

Modelos não convencionais de contratação de pessoal no setor público

Revisão de experiências nacionais e internacionais

Apresentação	2
Introdução	2
Classificação das modalidades de Emprego Não Convencional	2
Os desafios de identificação do ENC no setor público	6
A terceirização da produção de serviços públicos	8
Experiências de gestão do ENC no setor público	11
França	11
Portugal	13
Espanha	15
Reino Unido	18
Paquistão	20
Chile	22
Estratégias de adoção do ENC no governo brasileiro	23
Debate no âmbito legislativo	23
Experiências em nível nacional	24
Experiências em nível subnacional	27
Lista de siglas	29
Referências	30

Apresentação

Este documento é uma nota de apoio elaborada para promover discussões entre os colaboradores da equipe de Gestão de Pessoas no Setor Público (GPSP) da Aliança (Fundação Brava, Fundação Lemann, Instituto Humanize e República.org)¹. Seu objetivo é servir de suporte para atividades internas de desenvolvimento da equipe, como diálogos com especialistas e conversas em grupos de estudo. Por se tratar de uma nota de apoio, este documento não tem a pretensão de dar tratamento acadêmico aos temas abordados - mas unicamente levantar informações sobre experiências nacionais e internacionais que sirvam de insumo para discutir a melhoria da gestão de pessoas no setor público brasileiro. Este documento não deve ser compartilhado ou publicado sem autorização expressa da Aliança por meio de seus representantes.

Introdução

O objetivo deste relatório é descrever experiências de gestão do Emprego Não Convencional (ENC) no serviço público, notadamente a adoção de mecanismos de contratação temporária de força de trabalho, destacando as soluções elaboradas em diversos contextos para lidar com os desafios próprios da adoção deste tipo de modalidade contratual em diferentes países. Em primeiro lugar serão apresentados modelos de classificação das diferentes formas de ENC, destacando suas particularidades e diferentes efeitos sobre as relações de trabalho, como eventuais benefícios de cada uma das modalidades contratuais e os riscos de precarização à elas associados. Em sequência serão apresentadas diferentes experiências de gestão de vínculos ENC no setor público em diferentes países. Foram selecionados os casos de países que atravessaram por experiências de reforma a partir dos anos 2010, como a busca por equilíbrio entre flexibilidade e segurança dos contratos por projeto na França, a implementação da política de desprecarização dos trabalhadores do Estado em Portugal e avaliações mais abrangentes sobre os efeitos destas modalidades contratuais em países como Paquistão e Reino Unido. Finalmente, serão apresentadas experiências de gestão de vínculos ENC no setor público brasileiro, destacando desafios e avanços apresentados por diferentes organizações públicas nos últimos dez anos.

Classificação das modalidades de Emprego Não Convencional

A diversificação das modalidades de ENC e sua adoção extensiva nos mercados de trabalho se tornou uma tendência global nas últimas décadas. A importância dessas modalidades de vínculo trabalhista cresceu em países industrializados e em desenvolvimento, se tornando amplamente utilizada em diversas ocupações e setores da economia. De acordo com critérios adotados pela

¹A elaboração dos conteúdos contidos neste documento, bem como as opiniões aqui expressas, são de responsabilidade de seu autor (Rafael Leite, consultor) e não necessariamente expressam posicionamentos da Fundação Lemann, nem comprometem a organização.

Organização Internacional do Trabalho (2016), as diferentes modalidades de ENC podem ser classificadas em quatro arranjos principais:

Modalidades de ENC	Exemplos de vínculo	Principal característica
Emprego temporário	Contratos por tempo determinado baseados em projetos ou tarefas; Contratos de trabalho sazonal	Não são vínculos de duração indeterminada
Trabalho por demanda	Contratos de trabalho com número total de horas inferior às horas desempenhadas por um trabalhador convencional equivalente (como vínculos de meio-período); Contratos de trabalho intermitente, ou “zero hora” (sem garantia mínima de horas de trabalho)	Não são vínculos de período integral
Relações de emprego multilaterais	Subcontratação de mão-de-obra; Terceirização da força de trabalho; Contratação de agências de emprego temporário	Não há relação de subordinação direta entre o profissional e o empregador
Trabalho autônomo dependente	Contratação de trabalhadores autônomos ou microempreendedores individuais (MEI); Arranjos de emprego mediados por plataformas digitais	Não há relação formal de emprego

Segundo a OIT, o uso das modalidades de ENC varia muito entre os países e os diferentes setores da economia. Algumas tendências, no entanto, são comuns em todo o mundo, especialmente a escassez de indicadores de qualidade sobre uso destes modelos de vínculo no mercado de trabalho e o fato de sua adoção ser desproporcionalmente elevada entre mulheres e pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Dados da OIT apontam, por exemplo que mesmo compreendendo menos de 40% da força de trabalho, as mulheres representam 57% dos trabalhadores temporários em todo mundo.

Em muitos contextos, as modalidades de ENC são classificadas como “emprego precário”, mas de acordo com a OIT existem distinções importantes que devem ser consideradas entre ambos conceitos. Ainda que a noção de “precariedade” tenha múltiplas definições, ela é geralmente associada aos empregos de baixa remuneração, especialmente quando garantem salários variáveis ou menores que a linha da pobreza. Nestes casos, a incerteza sobre o vínculo de trabalho e o risco da perda de emprego diminuem o poder de barganha individual e coletiva dos trabalhadores, com efeitos negativos sobre a segurança ocupacional, a proteção contra a discriminação e outros direitos normalmente assegurados em relações convencionais de trabalho. Ou seja, a característica fundamental da precariedade é a exposição do trabalhador à maior parte dos riscos da relação contratual.

A precariedade é uma característica que pode ser encontrada nas modalidades convencionais e não-convencionais de emprego. Um contrato é convencional não por apresentar boas condições de trabalho, mas por apresentar características clássicas das relações de emprego: vínculos contínuos (de duração indeterminada), em tempo integral e organizadas em torno de relações bilaterais empregado-empregador. Ou seja, da mesma forma que uma modalidade de emprego convencional pode ser precária, as modalidades não-convencionais não necessariamente o são - e tais termos não deveriam ser utilizados como sinônimos. O que determina a classificação das modalidades de emprego entre convencionais e não-convencionais é seu formato contratual, enquanto a precariedade se refere aos atributos do trabalho propriamente dito.

Nesse caso, mais efetivo do que simplesmente atribuir precariedade a todas as modalidades de vínculo ENC é identificar quais são as fontes de insegurança associadas ao desempenho de qualquer tipo de trabalho, mediado ou não por vínculos convencionais de emprego. A classificação padrão adotada pela OIT destaca sete áreas de potencial risco de insegurança no trabalho, modelo que pode ser útil para avaliar os riscos de precarização em diferentes modalidades de ENC:

1. **Vínculo empregatício:** diz respeito à preocupação dos trabalhadores com a manutenção dos vínculos de emprego, ou seja, em manter-se em relações contratuais que lhes garanta o acesso às redes e rendas do trabalho. Inseguranças dessa natureza são maiores quando os impeditivos para as demissões são limitados, quando há baixa expectativa sobre a renovação dos contratos ou quando as perspectivas de recolocação no mercado de trabalho são baixas.
2. **Remuneração:** a insegurança remuneratória está associada às preocupações com a obtenção de um salário mínimo e compatível com as práticas de mercado e a falta de perspectiva em obter uma renda mínima no curto e médio prazos.
3. **Carga horária:** a designação de cargas horárias abusivas (muito baixas ou muito elevadas) ou acentuadamente irregulares geram diversas inseguranças nos trabalhadores. Quando a carga horária é muito baixa há apreensão com a obtenção de remuneração mínima. Quando a carga horária é excessiva, surgem conflitos no equilíbrio entre trabalho e vida pessoal, assim como riscos de saúde. A definição irregular de carga horária também pode afetar a disponibilidade dos trabalhadores em participar de atividades sindicais ou de oportunidades de desenvolvimento e capacitação.
4. **Saúde e segurança ocupacional:** os riscos relacionados à segurança e saúde ocupacional dizem respeito à exposição dos empregados à doenças e eventuais injúrias relacionadas ao exercício do trabalho. A falta de treinamento adequado tal como a insuficiência de equipamento de proteção individual podem exacerbar riscos dessa natureza, que afetam os trabalhadores temporários de maneira mais acentuada.
5. **Cobertura da seguridade social:** diz respeito à insegurança causada pela restrição do acesso aos benefícios sociais do governo. Em muitos países os benefícios sociais são de acesso restrito aos trabalhadores desempregados (isto é, sem cobertura estendida aos profissionais em vínculos ENC), o que gera incentivos para a informalidade dos trabalhadores socialmente vulneráveis.

6. **Capacitação e desenvolvimento:** Insegurança relacionada ao acesso restrito ou inadequado à oportunidades de capacitação que possam desenvolver competências úteis para o desenvolvimento profissional de médio prazo. Em muitos casos os trabalhadores temporários são privados do acesso à oportunidades de desenvolvimento que os ajude a desenvolver suas carreiras para além de seus vínculos imediatos de emprego, gerando ansiedade sobre sua capacidade de se recolocar no mercado de trabalho.
7. **Representação e diálogo social:** insegurança gerada por preocupações associadas ao exercício de direitos fundamentais do trabalho, como a participação em sindicatos e a proteção por acordos de negociação coletiva. O acesso inadequado à representação sindical é um dos fatores que acentuam problemas como a discriminação no ambiente de trabalho.

É importante reforçar que a maior exposição dos trabalhadores em vínculos ENC a tais riscos não significa que estas modalidades de trabalho sejam precárias por natureza. Da perspectiva dos trabalhadores, o uso de vínculos ENC pode ser uma ferramenta para ampliar as oportunidades de entrada (ou recolocação) no mercado de trabalho, servindo de fonte de capacitação prática, assegurando o desenvolvimento de competências e redes de relacionamento relevantes para suas carreiras no longo prazo. Alguns grupos de trabalhadores também podem preferir vínculos ENC dada a necessidade de encontrar formas de equilibrar vida pessoal e trabalho, especialmente mulheres com filhos ou outras responsabilidades de cuidado familiar.

Cada uma das quatro modalidades de ENC identificadas pela OIT está relacionada de maneira específica às áreas de potencial risco e insegurança no trabalho. Tais riscos, no entanto, não são igualmente distribuídos no mercado de trabalho. De forma geral, em todo o mundo, as mulheres, os jovens e os migrantes estão mais expostos à insegurança e à precarização do trabalho em comparação aos demais grupos demográficos. Sua representação acentuada reflete o grau de discriminação que tais grupos enfrentam no acesso ao mercado de trabalho em diferentes países.

Cabe destacar, no entanto, que a extensão do risco associado às modalidades de ENC também está associado à intenção das organizações quando estas optam por estas modalidades de vínculo trabalhista em suas estratégias de gestão. Enquanto algumas motivações para empregar vínculos ENC podem ser construtivas, como quando permitem às organizações concentrarem-se em suas competências essenciais, motivações como a exclusiva preocupação com a redução de custos podem gerar efeitos negativos em termos de produtividade de médio e longo prazos. Diferentes tipos de ENC podem servir a diferentes propósitos e sua adoção pode ser motivada por diferentes objetivos. No entanto, especialistas (OIT apud Fagan et al., 2014) destacam que as motivações organizacionais para a adoção de ENC podem ser classificadas em três tipos de estratégia:

- **Estratégia de integração de talentos:** quando a adoção dos vínculos ENC está associada à uma estratégia de retenção de trabalhadores de alta capacitação mas pouco interessados em contratos de trabalho em tempo integral. De maneira geral a adoção de tal estratégia tende a gerar empregos de maior qualidade, utilizando da flexibilidade para reter os funcionários com competências estratégicas.

