo estratégico, destinando ao mercado às atividades que pudessem ser exercidas por ele e publicizando aquelas voltadas à educação, saúde, cultura e pesquisa científica (MARE, 1997). Dessa forma, a ampliação das atividades passíveis de contratação temporária nos parece ser uma estratégia do legislador a fim de evitar o concurso público para essas atividades, mantendo-as com trabalhadores facilmente “descartáveis”.

### **4 – Referências**

- Alves, G. (2007). Dimensões da reestruturação produtiva: ensaios de sociologia do trabalho. Londrina/Bauru. Praxis/Canal, 6, 298.
- Amazonas (2000). Lei 2.607 de 29/06/2000. Disponível em: [https://sapl.al.am.leg.br/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/7062\\_texto\\_integral](https://sapl.al.am.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/7062_texto_integral)
- Antunes, R. (2005). O caracol e sua concha. São Paulo: Boitempo.
- Baruco, G. C. D. C. (2005). Do consenso keynesiano ao pós-consenso de Washington. 2005 (Doctoral dissertation, Dissertação (Mestrado em Economia) Programa de Pós-Graduação em Economia, Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia).
- BATISTA, Paulo Nogueira. O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas

latino americanos, 1994. Disponível em <  
[http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq\\_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf](http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf)> Acessado em: 10.Jan.2017

Brasil. do Estado, C. D. R. (1995). Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Mare.

Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. A Nova política de recursos humanos (1997) Brasília: MARE.

Ceará (2016). Lei complementar 164 de 27/07/2016. Disponível em:  
<https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/ementario/lc164.htm>

Costa, F. L. (2009). Bases Teóricas e Conceituais da Reforma dos Anos 1990: Crítica do paradigma gerencialista. Revista Brasileira de Administração Política, 2(2), 79.

Goiás (2000). Lei 13.664 de 27/07/2000. Disponível em:  
[http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis\\_ordinarias/2000/lei\\_13664.htm](http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2000/lei_13664.htm)

Gurgel, C. (2003). A gerência do pensamento: gestão contemporânea e consciência neoliberal. Cortez.

Harvey, D. (2008). Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança social. São Paulo: Edições Loyola.

IBGE. dos Estados, I. P. (2015). dos Municípios Brasileiros 2014. Rio de Janeiro: IBGE.

Liedke, E. R. (2006). Trabalho. Dicionário de Trabalho e Tecnologia. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 319-324.

Meirelles, H. L., de Andrade Azevedo, E., Aleixo, D. B., & Burle Filho, J. E. (2003). Direito administrativo brasileiro (Vol. 3). Revista dos Tribunais.

Mészáros, I. (2011). Para além do capital: rumo a uma teoria da transição. Boitempo Editorial

Pinto, A. R. (1999). Admissão de pessoal sem concurso pela Administração. Nulidade. Efeitos. Soluções Juridicamente Viáveis. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região.

Rio de Janeiro (2014). Lei 6.901 de 02/10/2014. Disponível em:  
<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/e9589b9aab9cac8032564fe0065abb4/0480c14a0f05c36b83257d6d005bc52b?OpenDocument>

Souza Filho, Rodrigo de; Gurgel, Cláudio (2016). Gestão Democrática e Serviço Social: princípios e propostas para a intervenção crítica. São Paulo: Cortez.