- **Estratégia de otimização de equipes:** quando as organizações adotam vínculos ENC para assegurar uma quantidade ótima de pessoal, que pode variar de acordo com as dinâmicas do mercado e do contexto institucional, permitindo às organizações maior flexibilidade para responder às variações na demanda por trabalhadores. Os efeitos da adoção desta estratégia na geração de empregos de qualidade vai depender da forma como a mesma é administrada.
- **Estratégia de marginalização de custos:** quando a adoção dos vínculos ENC é realizada para fugir das regulações trabalhistas e de negociações coletivas realizadas com entidades sindicais. De maneira geral a adoção de tal estratégia tende a criar um mercado de trabalho dual, no qual os trabalhadores com vínculos ENC são considerados uma fonte de trabalho barato e mais exposto à precarização.

De forma geral, a adoção de vínculos ENC no setor público é substancialmente menor do que a proporção encontrada no setor privado. Estudos da OCDE apontam que a gestão de pessoas tem sido alvo de reformas em governos de todo o mundo, numa busca por maior flexibilidade nos sistemas de RH, mas a grande maioria dos empregos públicos mantém as características do emprego tradicional: permanente e de tempo integral. Um dos efeitos da rigidez dos mecanismos de gestão da força de trabalho no setor público tem sido a dificuldade dos governos em realizar cortes de despesas em situações de desequilíbrio orçamentário, mas os efeitos mais salientes dessa rigidez na gestão dos sistemas públicos é seu entrave à capacidade gerencial dos governos, e o aumento da percepção global sobre a incapacidade dos gestores públicos em tomarem decisões tempestivas (Thompson & Mastracci, 2005).

No entanto, com o advento das tendências de reforma orientadas pela Nova Administração Pública (New Public Management) nos anos 90, e os efeitos das políticas de austeridade iniciadas com a crise de 2008, muitos países passaram a adotar modelos de ENC no serviço público de maneira mais agressiva, com efeitos variados sobre a capacidade gerencial das administrações públicas. Com vistas a ampliar o entendimento sobre os efeitos destas dinâmicas no funcionamento da gestão pública em distintos contextos, nos próximos capítulos serão destacadas as experiências de gestão do emprego não convencional no serviço público em diferentes países.

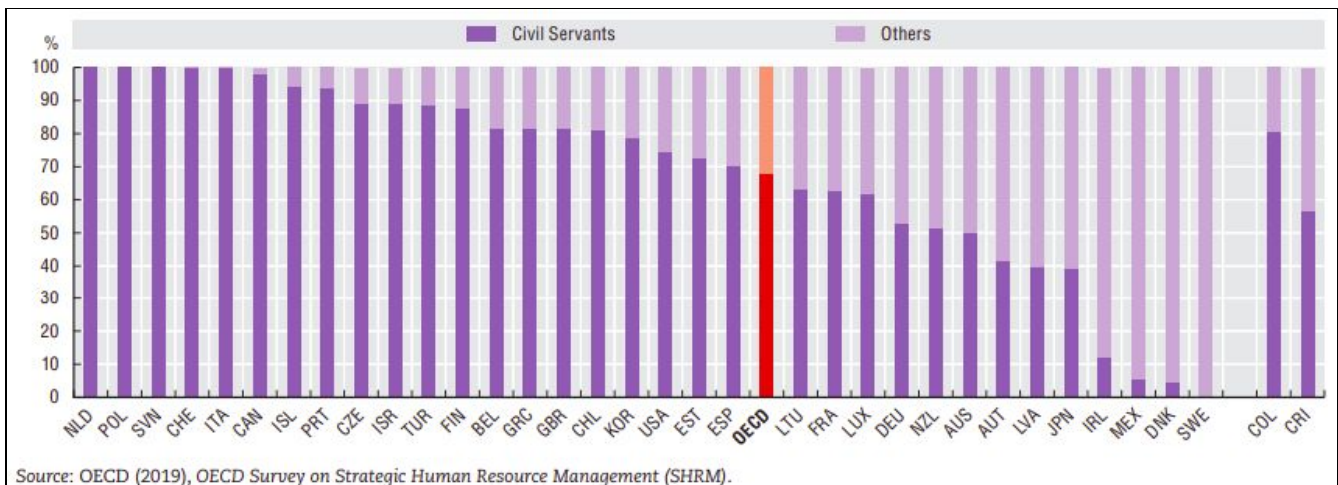
Os desafios de identificação do ENC no setor público

Governos contratam profissionais por meio de diferentes modalidades contratuais em todo o mundo, no entanto, uma das principais distinções utilizadas em estudos sobre emprego público se dá entre os servidores públicos estatutários (geralmente administrados por meio de arranjos legais próprios e distintos da legislação trabalhista padrão) e os demais trabalhadores empregados por meio de diferentes tipos de arranjo, muitas vezes sob regulação da legislação trabalhista padrão (OCDE, 2019). As modalidades contratuais afetam diferentes dimensões das relações de trabalho, como o nível salarial, a segurança do trabalho, a avaliação do desempenho, o acesso à oportunidades de capacitação, entre outros. Os arranjos legais associados aos diferentes tipos de vínculo também têm impacto na capacidade de as agências públicas atraírem e reterem talentos e motivarem a sua força de trabalho.

Se utilizadas de maneira adequada, a existência de diferentes modalidades de emprego no setor público pode assegurar aos governos maior flexibilidade para administrar a força de trabalho, facilitando a gestão efetiva das competências para a geração de valor público. No entanto, sem um planejamento adequado sobre o equilíbrio ideal entre as diferentes modalidades contratuais as entidades públicas arriscam gerar sistemas de emprego excessivamente fragmentados e pouco efetivos.

De acordo com a OCDE, a tendência geral nos países membro é a contratação de servidores estatutários para compor a força de trabalho dos governos centrais, mas os indicadores variam muito entre os países: na Itália, Holanda, Polônia e Suíça, todos os servidores dos governos centrais (com exceção de trabalhadores temporários e consultores) são estatutários, por outro lado, na Suécia não existe distinção legal entre os servidores públicos e os demais trabalhadores da iniciativa privada. Na média da OCDE, 68% dos trabalhadores do governo são contratados por vínculos estatutários. Veja o gráfico a seguir:

Proporção dos empregos da administração pública central dos países da OCDE ocupados por servidores estatutários e trabalhadores contratados por outros tipos de vínculo em 2018



Fonte: OCDE (2019). Government at a Glance

Ocorre que a OCDE optou pela adoção do termo “outros vínculos” em oposição aos vínculos estatutários devido à enorme diversidade das modalidades contratuais encontradas nos diferentes países membro. Estão inseridas nesta categoria as modalidades convencionais de emprego, como é o caso das contratações celetistas e de cargos comissionados no caso brasileiro, e também as modalidades ENC destacadas no capítulo anterior, notadamente contratos temporários e as relações de emprego multilaterais (adotadas em esquemas de terceirização, na contratação de consultores e pesquisadores “bolsistas”, por exemplo). De maneira geral, a qualidade dos indicadores sobre a contratação via ENC no setor público é muito baixa, e um dos fatores para tanto é a inexistência de definições estatísticas e legais amplamente aceitas para contabilizar a contratação destes trabalhadores.

A diversidade das modalidades contratuais e a inexistência de indicadores confiáveis sobre o tema é objeto de amplo debate nos Estados Unidos desde os anos 90. De acordo com Light (1999), ao considerar apenas os profissionais diretamente contratados pelo governo, as estatísticas oficiais de

emprego não revelam a quantidade de profissionais contratados por agências semi autônomas ou quasi públicas ou mesmo por empresas e organizações da sociedade civil responsáveis pela oferta de serviços públicos terceirizados, práticas amplamente adotadas no direito administrativo estadunidense. O autor calculou a existência de uma força de trabalho “oculta” com tamanho quase 3 vezes superior à força de trabalho efetiva do governo apenas em nível federal nos EUA, considerando os trabalhadores contratados por organizações que produzem bens e serviços públicos com recursos exclusivamente públicos ou oriundos de taxas e impostos.

A construção da “força de trabalho oculta” do serviço público seria fruto de decisões conscientes e também da evolução do mercado de trabalho em diferentes países. Segundo Light, o termo inclui profissionais contratados por empresas que prestam serviços inerentemente privados para os governos, mas também uma vasta diversidade de pessoas contratadas por organizações que dependem exclusivamente de recursos públicos para funcionar, criadas devido à decisão das autoridades em diminuir o tamanho do governo sem efetivamente diminuir a quantidade de bens e serviços públicos consumidos pela cidadania. O resultado, de acordo com o autor, seria a impossibilidade de realizar um debate honesto sobre o tamanho do governo devido à inexistência de indicadores confiáveis sobre a real extensão do Estado. Além do mais, tal configuração daria suporte à ilusão sobre a gestão meritocrática do serviço público, na medida em que grande parte da “força de trabalho oculta” estaria livre dos padrões de mérito e transparência adotados na gestão dos vínculos de emprego público “tradicionais”.

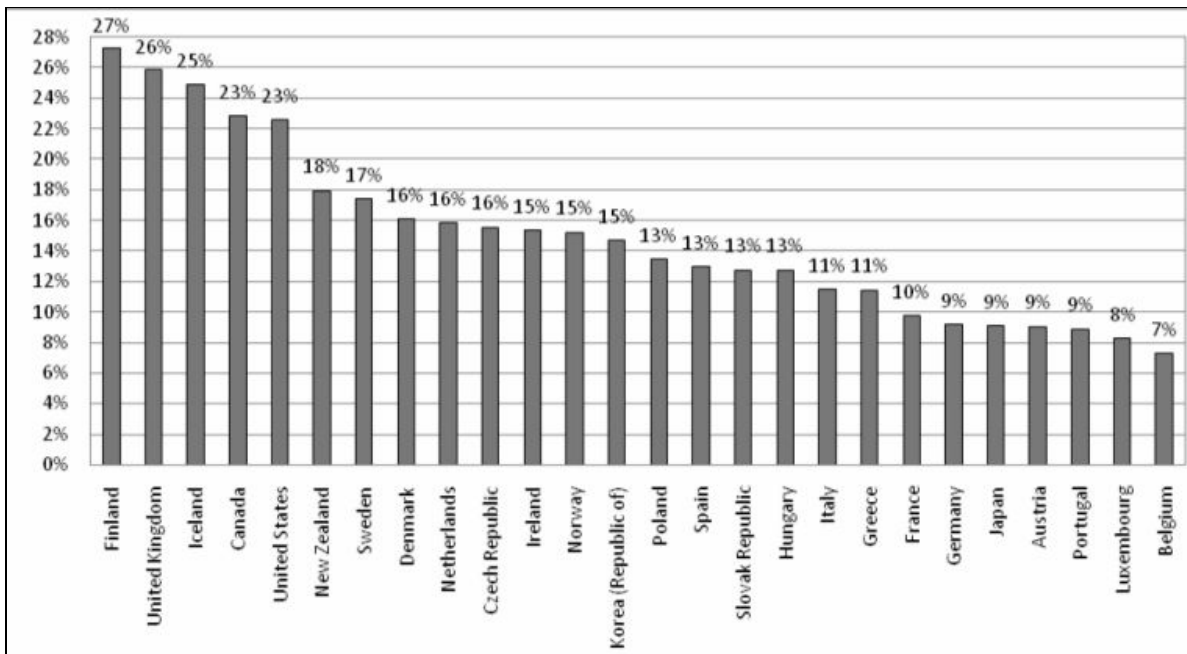
A terceirização da produção de serviços públicos

Nesse contexto, diante do desafio de comparar o tamanho da força de trabalho do setor público em países com tradições administrativas muito distintas, em 2005, a OCDE deu início à um projeto de pesquisa com o objetivo de desenvolver uma metodologia própria de coleta de dados que permitisse a comparação dos indicadores sobre emprego público disponibilizados por países membro. De maneira similar ao desafio trabalhado por Light (1999), a OCDE se deparou com um obstáculo de primeira grandeza: a diversidade de termos técnicos e conceituais adotados por diferentes países para definir “emprego público”, “organizações públicas”, “setor público” e “serviços públicos”.

Para contornar tal desafio, a OCDE (Elsa Pilichowski e Edouard Turkisch, 2008) cunhou o conceito de “Domínio Público” (Public Domain, no original em inglês) para incluir não apenas as organizações estatais responsáveis por produzir bens e serviços públicos, mas também organizações privadas (empresas, cooperativas ou organizações da sociedade civil) financiadas por recursos públicos com o objetivo de assegurar a oferta desses mesmos bens e serviços. Assim, a dificuldade em avaliar o tamanho do emprego público nos diferentes países foi resolvida por meio de uma estratégia de comparação dos custos de produção de bens e serviços públicos assumidos por diferentes governos. A metodologia da OCDE foi batizada de Comparação do Emprego no Domínio Público (CEPD, da sigla em inglês para *Comparison of Employment in the Public Domain*) e construída com base em consensos estatísticos e terminológicos amplamente aceitos para o cálculo do Sistema de Contas Nacionais (SNA, da sigla em inglês para *System of National Accounts*), padrão adotado em nível internacional para a contabilidade de indicadores econômicos.

O gráfico a seguir, elaborado de acordo a metodologia CEPD, aponta o grau de terceirização da produção de bens e serviços públicos em diferentes países da OCDE. Enquanto países como Portugal e Alemanha investem 8% do total de gastos públicos na terceirização de serviços intermediários (ou seja, serviços prestados diretamente aos órgãos públicos, como alimentação e tecnologia da informação), o número alcança impressionantes 27% e 26% na Finlândia e no Reino Unido, respectivamente.

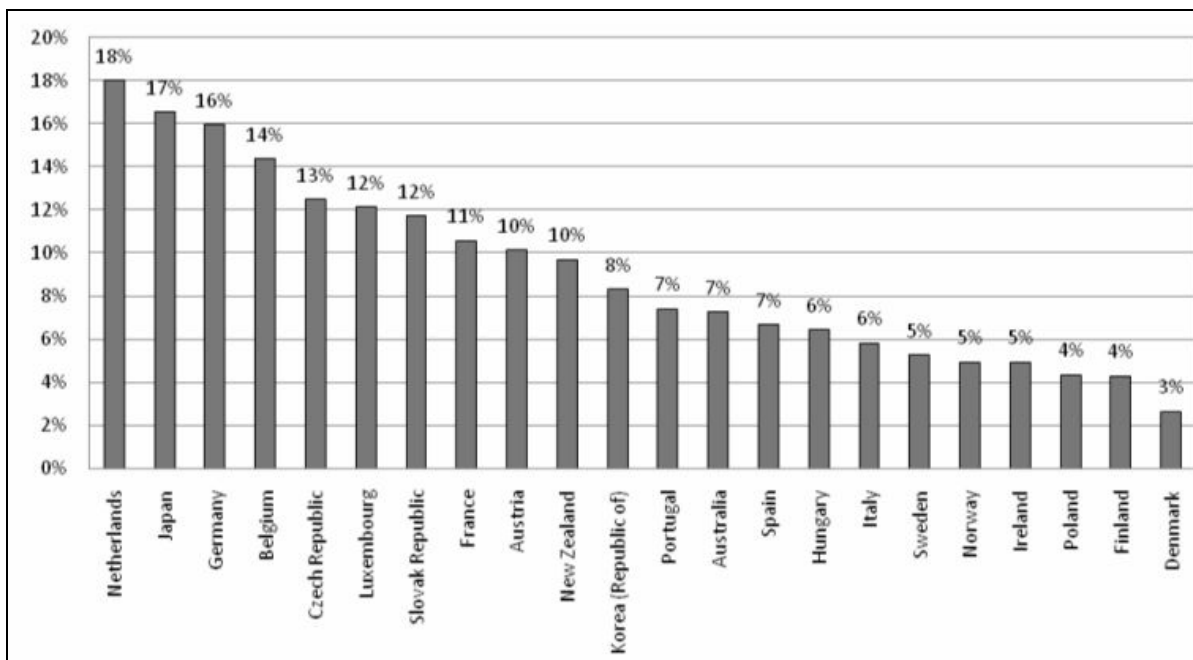
Gastos com a terceirização de serviços intermediários em organizações públicas como proporção (em %) do total de gastos públicos (em 2005)



Pilichowski, Elsa & Turkisch, Edouard (2008). Employment in Government in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain. OECD

O gráfico a seguir, por sua vez, destaca o total de recursos públicos transferidos a organizações privadas (como empresas e organizações da sociedade civil) como financiamento direto à produção de bens e serviços públicos finalísticos (ou seja, serviços públicos prestados diretamente à cidadania, como saúde, educação e lazer). É possível observar que países como a Holanda e a Alemanha dependem respectivamente cerca de 18% e 16% de todos gastos públicos em transferências diretas a organizações privadas para a produção de serviços públicos.

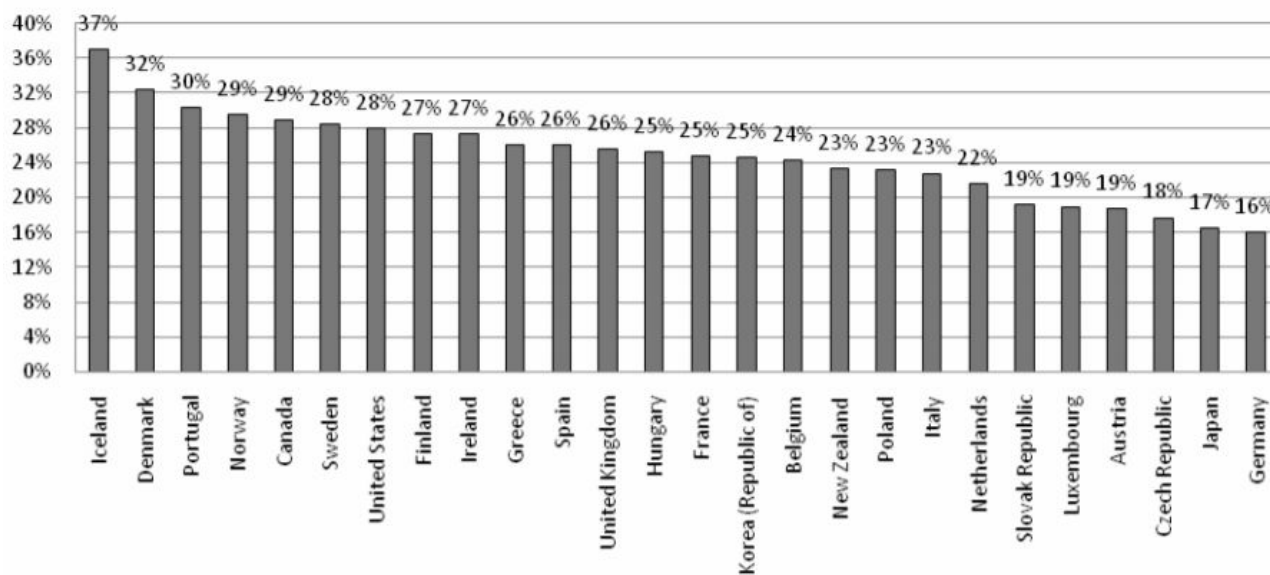
Consumo de bens e serviços terceirizados em organizações públicas (como serviços de alimentação ou tecnologia da informação) como proporção (em %) do total de gastos públicos (em 2005)



Pilichowski, Elsa & Turkisch, Edouard (2008). Employment in Government in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain. OECD

A metodologia CEPD permitiu à OCDE identificar um quadro bastante plural de estratégias de produção de serviços públicos nos países membros. No entanto, foi possível destacar uma tendência geral de crescimento dos gastos com o financiamento ou compra de serviços públicos produzidas por organizações privadas nos países com gastos mais modestos da folha de pagamentos do funcionalismo público (Holanda) e vice e versa (Portugal). A título de exemplo, veja a seguir uma comparação dos gastos com a folha de pagamentos do setor público como proporção do gasto público total em diferentes países:

Proporção dos gastos governamentais (em %) destinados à folha de pagamentos dos funcionários públicos (em 2005)



Experiências de gestão do ENC no setor público

França

No dia 6 de agosto de 2019 o parlamento francês aprovou a Lei de Transformação da Função Pública/LTP ([Lei 2019-828](#)), iniciativa que deu tração à um amplo processo de reforma dos sistemas de gestão de pessoas na administração pública no país. A legislação está organizada em torno de cinco eixos de reforma: 1) promover um diálogo social mais estratégico com as entidades de representação sindical no serviço público, 2) desenvolver alavancas gerenciais que permitam a construção de uma administração pública mais ágil e eficiente, 3) simplificar e garantir a transparência na gestão da força de trabalho do governo, 4) promover a mobilidade laboral interna e externa dos profissionais públicos e 5) reforçar a igualdade e a equidade na gestão do serviço público.

Entre as diversas mudanças estabelecidas pela lei está a ampliação radical do uso de contratos por tempo determinado no serviço público. A gestão do pessoal temporário permanece regulada pelo estatuto de servidores públicos (isto é, são servidores estatutários), mas as possibilidades de adoção desse tipo de contrato foram consideravelmente ampliadas, com especial destaque para duas novas possibilidades até então inexistentes no marco jurídico francês: a permissão para a contratação temporária de dirigentes públicos e o advento dos contratos por projeto.

A LTP permitiu a contratação temporária de dirigentes públicos em todos os níveis da administração pública na França (que está organizada em três níveis: a administração central do estado, a administração territorial/subnacional e a administração hospitalar/dos serviços de saúde). As restrições estabelecidas em lei dizem respeito à proibição da transformação dos contratos temporários em vínculos permanentes de trabalho e à obrigatoriedade da oferta (pelas administrações) de capacitação aos dirigentes contratados, especialmente em temas de ética pública. Os detalhes do novo modelo de contratação foram regulamentados por decreto, que estabeleceram parâmetros para a seleção e a remuneração dos dirigentes contratados por vínculo temporário. Com as [regulamentações](#) aprovadas até março de 2020, cerca de 3000 postos de trabalho foram abertos para a contratação de dirigentes temporários na administração central e outros 2700 nas administrações subnacionais (ou territoriais).

A legislação também permitiu a contratação de profissionais para a execução de projetos com prazo determinado. Tais contratos de trabalho são regidos pelo direito público (isto é, os trabalhadores a eles vinculados são considerados funcionários estatutários) e a [legislação](#) e o [decreto](#) que a regulamentou estabeleceram uma série de requisitos e garantias para a adoção desta modalidade contratual, como forma de induzir o planejamento das organizações públicas e diminuir eventuais riscos de precarização do trabalho. As medidas adotadas serão descritas a seguir, em alguns casos de acordo com a classificação de potenciais riscos de precarização do trabalho elaborada pela OIT:

- **Incentivo ao planejamento:** O “Contrato por Projeto” deve conter um conjunto de cláusulas obrigatórias, entre as quais 1) a descrição do projeto a ser executado, 2) a previsão de tempo para sua execução e 3) a definição das tarefas a serem executadas pelo trabalhador contratado. Não são considerados válidos contratos temporários que não estejam embasados em planejamento prévio. A administração pública deve respeitar um aviso prévio de dois ou três meses (a depender da extensão do projeto) em caso de rescisão ou renovação do contrato.
- **Transparência e proteção do mérito:** Um [decreto](#) específico estabeleceu os procedimentos aplicáveis à seleção de pessoal contratado por projeto, assegurando a igualdade de acesso ao serviço público, o direito à não-discriminação em processos seletivos e promovendo o recrutamento com base em competências. As entidades públicas são obrigadas a publicar o anúncio das vagas temporárias no portal nacional de recrutamento do governo francês, o [Place de l'Emploi Public](#), ou garantir publicidade equivalente. As ferramentas avaliativas adotadas nos processos seletivos devem ser adaptadas de acordo com a natureza do trabalho a ser desenvolvido, com a duração do contrato e também com o tamanho do governo contratante (no caso dos governos locais).
- **Segurança do vínculo empregatício:** O “Contrato por Projeto” não pode ter duração inferior a um ano ou superior a seis anos, e o desrespeito dos prazos estabelecidos em contrato acarretam em prejuízo orçamentário para a administração, medida adotada para assegurar um horizonte mínimo de segurança laboral aos trabalhadores e para incentivar a capacidade de planejamento do setor público. No caso de rescisão antecipada do contrato, o profissional contratado tem direito a um “bônus de precariedade” equivalente a 10% de sua remuneração (soma do valor total do contrato), cujo pagamento deve ser realizado no momento da rescisão. Estão excluídos do bônus de precariedade os trabalhadores com salários superiores a três mil euros mensais, os dirigentes com contratos temporários e os profissionais que desempenhem atividades tipicamente sazonais.
- **w** A definição da remuneração dos contratos por projeto deve ser baseada em estudos sobre política salarial realizados pelas autoridades competentes do governo francês. Tais estudos devem considerar, dentre outros fatores, a remuneração oferecida aos servidores públicos que exerçam funções homólogas, a experiência profissional e a formação acadêmica necessárias para a execução do projeto. A remuneração deve ser fixada em contrato (e não em instrumento regulatório) e poderá ser alterada de acordo com o desempenho individual e coletivo dos profissionais contratados no exercício de suas funções.

Para além das mudanças introduzidas pela LTP, em 2017, o governo francês já havia introduzido mudanças na regulação do emprego público com o objetivo de ampliar as possibilidades de contratação temporária. A Lei sobre Igualdade e Cidadania ([Lei 2017-86](#)) foi elaborada com o objetivo de promover a diversidade no serviço público francês e introduziu uma série de incentivos para a atração de talento jovem e de diversos estratos sociais para as carreiras de Estado. Entre as medidas aprovadas, está a criação dos Contratos de Preparação para os Concursos de Categoria A e B (PrAB, da sigla em francês para [Contrat de Préparation aux concours de catégorie A et B](#)).

Os contratos PrAB foram criados com a missão de apoiar jovens desempregados de até 28 anos, principalmente os oriundos de zonas urbanas ou rurais periféricas, e adultos com mais de 45 anos beneficiários de programas de assistência social do governo. Trata-se de um contrato temporário de emprego desenhado para conciliar atividades profissionais e capacitação específica para a aprovação em concursos públicos. Os PrAB possuem duração mínima de 12 meses e podem se estender até 24 meses - e caso os beneficiários sejam reprovados nos concursos públicos de sua escolha, o mesmo contrato pode ser ampliado em mais um ano. Entre 10% e 25% do total de horas do contrato devem ser dedicadas ao estudo preparatório, realizado com o apoio de um tutor designado pelo governo ao longo de todo o período, preferencialmente um profissional público das carreiras para as quais os beneficiários almejam ser aprovados.

Portugal

Devido aos efeitos da crise econômica de 2008, em 2011 Portugal recorreu à uma série de empréstimos cuja garantia foi assegurada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) em parceria com o Banco Central Europeu (BCE). Como contrapartida, o governo português assinou o Memorando de Políticas Econômicas e Financeiras, popularmente conhecido como Plano da Troika, que previa a implementação de uma série de medidas de austeridade fiscal como condição necessária para a concessão de 78 bilhões de euros em empréstimos. As medidas de austeridade foram acompanhadas por um comitê formado por FMI, BCE e pela Comissão Europeia entre 2011 e 2014.

Além da realização de medidas de equilíbrio fiscal, o governo português também foi incentivado a adotar medidas de aumento da eficácia e eficiência do gasto público², como a diminuição de no mínimo 15% dos cargos públicos em nível municipal, a fusão de municípios e outras entidades administrativas de nível subnacional e a introdução de um plano abrangente para promover a flexibilidade, a adaptabilidade e a mobilidade na administração pública, nomeadamente através da re-capacitação, nos casos em que for necessário, além da limitação de contratações em entidades públicas e semi públicas, atingindo decréscimos anuais de 1% no custo da força de trabalho do governo central e de 2% nas administrações locais (Correia, 2017).

Pressionado a reduzir de o tamanho do quadro de servidores públicos de maneira acelerada, o governo português realizou uma série de medidas de diminuição da força de trabalho e da folha de pagamentos do serviço público por meio de terceirizações, da diminuição de salários e da adoção de vínculos ENC para a contratação de profissionais públicos. Tais medidas foram implementadas de forma sistemática até início de 2016, quando uma coalizão de partidos de esquerda assumiu o governo português em meio a promessas de revisão das políticas de austeridade fiscal. Em dezembro do mesmo ano, uma coalizão de entidades sindicais e de representação de trabalhadores do Estado lançou a plataforma "[Precários do Estado](#)" com o objetivo de influenciar o debate e as

² No mesmo período o governo Português aprovou outras duas reformas fundamentais para o aumento transversal da efetividade do gasto público: a criação em 2011 de um sistema de seleção por mérito para os cargos da alta administração pública, operado pela Comissão de Recrutamento e Selecção para a Administração Pública (CReSAP), e em 2012 de um sistemas de serviços compartilhados, operado pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (eSPap), organização responsável pela negociação das compras públicas por meio de "Acordos Quadro", conhecido como o padrão-ouro entre os modelos de contratação de bens e serviços para a gestão pública.

autoridades públicas sobre a necessidade de reverter as medidas de flexibilização da gestão de pessoas no setor público adotadas pelo “Plano da Troika”.

A pressão sindical e parlamentar surgiu efeito e ainda em 2016 o governo português se comprometeu a realizar um levantamento nacional sobre as modalidades e a quantidade de vínculos de trabalho precário no setor público do país. Após meses de pesquisa, em 2017, o Ministério de Finanças Públicas lançou o [Relatório sobre os Precários do Estado](#), estudo que identificou a existência de cerca de 116 mil trabalhadores “precários” nas administrações direta e indireta do setor público português por intermédio de diversas modalidades de vínculo. O ministério justificou que a cifra se refere a um valor aproximado, considerando a dificuldade de identificar a real dimensão dos vínculos precários devido à utilização indevida de diversos instrumentos contratuais. O relatório inicial não contabilizou a contratação de mão de obra terceirizada com intermediação de agências de *outsourcing* (o que rendeu [críticas](#)) e apontou a adoção em escala de 6 modalidades contratuais:

- **Contratos Emprego-Inserção:** são contratos de emprego oferecido exclusivamente aos beneficiários de seguro-desemprego (ou outros benefícios sociais) para o exercício de funções públicas em serviços sociais do Estado por até 12 meses.
- **Estágios remunerados:** modalidade contratual oferecida a jovens recém-formados no ensino superior em situação de desemprego ou que exerçam ocupação profissional não correspondente à sua área de formação ou nível de qualificação. Os modelo é operado por meio do Programa de Estágios Profissionais na Administração Pública Central ([PEPAC](#)) ou do Programa de Estágios Profissionais na Administração Pública Local ([PEPAL](#)).
- **Bolsas de pesquisa:** modalidade contratual oferecida à profissionais com ensino superior para a realização de projetos de pesquisa aplicada no âmbito da administração pública, intermediados por organizações ensino superior e investigação científica. São bolsas de pós-doutoramento, pesquisa e gestão da ciência e tecnologia.
- **Prestação de serviços:** similar à contratação de “pessoas jurídicas” no contexto brasileiro, em Portugal, os trabalhadores contratados para a prestação de serviços são conhecidos como [“recibos verdes”](#). Em teoria, são profissionais contratados pela administração pública para o desempenho de serviços específicos, cujo exercício não configura o exercício de vínculo trabalhista entre o profissional e administração pública.
- **Contratos de prazo determinado:** em teoria, são contratos realizados de maneira excepcional para a satisfação de necessidades temporárias, como a substituição de trabalhadores de carreira afastados por motivos de saúde ou para assegurar a oferta de serviços públicos em episódios de aumento excepcional da demanda.
- **Reserva de recrutamento:** os profissionais em condição de reserva de recrutamento são aqueles que realizaram o procedimento concursal para o ingresso em carreiras públicas, mas obtiveram desempenho insuficiente para a aprovação em uma das vagas em aberto. Nesse caso, é permitido aos profissionais com as pontuações mais elevadas da “lista de espera” o exercício eventual da função pública em casos (teoricamente) excepcionais. O mecanismo é

adotado com maior frequência na área da educação para a contratação de professores “eventuais” em contratos “de base zero” (isto é, sem um contrato mínimo de horas), que substituem os professores de carreira afastados do trabalho temporariamente por motivos familiares ou de saúde.

O diagnóstico apresentado pelo Relatório sobre os Precários do Estado foi utilizado no parlamento português como justificativa para a criação do Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública ([PREVPAP](#)), criado em 2018 para regularizar o vínculo laboral dos trabalhadores com o governo de Portugal. O PREVPAP é uma iniciativa de eliminação progressiva de todos os vínculos ENC no setor público português e até o fim de 2019 analisou a situação de mais de 30 mil trabalhadores, assegurando a realização de mais de 20 mil concursos públicos extraordinários. Planejado inicialmente para finalizar suas atividades em 2020, até o momento, o PREVPAP não regularizou nem 20% dos trabalhadores “precários” identificados pelo Ministério das Finanças Públicas, e atualmente os legisladores portugueses discutem a viabilidade de extensão do programa.

A experiência portuguesa merece destaque devido à reversão das medidas de flexibilização da força de trabalho adotadas na última década. Diferentes fatores podem ser responsabilizados por esta dinâmica, mas a evidência científica disponível é escassa e inconclusiva. É possível apontar, no entanto, que a rápida expansão do uso de ENC pelo governo português nos anos 2010 não foi acompanhada de planejamento estratégico da força de trabalho e foi impulsionada em meio a um contexto de forte restrição fiscal. A hegemonia da agenda fiscal (em detrimento da busca por maior eficiência administrativa), a adoção de medidas pouco coerentes entre si e desacompanhadas de uma visão holística do emprego público, a falta de diálogo social com entidades representativas dos trabalhadores do Estado e aprovação legislativa sem a busca de consensos suprapartidários são algumas das características que podem ter influenciado a reversão das medidas anos mais tarde.

Espanha

Em outubro de 2012, o governo central espanhol deu origem à Comissão para a Reforma da Administração Pública (CORA), um órgão colegiado vinculado ao gabinete do Primeiro Ministro com a missão de realizar um amplo diagnóstico sobre as necessidades de reforma do setor público espanhol no contexto de introdução das políticas de austeridade implementadas após a crise econômica de 2008. Foram organizadas quatro subcomissões responsáveis pela avaliação de oportunidades de modernização em diferentes âmbitos da gestão pública.

As atividades desenvolvidas pelo CORA foram acompanhadas de um Conselho Assessor formado por entidades públicas como a Defensoria e o Ministério Público e organizações da sociedade civil como organizações empresariais, sindicatos de funcionários públicos, associações de usuários de serviços públicos, câmaras de comércio e a associação espanhola de empresas de consultoria. Com base em diversos aportes e meses de pesquisa, em junho de 2013, o CORA elaborou um [informe](#) apresentado ao Primeiro Ministro contendo um total de 217 propostas de medidas para a modernização do setor público. Nessa mesma data, o governo espanhol estabeleceu a Unidade de Execução da Reforma da Administração ([OPERA](#), da sigla em espanhol para *Oficina para la*

Ejecución de la Reforma de la Administración), órgão que se tornou responsável por acompanhar a implementação das medidas previstas no informe.

Várias das medidas previstas no informe CORA diziam respeito à realização de mudanças na gestão do emprego público, algumas delas conjunturais (como o congelamento da realização de concursos públicos entre 2012 e 2014, o aumento da carga horária dos funcionários públicos sem aumento salários e o endurecimento das penalidades para o absenteísmo) e outras mais estruturais (como a permissão para a realização de demissões e o aumento da idade para a aposentadoria de servidores públicos de carreira).

A implementação das medidas do informe CORA foi viabilizada por meio de uma série de instrumentos legais e administrativos, entre os quais a [Lei 15/2014](#) sobre a racionalização do setor público. A legislação introduziu uma série de medidas de modernização administrativa como a reorganização e fusão de diversos órgãos públicos, a simplificação de procedimentos administrativos e o acesso a serviços públicos mediante assinatura eletrônica. A medida de maior interesse para este relatório, no entanto, foi a alteração do Estatuto Básico do Emprego Público, que introduziu novas possibilidades para a adoção de contratos temporários na administração pública, como a contratação de pessoal para a realização de projetos por tempo determinado inferiores a três anos.

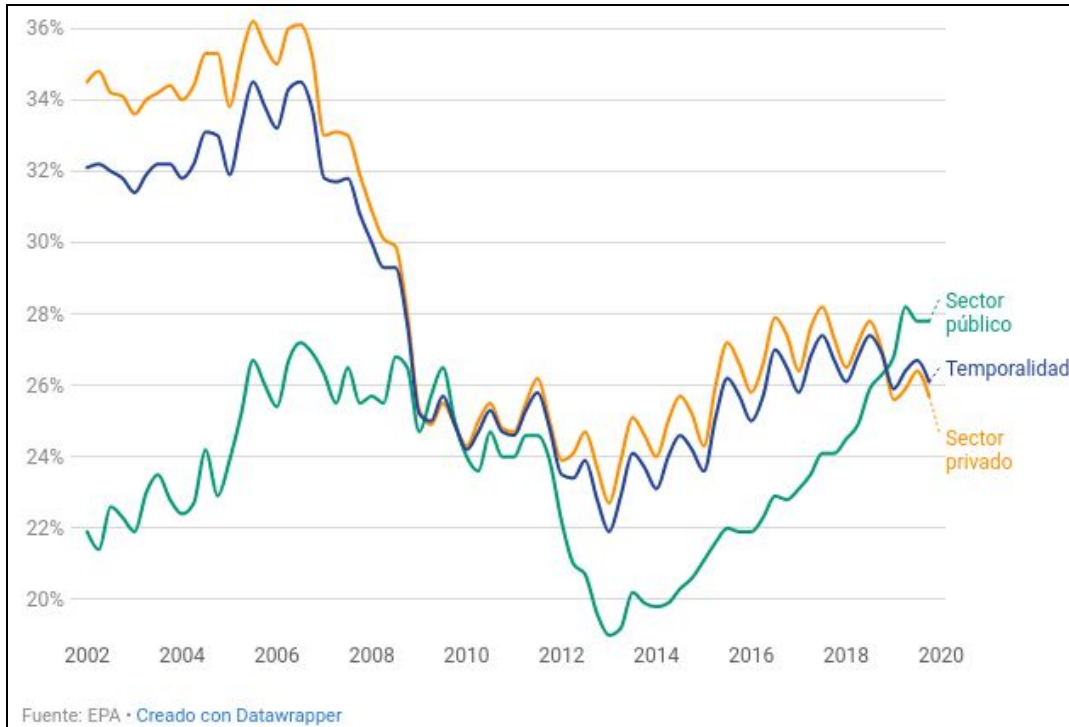
Com a introdução destas mudanças, ampliou-se a gama de circunstâncias para a contratação de pessoal temporário na administração espanhola, a saber (Moreno, 2018):

- 1) **Temporário por vacância:** modalidade de contratação temporária permitida quando a administração é responsável por manter a continuidade da oferta de serviços públicos mas se depara com impedimentos circunstanciais como a aposentadoria ou a morte dos servidores públicos de carreira.
- 2) **Temporário por substituição:** permitido para a substituição de profissionais de carreira afastados do serviço público por questões familiares ou de saúde.
- 3) **Temporário para execução de projetos:** modalidade de contratação permitida para a execução de projetos por tempo determinado de até três anos.
- 4) **Temporário por acumulação de tarefas:** permitido para a contratação emergencial de pessoal em caso de excesso de trabalho em situações excepcionais, quando se faz necessário o reforço de equipes para assegurar a oferta de serviços públicos (adotado principalmente em situações de calamidade pública).

Cabe destacar que, nos primeiros anos após a crise econômica de 2008, a crescente pressão por estabilização fiscal levou o governo da Espanha a adotar uma estratégia de enxugamento da força de trabalho e da folha de pagamentos do setor público. Devido à maior flexibilidade para o encerramento dos contratos temporários e à impossibilidade da realização de demissões de servidores estáveis, entre 2009 e 2013 o governo espanhol conduziu uma redução da proporção de trabalhadores temporários no setor público de quase 10 pontos percentuais (de 27% a 18%). No entanto, com a lenta retomada da economia associada à ampliação dos mecanismos de contratação temporária,

desde 2014, a contratação de temporários apresentou um crescimento acelerado, alcançando sua máxima histórica ao representar 28% de toda a força de trabalho do governo espanhol em 2020 (um valor superior à taxa observada no setor privado e entre os trabalhadores assalariados).

Evolução do uso de trabalhadores temporários entre os trabalhadores assalariados (em azul), no setor privado (em amarelo) e nas administrações públicas (em verde)



Fonte: Pesquisa sobre População Ativa (Encuesta de Población Activa), realizada trimestralmente pelo Instituto Nacional de Estatísticas da Espanha. [Link](#).

O aumento expressivo dos contratos temporários no setor público associado à eleição de um governo liderado por partidos de centro-esquerda levou o governo espanhol a realizar um acordo com entidades sindicais representativas dos trabalhadores do Estado em 2018. [O acordo](#) previa a contratação de cerca de 300 mil servidores estáveis entre 2018 e 2020 com o objetivo de reduzir a taxa de trabalhadores temporários no Estado a 8% em dois anos, além de pactuar uma forma de cálculo para a definição de aumentos salariais que considerasse o crescimento da economia nos anos seguintes. Como é possível observar no gráfico anterior, [o acordo foi descumprido](#) e a contratação de temporários, inclusive, cresceu no período.

Um dos fatores que levaram ao aumento da temporalidade no emprego público no período foi o insucesso dos mecanismos de controle do gasto público em nível subnacional (Moreno, 2018). Em 2018, o governo central espanhol estabeleceu parâmetros para que os governos subnacionais pudessem pôr em marcha seus planos de estabilização do emprego público: só poderiam repor 100% da força de trabalho os governos cumpridores de metas de estabilização fiscal, com um limite de 75% de reposição para os governos incapazes de assegurar o equilíbrio orçamentário. Como resultado, os governos subnacionais foram incapazes de implementar planos de estabilização e diminuição da temporalidade no emprego público, aumentando inclusive a contratação de temporários como forma

de assegurar a continuidade dos serviços públicos dada a impossibilidade de realizar novos concursos.

O aumento acelerado da contratação de temporários, o incumprimento dos acordos realizados com entidades de representação sindical e a falta de sanção devido ao uso abusivo da legislação de contratação temporária levou a um acirramento do conflito entre os sindicatos e os representantes do governo espanhol, se tornando uma disputa jurídica internacional. Em 2018, o sindicato dos profissionais da saúde da região de Madrid acusou o governo espanhol de desrespeitar acordos comunitários sobre a regulação do trabalho temporário ante o Tribunal de Justiça da União Europeia. De acordo com os sindicatos, as administrações públicas espanholas utilizam os contratos temporários de [forma abusiva](#) ao não respeitar o limite de três anos para os contratos dessa natureza, realizando contratações sucessivas de profissionais temporários com vínculos precários, que diversos casos alcançam décadas de interinidade.

A sentença ([íntegra](#) e [resumo](#)) do caso foi publicada em março de 2020 e foi considerada uma derrota para o governo espanhol. Segundo o tribunal europeu, a realização de contratos temporários sucessivos com os mesmos trabalhadores se configura em abuso da temporalidade, e caberia à justiça espanhola estabelecer penalidades suficientemente dissuasórias como forma de impedir a continuidade de tais práticas na administração pública do país. O tribunal ainda proibiu a transformação destes trabalhadores em contratados permanentes, por considerar que tal medida seria uma afronta ao princípio do mérito no acesso à função pública, mas deixou aberta a possibilidade do pagamento de indenizações aos trabalhadores temporários.

A experiência espanhola na gestão de ENC no emprego público é relevante por destacar o difícil equilíbrio entre os planos de estabilização fiscal e a necessidade de dotar as administrações públicas com a necessária força de trabalho para a execução de serviços públicos. As tensões com sindicatos e a normalização do desrespeito ao marco normativo são fatores que fragilizam a capacidade gerencial das administrações públicas e o planejamento de longo prazo da força de trabalho no setor público. A sentença da corte europeia representa um enorme desafio para o governo espanhol, que deverá se adaptar em um curto espaço de tempo e tomar medidas de estabilização da temporalidade com grande impacto na gestão do emprego público de curto e médio prazos.

Reino Unido

Em janeiro de 2016, a unidade central de auditoria do governo britânico (NAO, da sigla em inglês para *National Audit Office*) [lançou um relatório](#) com a análise sobre o uso de Contratos Temporários e Consultorias (CTC) de forma transversal pela administração pública no país. O relatório avalia os impactos dos cinco anos da política de redução de gastos CTC estabelecida pelo governo britânico em 2010. O objetivo da auditoria foi identificar se houve uma redução efetiva dos gastos CTC no período, se as agências de linha passaram a gerir tais contratos de maneira mais efetiva desde então e se o centro de governo foi capaz de apoiar a implementação de tal estratégia pelas agências de linha.

Entre as medidas estabelecidas para o controle de gastos CTC destaca-se a introdução de um novo procedimento de aprovação central dos contratos de consultoria superiores a 20 mil libras ou mais

extensos que 9 meses, medida que desencorajou a realização de contratações dessa natureza por parte das agências de linha, que mantiveram a responsabilidade de aprovar contratos temporários. Como resultado, entre 2010 e 2015, foram economizados 1.5 bilhões de libras em contratos de consultoria. Segundo o relatório de auditoria, no entanto, a pressão pela diminuição das contratações permanentes no setor público tem incentivado a retomada gradual destes gastos, graças à incapacidade dos dirigentes em cobrir o déficit de competências com trabalhadores permanentes do governo, forçando-os a recorrer a contratos de terceirização para pagar os preços de mercado por habilidades de alta demanda, como a gestão de projetos ou de tecnologias da informação.

De acordo com a auditoria, as agências de linha gastam o equivalente entre 6% a 8% dos custos de sua folha de pagamentos com contratos CTC, número que pode variar entre 1% e 35% em alguns departamentos específicos. Tais indicadores seriam um indicativo da incapacidade das agências públicas em realizar um planejamento efetivo da força de trabalho. A auditoria também revelou a falta de competição para a realização dos contratos CTC, com as 6 maiores empresas de consultoria do Reino Unido obtendo $\frac{3}{4}$ dos acordos quadro³ para a contratação de consultorias e 28% de todos os contratos de consultoria do governo. Para a contratação de temporários, a auditoria identificou que 41% dos trabalhadores são contratados sem processos seletivos, e que em 2015 57% destes contratos não previam a remuneração por tarefas ou produtos, e sim por diárias. Como resultado, a auditoria destaca que o custo médio dos especialistas em contratos CTC é duas vezes superior ao que seria gasto com o emprego de servidores públicos permanentes com capacitação equivalente.

O relatório conclui que o uso de CTC é uma ferramenta importante para o munir o governo de especialistas com as competências cujo contrato permanente seria ineficiente para a administração pública. No entanto, indica que o corte observado dos gastos CTC aparentam ser fruto de um esforço de curto prazo e não de uma estratégia sustentável. A avaliação da auditoria é que as organizações públicas precisam estabelecer planos de longo prazo para desenvolver as competências necessárias em sua planta permanente de profissionais, diminuindo a dependência de competências externas. A principal recomendação é que as agências de linha desenvolvam planos efetivos de gestão da força de trabalho, identificando o uso de diversas alternativas disponíveis para aquisição de competências, como a mobilidade horizontal e a re-capacitação dos trabalhadores públicos existentes, a contratação de novos profissionais com as competências em alta demanda ou o uso racional da força de trabalho temporária. Sem contar com planos dessa natureza, de acordo com a auditoria, as agências de linha serão incapazes de comprovar a efetividade dos seus gastos CTC.

Em posse do relatório de auditoria, em abril de 2016, a Comissão de Contas Públicas do Parlamento Britânico aprovou um [conjunto de recomendações](#) ao governo, entre as quais o desenvolvimento de um plano de longo prazo para a gestão do déficit de competências na administração pública - como forma de evitar que a redução dos gastos seja a única meta que oriente a política realização dos contratos CTC. A comissão também recomendou aos principais ministérios a elaboração de planejamento estratégico da força de trabalho até o final de 2016, identificando estratégias para lidar

³ Acordo quadro é uma modalidade de compra pública realizada mediante contrato celebrado entre uma ou várias entidades públicas e uma ou mais entidades fornecedoras do Estado, com vista a disciplinar relações contratuais futuras ao longo de um determinado período de tempo, fixando antecipadamente os respectivos termos de compra. É considerado um “padrão ouro” entre as modalidades de compras públicas por permitir a racionalização técnica da contratação.

com o déficit de competências em um horizonte mínimo de 5 anos. O parlamento também fez recomendações para aperfeiçoar os contratos de terceirização da força de trabalho, exigindo um aumento considerável da adoção dos acordos quadro para a contratação de consultorias em todo o governo, além da introdução de mecanismos que assegurem a contratação de pequenas e médias empresas.

As recomendações do NAO e do parlamento britânico são semelhantes às realizadas em estudo elaborado em 2017 pelo NIESR (sigla em inglês para *National Institute of Economic and Social Research*), instituição independente dedicada à realização de pesquisas e estudos econômicos. [Em relatório](#) sobre o uso de pessoal terceirizado no setor público britânico (especialmente nos setores de educação e saúde), a entidade realizou um amplo diagnóstico e identificou alavancas para tornar mais efetiva a contratação de pessoal temporário intermediado por empresas fornecedoras do Estado.

A organização identificou uma tendência geral de uso da terceirização para endereçar desafios estruturais de contratação e retenção de competências, em detrimento das contratações emergenciais para a gestão de contingências de curto prazo. Ao mesmo tempo, o crescimento observado dos contratos de terceirização não seria fruto de uma estratégia deliberada de gestão estratégica da força de trabalho, mas uma resposta ad hoc às dificuldades de recrutamento e retenção causadas por déficits locais e nacionais de competências no serviço público. No entanto, o uso das terceirizações é visto pelos dirigentes públicos como um último recurso, devido ao elevado custo que esta modalidade de contratação impõe aos cofres públicos (sobretudo, devido às taxas de comissão cobradas pelas agências de intermediação de mão de obra).

A experiência britânica com a adoção de ENC no serviço público é especialmente relevante devido às características administrativas da gestão pública no país, caracterizada por elevados níveis de agencificação e adoção do direito privado na regulação das relações de emprego no setor público. Como os relatórios avaliados destacam, as organizações públicas do país têm se valido de numerosos contratos de terceirização da mão de obra como alternativa para lidar com a escassez de competências no setor público, por se tratar de uma alternativa mais flexível para lidar com desafios de recrutamento e retenção no curto prazo.

Por outro lado, avaliações indicam que o uso indiscriminado desses expedientes é fruto da incapacidade do governo britânico em gerir sua força de trabalho e seus processos de compras e contratações de maneira estratégica, tornando o setor público dependente de relações contratuais frágeis para lidar com desafios estruturais de longo prazo. A situação britânica também destaca os elevados custos financeiros associados à falta de planejamento estratégico nas organizações públicas, como demonstram os cálculos realizados pela NAO sobre os elevados custos comparativos da adoção de consultorias ou da mão de obra terceirizada - desafiando a noção de que a externalização dos serviços públicos possa contribuir para os esforços de consolidação fiscal.

Paquistão

Em 2009, o governo subnacional de Punjab (Paquistão) deu início ao Programa de Melhoria da Eficiência Governamental, uma iniciativa de reforma e modernização governamental que contou com

o apoio do Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB, da sigla em inglês para *Asian Development Bank*) para a realização de avaliações sobre a efetividade dos programas públicos implementados pelo governo punjabi naquela década. Uma das iniciativas avaliadas por especialistas do ADB foi a introdução, em 2004, da política de contratação de trabalhadores temporários para a oferta dos serviços de saúde e educação (batizada de CAP, sigla em inglês para *Contract Appointment Policy*). O relatório de avaliação foi [publicado em 2010](#) com base em entrevistas, análise documental e de grupos focais e realizou um balanço dos efeitos da política na qualidade dos serviços públicos, elaborando um conjunto de recomendações para torná-la mais efetiva.

O CAP foi implementado com o objetivo de tornar a gestão dos recursos humanos mais flexível e para diminuir os elevados custos associados ao sistema especial de aposentadoria dos servidores públicos estatutários. De acordo com o relatório, a despeito da inclusão de provisões legais de incentivo à realização de avaliações de desempenho, a medida foi implementada de maneira tímida por poucos departamentos, tornando eventuais desligamentos por baixo desempenho dependentes de relatórios individuais elaborados pelos níveis de chefia. O governo também introduziu um prêmio salarial de 30% nos contratos por tempo determinado, como forma de desincentivar a busca por vínculos estáveis e tornar tais contratos mais competitivos, considerando que os mesmos não oferecem benefícios previdenciários.

A avaliação do ADB é que o aumento da discricionariedade dos gestores para contratar e demitir os profissionais temporários contribuiu para elevar a qualidade dos serviços públicos. Ao contrário do que os críticos do CAP sugerem, os indicadores apontam que os profissionais temporários apresentam níveis de presenteísmo mais elevados do que os profissionais estáveis, e a introdução dos contratos de tempo determinado contribuiu para diminuir a vacância de postos-chave no setor saúde. O programa também contribuiu para a estabilização fiscal de longo prazo, aumentando os custos de curto prazo com o salário dos temporários em troca de uma diminuição da pressão fiscal de longo prazo representada pelos gastos previdenciários, medida que também contribuiu para tornar o emprego público mais atrativo, especialmente para as funções de remuneração elevada, como especialistas médicos. O estudo também não identificou um aumento anormal da rotatividade nas agências públicas com as maiores quantidades de profissionais temporários.

As principais recomendações realizadas pela avaliação dizem respeito a necessidade de 1) descentralizar os processos de recrutamento e seleção, desenvolvidas até então de maneira centralizada pela Comissão de Serviço Civil do Punjab, assegurando maior discricionariedade dos gestores no desenho dos cargos e das funções a serem desempenhadas, 2) a criação de um sistema simples e rápido para a resolução de controvérsias e ações disciplinares para os trabalhadores temporários e 3) o desenho de um sistema de avaliação de desempenho efetivo, e que permita o uso tempestivo de indicadores para a tomada de decisão sobre a extensão ou a suspensão dos contratos temporários.

A experiência paquistanesa é relevante por destacar o efeito positivo da adoção planejada dos contratos temporários, que pode tornar-se um instrumento de alavanca da eficiência governamental em contextos de baixa capacidade institucional desde que precedida de medidas de planejamento e implementadas como parte de uma ação deliberada e consciente para reformar os modelos de vínculo com o setor público. A avaliação aponta, no entanto, a necessidade de apostar na

discricionariedade informada dos dirigentes, assegurando o uso de sistemas de avaliação do desempenho para a tomada de decisão e a elaboração de parâmetros objetivos para a avaliação de competências nos processos seletivos, desencorajando eventuais abusos por meio de sistemas simplificados, porém, efetivos de resolução de controvérsias.

Chile

Desde o retorno à democracia, no anos 90, os sucessivos governos chilenos (à esquerda e à direita) investiram em uma agenda de modernização do Estado movidos por diferentes incentivos, entre os quais a necessidade de reforçar a confiança da cidadania com relação à gestão civil da administração pública e a existência de fortes restrições constitucionais ao aumento dos gastos fiscais, que tornaram a agenda de melhoria da gestão uma das formas de ampliar o impacto dos recursos disponíveis para investimentos. Neste contexto o país adotou um modelo híbrido de emprego público, mesclando mecanismos de gestão por carreiras com sistemas de posições (ou postos) para o preenchimento dos cargos públicos. A rigor, atualmente existem três principais [mecanismos de contratação](#) de pessoal no direito público chileno:

- **Funcionários de Planta:** são designados para desempenhar cargos permanentes em instituições públicas, assumindo funções em carreiras públicas através de concurso, o que lhes garante acesso à estabilidade no emprego, entre outros direitos.
- **Funcionários a *Contrata*:** desempenham funções permanentes em instituições públicas mediante contratos temporários, e seu vínculo de trabalho com os órgãos públicos é sempre encerrado no dia 31 de dezembro de cada ano - quando as recontrações são avaliadas individualmente.
- **Funcionários Honorários:** desempenham funções pontuais ou emergenciais não habituais nas instituições públicas. Estão submetidos à uma relação contratual ainda mais flexível que o regime de emprego da iniciativa privada e, a princípio, desempenham suas funções de forma autônoma, como “fornecedores de serviços” do Estado.

A existência de ao menos três modalidades contratuais permitiu ao governo chileno um elevado grau de flexibilidade para a gestão do emprego público. Entre 2006 e 2016 o número de vínculos a *contrata* dobrou de 80 mil a 160 mil e o número de contratos honorários saltou de 20 a 50 mil, enquanto o número de funcionários de planta permaneceu estável em 80 mil durante o período (dados do [Servicio Civil](#)). A mudança da composição do emprego público chileno ocorreu no período a despeito do Estatuto Administrativo (semelhante aos estatutos do Regime Jurídico Único, no caso brasileiro) estabelecer um limite de recrutamento dos *contratas* equivalente a 20% da força de trabalho de cada órgão público, medida alterada anualmente por força da lei orçamentária.

Os dados indicam um processo de esvaziamento parcial dos funcionários de planta em razão do aumento sustentado dos profissionais *a contrata*, e a avaliação mais disseminada é que tal processo não foi fruto de planejamento efetivo e sim da superposição e acúmulo de modificações legais, institucionais, políticas e práticas que constituem o processo de modernização do Estado no Chile, ou seja, um movimento repleto de nuances e contradições. Neste contexto, dois pontos críticos do

processo de transformação do emprego público chileno foram a obsolescência do quadro normativo do emprego público, que deixou de responder às necessidades latentes da administração governamental sem, no entanto, atravessar por um processo de revisão, e o [desvirtuamento](#) dos contratos honorários, que passaram a exercer funções crescentemente designadas pela justiça chilena como “dependentes” (isto é, com as características próprias do trabalho convencional, como a regularidade dos serviços, o cumprimento de horários, o desempenho das funções em lugares determinados, etc).

Mais recentemente, o cenário de crescente incerteza legal (dada a recorrente inobservância do quadro normativo sobre emprego público) tem fomentado a resolução de controvérsias pelo poder judiciário, que em decisões [recentes](#) tem obrigado o poder público a tornar os trabalhadores a *contrata* em trabalhadores permanentes (ao tornar obrigatória a existência de justificativa para o encerramento dos contratos ao término de cada ano) e a substituir os contratos honorários (equivalentes à contratação de trabalhadores autônomos como “pessoas jurídicas”) por contratos regidos pela legislação trabalhista da iniciativa privada (equivalente à CLT brasileira). O cenário de insegurança jurídica associado à publicação, em 2020, dos resultados de uma pesquisa de larga escala realizada no ano anterior e que indicou a existência de um elevado grau de politização dos processos de seleção de contratos e horários, levou as autoridades a anunciarem a elaboração um [novo](#) quadro normativo para a regulação do emprego público no Chile ainda este ano.

Estratégias de adoção do ENC no governo brasileiro

Debate no âmbito legislativo

No ano de 2015 a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) do Senado Federal aprovou o parecer do então Senador Álvaro Dias (PSDB/MG) sobre a [Proposta de Emenda Constitucional 110/2015](#) de autoria do então senador Aécio Neves (PSDB/MG), que propôs alterar o artigo 37 da Constituição para restringir a quantidade de cargos em comissão em todos os níveis da administração pública, introduzindo, inclusive a obrigatoriedade de processo seletivo para a escolha dos cargos de segundo e terceiro escalão.

A medida fazia parte da “[Agenda Brasil](#)”, um pacote de medidas avaliadas pelo Congresso Nacional com o objetivo de promover a competitividade da economia brasileira por meio de ações de aperfeiçoamento do ambiente regulatório e de melhoria da efetividade do governo. A medida obteve apoio de um conjunto heterogêneo de senadores, incluindo representantes de partidos de diversas orientações ideológicas. Ao longo do processo legislativo, inúmeras emendas alteraram o texto inicial, que passou a propor também outras medidas, por exemplo:

- A introdução da ‘meritocracia’ entre os princípios previstos no artigo 37 da Constituição.
- O estabelecimento de limites diferenciados para a contratação de comissionados na União, estados e municípios, que passariam a respeitar respectivamente os limites de 10%, 20% e 30% do total de cargos de provimento efetivo em cada nível de governo.
- A introdução da obrigatoriedade da avaliação interna e externa da qualidade dos serviços públicos como critério de avaliação do desempenho dos servidores públicos.

- A previsão do pagamento de bônus de produtividade vinculado ao desempenho dos profissionais públicos (quando houver previsão orçamentária), proibindo sua incorporação aos proventos de aposentadoria e pensões.

Além das mudanças elencadas acima, o [relatório aprovado pela CCJC](#) do Senado também introduziu uma emenda para ampliar as possibilidades de contratação por tempo determinado na administração pública, que passaria a admitir a contratação de pessoal temporário para a realização de políticas públicas temporárias por dois anos não prorrogáveis. A emenda também prevê a realização de processo seletivo para a contratação destes profissionais, cujo quantitativo, adicionado ao número de cargos em comissão em cada ente federado, não deveria ultrapassar os percentuais definidos pela mesma PEC. O parecer foi aprovado em 2017 e a PEC está pronta para deliberação do plenário do Senado Federal, aguardando sua inclusão na Ordem do Dia desde julho de 2017.

A PEC 110/2015 se destaca com relação às demais proposições legislativas que buscam regular o uso das contratações temporárias ao estipular um *trade off* entre a diminuição da discricionariedade para a escolha de cargos comissionados e a ampliação do uso de contratos temporários pela administração pública, diferenciando, inclusive, as realidades administrativas encontradas nos diferentes níveis da federação. A título de comparação, é possível recorrer ao [levantamento](#) realizado em 2020 pelo Centro de Liderança Pública sobre as proposições legislativas em temas de gestão pessoas no setor público no Congresso Nacional. Das mais de 160 propostas legislativas apresentadas na Câmara de Deputados e no Senado Federal desde 2007, apenas duas previam alterações na regulação das contratações temporárias, ambas no sentido de restringir sua adoção como forma de incentivar a realização de concursos públicos. Conclui-se que o debate legislativo sobre o tema ainda carece de evidências científicas e empíricas sobre o funcionamento da administração pública em todo o país.

Os termos do debate e as experiências do contexto brasileiro

À luz dos debates sobre a classificação das modalidades de vínculo trabalhistas nos setores público (OCDE) e privado (OIT) apresentados anteriormente, é necessário alinhar algumas especificidades da discussão sobre as diferentes modalidades contratuais existentes no serviço público brasileiro. Em linhas gerais coexistem no país dois tipos de modalidade ou lógica contratual: as regidas pelo direito público e as regidas pelo direito privado. Tratam-se de tipos que se diferem por sua natureza. Os contratos regidos pelo direito público não representam acordos entre partes iguais, pois há o reconhecimento explícito de que a Administração ou o governo representam a supremacia do interesse público - o que lhes garante direitos e deveres específicos, como a autonomia para realizar alterações nos termos do contrato. Os contratos regidos pelo direito privado, por sua vez, representam acordos entre partes iguais com o reconhecimento implícito de que os trabalhadores (contratados) representam a parte mais frágil da relação contratual, o que lhes garante o conjunto específico de proteções legais.

As modalidades de vínculo regidas pelo direito público (administrativo) no Brasil são 1) o regime estatutário (contratos de trabalho regidos pelo Regime Jurídico Único, RJU), 2) os cargos de provimento em comissão ou comissionados (também previstos no RJU e limitados às funções direção e assessoramento) e 3) os contratos temporários (regidos por legislação específica). Todos as

demais modalidades contratuais estabelecidas entre trabalhadores e o poder público (mesmo as indiretas) são regidas pelo direito privado, seja através da modalidade padrão de contratação de pessoas, regida pela Consolidação das Leis de Trabalho (CLT), seja por meio de outras modalidades de contrato, como a contraprestação de serviços por pessoas físicas e jurídicas remuneradas por intermédio de nota fiscal.

A avaliação sobre a existência de maiores entraves à flexibilidade administrativa nos contratos regidos pelo direito público tem causado o que em alguns denominam de “[fuga do direito administrativo](#)” ou “fuga do direito público”, que seria um movimento (por parte dos administradores) de introduzir ferramentas ou instrumentos de administração que permitam ao poder público maior flexibilidade dos processos administrativos, entre os quais a gestão da força de trabalho. Por este motivo também surgem propostas de ampliar a flexibilidade administrativa no contexto das modalidades contratuais previstas pelo direito público como forma de conter o recurso ao direito privado como única alternativa para aperfeiçoar a capacidade gerencial da administração pública. Em ambos os casos o que se observa é um movimento multiplicação e hibridização dos regimes de trabalho adotados pelo poder público.

Por outro lado, o que se observa empiricamente é contínua inadequação dos instrumentos legais à disposição dos dirigentes públicos face às reais necessidades administrativas, o que muitas vezes faz da busca por maior flexibilidade administrativa a fonte de importantes distorções nas diferentes modalidades contratuais existentes, como o recurso a ampliação das hipóteses de contratação temporária para o exercício de funções não-transitórias.

Considerando este contexto, cabe destacar que a adoção de vínculos ENC no governo federal brasileiro carece de uma análise integral que inclua não só a adoção dos contratos temporários e terceirizados, como também outros vínculos que compõem uma intrincada teia de modalidades contratuais adotadas por organizações da administração direta e indireta. O tema é abordado de maneira *ad hoc* quando surgem necessidades setoriais que forcem as autoridades a aprovar medidas pontuais e que beneficiam setores específicos da administração. Os exemplos destacados a seguir são uma representação da multiplicação das modalidades contratuais adotadas pela União nos últimos anos:

- **Vínculos CLT ou celetistas**

- *EBSERH*: A Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares é uma estatal vinculada ao Ministério da Educação, criada em 2010 para assumir a gestão dos hospitais públicos vinculados às Universidades Federais. A empresa foi criada por meio da Medida Provisória 520/10, assinada no último dia de mandato do ex-presidente Lula. Em 1º de junho de 2011, prazo final para a apreciação da MP, a matéria não foi à votação e perdeu sua validade. No final do mesmo ano a então presidenta Dilma Rousseff encaminhou PL com o mesmo conteúdo ao Congresso e a matéria foi aprovada em regime de urgência, dando origem à [Lei nº 12.550/2011](#). A legislação aprovada afasta a incidência da [Lei nº 8.745/1993](#) sobre contratações temporárias, e estabelece que o regime de contratação de pessoal (permanente e temporário) adotado pela nova

estatal estaria sujeito às regras das CLT. Tais medidas foram regulamentadas pelo Estatuto Social (aprovado em [decreto](#)) e pelo [regulamento de pessoal](#) da EBSEH.

- *Serviços Sociais Autônomos*: Os SSA são organizações paraestatais e regidas pelo direito privado, e por este motivo [não estão sujeitas à realização de concurso público](#), podem se valer do regime celetista para viabilizar a contratação de pessoal permanente e temporário e adotam regulações próprias para a realização de [compras públicas](#). Devido à tais características, que garantem maior flexibilidade administrativa ao trabalho destas entidades, o governo federal tem feito uso deste modelo organizacional de maneira crescente nos últimos anos⁴.
- *Organizações Sociais*: As OS são associações sem fins lucrativos designadas pelo Estado para prestar serviços públicos. Tal como as SSA são regidas pelo direito privado e são livres para estabelecer seus procedimentos de compras e contratações. Desde os anos 90 o governo federal brasileiro tem utilizado este modelo institucional para tornar mais flexível a administração de entidades públicas federais, notadamente a gestão das [unidades investigação científica](#) vinculados ao Ministério de Ciência e Tecnologia e outras organizações vinculadas ao Ministério da Educação⁵.
- **Contratos militares**: em janeiro de 2020 o governo federal publicou o Decreto nº [10.210/2020](#), que regulamenta a contratação de militares inativos para o desempenho de atividades de natureza civil na administração pública. A medida permite a contratação temporária de militares inativos por órgãos da administração pública por até quatro anos, mediante gratificação de 30% sobre o valor recebido em inatividade e processo seletivo simplificado. A medida é contestada por [servidores civis](#) e [juristas](#), que enxergam na proposta uma tentativa de instituição de reserva de mercado para a contratação de militares em funções que poderiam ser exercidas por servidores civis aposentados e profissionais temporários de fora da administração pública, mediante processo seletivo simplificado (como já previsto em lei).
- **Bolsas de estudo e pesquisa**: Em 2013 o governo federal editou a Medida Provisória 691/2013, depois convertida na [Lei 12.871/2013](#), que instituiu o Programa Mais Médicos, iniciativa de atração, capacitação e retenção de médicos estrangeiros em regiões do território nacional com baixo índice de fixação de profissionais da área da saúde. Aos médicos contratados no âmbito do programa foram oferecidas bolsas-formação com valor mensal

⁴ Como é o caso da Associação das Pioneiras Sociais (lei nº [8.246/1991](#)), da Agência de Promoção de Exportações do Brasil (lei nº [10.668/2003](#)), da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (lei nº [11.080/2004](#)), da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (lei nº [12.897/2018](#)), da Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (lei nº [13.958/2019](#)) e mais recentemente da transformação da Embratur em SSA (lei nº [14.002/2020](#)). Cabe destacar que nem todas as SSA propostas pelo governo federal foram aprovadas pelo Congresso Nacional, foram os casos dos projetos que estabeleciam o Instituto Nacional de Saúde Indígena (PL [3501/2015](#)) e a Agência Brasileira de Museus (MP [850/2018](#)).

⁵ Como é o caso da Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP, decreto nº2.442/1997), do Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos (CEBRASPE, decreto nº [8.078/2013](#)) e do do Instituto de Ensino e Pesquisa Alberto Santos Dumont (IEPASD, [decreto de 27/02/2014](#)).

líquido de R\$ 10 mil, associada a realização de 40 horas semanais no trabalho, sendo 32 horas de atuação em unidades básicas de saúde e 8 horas dedicadas a ações de educação. O programa teve sua legalidade aprovada pelo Supremo Tribunal Federal, que em setembro de 2017 julgou improcedente a [Ação Direta de Inconstitucionalidade 5035](#) - assegurando a juridicidade e a disseminação deste modelo de contratação em todos os níveis da administração pública⁶.

- **Contratação via organizações internacionais:** desde o início dos anos 90 o governo federal brasileiro tem utilizado instrumentos firmados com organismos internacionais (como o PNUD e a UNESCO, entre outros) para efetuar a contratação indireta de pessoal e de empresas de consultoria. O modelo de contratação foi alvo de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) em [1998](#), sendo regulado posteriormente pelo decreto nº [5.151/2004](#) e pelo Acórdão do TCU nº [1.339/2009](#), que estipularam parâmetros para a contratação de pessoas físicas e jurídicas envolvidas na execução de projetos de cooperação internacional no Brasil. O assunto retornou ao debate público mais recentemente, quando o Ministério da Educação [anulou acordo](#) com a Organização de Estados Ibero-Americanos (OEI) - que em 2019 chegou a financiar a contratação de mais de 89 consultores pela pasta.

A diversidade das modalidades de contratação ENC descritas anteriormente são um indicativo da gama de possibilidades disponíveis para o estabelecimento de vínculos alternativos com a administração pública em nível nacional. No entanto, a multiplicação destas ferramentas nos últimos anos não foi acompanhada de um planejamento holístico que identificasse um equilíbrio ideal entre a adoção de modalidades ENC e o uso dos vínculos convencionais com a administração pública.

O estabelecimento de novas modalidades contratuais foi realizado de acordo com o surgimento de demandas setoriais⁷ para atender situações pontuais e que afetam a produção de serviços públicos específicos. Considerando este contexto, é possível afirmar que a inexistência de planejamento estratégico da força de trabalho impede o governo federal de identificar as reais necessidades de contratação em vínculos ENC, e neste caso é pouco provável que a multiplicação das modalidades contratuais contribua para atender às demandas de pessoal da União de maneira satisfatória.

Experiências em nível subnacional

A contratação de servidores temporários é prevista na Constituição, mas a regulação do uso dessa modalidade de vínculo é de responsabilidade de cada uma das unidades federativas. No entanto, a maioria das unidades federativas recorre à legislação federal (lei nº [8.745/1993](#)), evitando adotar

⁶ A contratação de médicos por meio de bolsas-formação já era uma realidade em nível subnacional muito antes da criação do programa Mais Médicos, especialmente por meio dos programas de residência médica. No entanto, alguns governos estaduais adotaram o modelo para contratar mão-de-obra em diversas áreas da administração pública, como é o caso do Programa de [Residências Técnicas](#) do estado do Paraná e o [Programa de Aprimoramento Profissional](#) do estado de São Paulo. O modelo também é adotado em diversos estados para assegurar a contratação dos Trainees de Gestão Pública, em parceria com o Vetor Brasil.

⁷ Um dos inúmeros exemplos foi a [proposta elaborada pelo MEC](#) em 2014 de utilizar Organizações Sociais para viabilizar a contratação de professores estrangeiros por Universidades Federais, permitindo a adoção de contratos mais flexíveis e com salários internacionalmente competitivos.

proposições divergentes do modelo adotado pela União. Tal comportamento é explicável, em parte, pela posição conservadora adotada pelo Supremo Tribunal Federal nos últimos anos, que estabeleceu extensa jurisprudência sobre o tema.

Neste contexto, a identificação de modelos inovadores adotados em nível subnacional tornou-se árdua tarefa⁸, e para os fins deste relatório serão apresentadas duas experiências distintas: a abordagem incremental adotada pelo governo do Espírito Santo, que estabeleceu inovações marginais nas regras e procedimentos específicos que regulam as contratações temporárias no estado, e a consolidação de um sistema paralelo de terceirização de pessoal desenvolvido por organizações de apoio às entidades públicas do governo do Estado de São Paulo. Ambos casos demonstram, no entanto, o déficit de experiências positivas sobre contratação de profissionais temporários na administração pública de nível subnacional em todo o país.

- **Estado da Bahia:** Aprovada em 1992, a [lei nº 6.403 de 1992](#) regula a contratação de pessoal temporário na administração estadual da Bahia. Apelidado no estado de “Regime Especial de Direito Administrativo” (REDA), o mecanismo foi regulado somente dez anos mais tarde por força do decreto nº 8.112/2002, já [alterado](#) inúmeras vezes. O REDA foi introduzido como uma medida de modernização e unificação dos vínculos precários amplamente adotados pela administração pública baiana até então, especialmente a provisão de serviços educacionais por meio de contratos denominados “Prestação de Serviço Temporário” (PST), similar ao modelo de pagamentos via Recibo de Pagamento Autônomo (RPA), adotado na iniciativa privada no caso da prestação de serviços por trabalhadores autônomos sem CNPJ, um arranjo considerado [ilegal](#) pelos órgãos de controle.

A substituição dos professores em regime PST por contratos REDA ocorreu em meio a solavancos, e apenas em 2015, após inúmeras paralisações de professores PST (em protesto por atrasos na realização do pagamento de salários) e a aprovação de uma “[lei anticálote](#)” na Assembleia Legislativa local, como forma de pressionar a regularização do pagamento de trabalhadores terceirizados, o governador Rui Costa [anunciou](#) a substituição total dos contratos precários por vínculos REDA. A medida foi oficializada em outubro de 2016, quando foi firmado um Termo de Ajuste de Conduta (TAC nº 163) entre o Ministério Público do Trabalho (MPT), o Ministério Público do Estado da Bahia (MP/BA) e diversas secretarias do executivo estadual, que se comprometeram a absorver 11 mil trabalhadores PST em contratos REDA. Cabe destacar que a medida foi [acompanhada](#) pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA), que também exigia a correta contabilização da remuneração de pessoal em contratos PST no cálculo de gastos com a folha de pagamentos. Em 2018 o MP/BA anunciou a aplicação de multa de aproximadamente R\$ 1 milhão ao governo da Bahia devido ao [descumprimento do TAC](#) e a manutenção dos contratos PST na educação do Estado.

⁸ A experiência do município de Niterói/RJ com a contratação temporária de [Analistas de Gestão Pública](#) no âmbito do programa Trainee de Gestão Pública, desenvolvido em parceria com o Vetor Brasil, é uma experiência que se destaca nesse contexto - e será avaliada em artigo científico cuja publicação é prevista para o segundo semestre de 2020 -, assim como a experiência de [seleção por competências para a contratação temporária de professores](#) pela prefeitura de Sobral/CE.

Cabe destacar, ainda, que em 2009 o governo da Bahia instituiu regra para obrigar a realização de processos seletivos toda vez que os órgãos da administração pública do estado realizassem contratações superiores a 10 “Redas”, ou seja, a aplicação das provas para a seleção de 10 profissionais temporários ou menos não era obrigatória. Em 2015, no entanto, foi aprovada nova legislação ampliando tal [limite](#) para 50. Quatro anos mais tarde, em dezembro de 2019, o governo aprovou legislação (lei nº 14.182/2019) ampliando também o [prazo máximo para a contratação](#) dos Redas de 36 para 72 meses.

- **Prefeitura de Curitiba:** Em junho de 2019, a Câmara de Vereadores de Curitiba aprovou um projeto de lei do executivo municipal que deu nova regulação à contratação de profissionais públicos via Processo Seletivo Simplificado (PSS, acrônimo associado aos servidores temporários no município). A medida foi a [segunda proposição](#) sobre o tema analisada pelo legislativo municipal em 2019, que em abril daquele ano já havia emendado a Lei Orgânica Municipal para flexibilizar a adoção dos PSS, antes restritos aos casos de emergência e calamidade pública, um claro indicativo da prioridade política que o tema assumiu na agenda da gestão municipal no período.

A nova legislação curitibana se destaca de suas congêneres ao ampliar radicalmente as circunstâncias passíveis de adoção dos vínculos temporários por parte da administração municipal, incluindo no caso da realização de “programas ou circunstâncias especiais e temporárias de trabalho”, em “atividades decorrentes de convênios, acordos ou ajustes celebrados com a União, governo estadual ou outros municípios” ou mesmo para a “execução de obras ou serviços”.

- **Estado do Espírito Santo:** Em 2015, o governo do Espírito Santo aprovou a Lei Complementar nº [809/2015](#) para regular a contratação de profissionais temporários pela administração pública estadual. A medida estabelece diretrizes pouco usuais em legislações semelhantes aprovadas em outros estados, como a) a introdução de uma regra para redução gradativa do quantitativo de servidores temporários até 2025 (regulada pelo decreto [3923-R/2016](#)) e b) a criação do [Comitê Permanente de Contratações Temporárias](#) para monitorar a aplicação do plano de redução e aprovar a contratação de novos servidores temporários. Outras medidas adotadas pelo estado e que merecem destaque são 1) a implementação de um [portal unificado](#) para a gestão dos processos de seleção temporária, 2) a criação de [cartilhas informativas](#) com o detalhamento das regras previstas na legislação, como os benefícios concedidos aos servidores temporários e as regras de quarentena aplicáveis para a re-contratação destes profissionais e 3) a introdução da avaliação de desempenho como parâmetro para definir a continuidade dos professores temporários (Portaria nº [059-R/2018](#)).
- **Estado de Santa Catarina:** Em Santa Catarina a contratação de profissionais temporários pelo poder público é conhecida por ACT, sigla para Admitidos em Caráter Temporário, e o tema é especialmente sensível na área da educação, considerando que no início de 2020 o contingente de professores em vínculos ACT representava mais de [54% de todos os contratos](#) do magistério da Secretaria Estadual de Educação. Tal cenário foi reconhecido como uma distorção pela própria administração, que em 2015 aprovou no âmbito do Plano Estadual de

Educação (Lei nº 16.794/2015) a [limitação](#) das contratações ACT ao equivalente a 20% dos cargos efetivos do magistério. Com o advento da crise causada pela pandemia de Coronavírus, no entanto, a Assembleia Legislativa local aprovou legislação proibindo temporariamente a demissão de profissionais em vínculo ACT, cujas contratações [seguem ocorrendo](#), mesmo à distância, por intermédio de ferramentas online - devido a introdução das medidas de controle do distanciamento social.

- **Estado de São Paulo:** A administração pública paulista conta com um conjunto de entidades semipúblicas denominadas “Fundações de Apoio”, regidas pelo direito privado e constituídas por organizações da sociedade civil para facilitar o desenvolvimento de políticas públicas em diversos âmbitos da administração pública estadual. O modelo é incomum no restante do país, com exceção das [Universidades Federais](#), e se destaca por facilitar a captação de recursos privados no desenvolvimento de projetos em parceria com as organizações públicas do estado e por contar com a participação de profissionais públicos de carreira em seus órgãos de governança. Não há uma contagem oficial do total de Fundações de Apoio em atuação no estado, nem mesmo um cálculo aproximado sobre o montante de recursos administrados ou profissionais vinculados à estas organizações, que desenvolvem projetos em inúmeras áreas, como por exemplo:
 - *Saúde:* [Fundação Butantan](#) (vinculada ao Instituto Butantan) e [Fundação Zerbini/FZ](#) (vinculada ao Instituto do Coração do Hospital das Clínicas de São Paulo/HCFMUSP)
 - *Agricultura:* [Fundação de Apoio à Pesquisa Agrícola/FUNDAG](#) (vinculada à Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios/APTA)
 - *Educação:* [Fundação de Apoio ao Instituto de Pesquisas Tecnológicas/FIPT](#) (vinculada ao Instituto de Pesquisas Tecnológicas/IPT), [Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas/FIPE](#) (vinculada ao Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo/FEA-USP), [Fundação Vanzolini](#) (vinculada ao Departamento de Engenharia de Produção da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo/POLI-USP) e inúmeras outras Fundações de Apoio [vinculadas às universidades estaduais](#) paulistas.

Lista de siglas

Sigla	Significado
ADB	Asian Development Bank
BCE	Banco Central Europeu
CCJC	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CORA	Comissão para a Reforma da Administração Pública

CTC	Contratos Temporários e Consultorias
EBSERH	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
ENC	Emprego Não Convencional
FMI	Fundo Monetário Internacional
LTP	Lei de Transformação da Função Pública
MEC	Ministério da Educação
NAO	National Audit Office
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEI	Organização de Estados Ibero-Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
TCU	Tribunal de Contas da União
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

Referências

Correia, Fernando Alves (2017) em As reformas do sector público: perspectiva ibérica no contexto pós-crise. José Carlos Vieira de Andrade & Suzana Tavares da Silva (ed.). ([link](#))

Fagan et al. (2014). In search of good quality part-time employment. International Labour Office. Conditions of work and employment series. ([link](#))

Light, Paul C. (1999). The True Size of Government. Brookings Institution. ([link](#))

Moreno, Juan Rosa (2018). La temporalidad en la función pública local. Anuario Aragonés del Gobierno Local, nº 10, pgs 367-424. ([link](#))

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico/OCDE (2019). Public Sector at a Glance: Employment conditions of civil servants and other public employees. ([link](#))

Organização Internacional do Trabalho/OIT (2016). Non-Standard Employment Around The World: Understanding challenges, shaping prospects. ([link](#))

Pilichowski, Elsa & Turkisch, Edouard (2008). Employment in Government in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain. OECD Working Papers on Public Governance N° 8. ([link](#))

Thompson, James R. & Mastracci, Sharon H. (2005). The Blended Workforce: Maximizing Agility Through Nonstandard Work Arrangements. Human Capital Management Series. IBM Center for The Business of Government. ([Link](#))