

A CONTRATAÇÃO EM REGIME ESPECIAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO (REDA) E SEU IMPACTO NAS CONDIÇÕES DE TRABALHO DOCENTE: O CASO DOS PROFESSORES DO ESTADO DA BAHIA

Jorge Adriano da Silva Junior¹
Isabela Fadul de Oliveira²

THE HIRING IN SPECIAL CONTRACT OF ADMINISTRATIVE LAW (REDA) AND ITS IMPACT ON THE CONDITIONS OF TEACHING WORK: THE CASE OF TEACHERS IN THE STATE OF BAHIA

RESUMO: O presente estudo tem por objetivo analisar o fenômeno da contratação temporária em Regime Especial de Direito Administrativo – REDA de docentes na Rede Pública de Ensino do Estado da Bahia. Buscou-se compreender a criação da espécie de contratação temporária no âmbito das transformações ocorridas no mundo do trabalho a partir da década de 1970, com a crise do capitalismo global, bem como a reforma neoliberal e gerencial do Estado brasileiro. Em seguida, procurou-se analisar a estrutura normativa que regulamenta o REDA, regime especial de contratação de servidores públicos pela Administração Pública direta e indireta, sem a realização de concurso público, com vínculo temporário e em hipótese excepcionais, para desempenho de função pública. Os resultados evidenciam que os professores contratados em Regime Especial de Direito Administrativo não possuem os mesmos direitos que os docentes em regime estatutários, não gozam de estabilidade profissional, não possuem plano de carreira e nem os demais benefícios historicamente associados ao magistério público. Estes servidores vivenciam constante incerteza profissional, sendo que essa espécie de contratação temporária tem se tornado prática constante na administração pública baiana, o que desvirtua a natureza excepcional da medida e aprofunda a precarização das condições de trabalho dos professores submetidos a este regime de contratação.

Palavras-chave: Regime Especial de Direito Administrativo. Reforma do Estado. Trabalho Docente. Contratação temporária. Servidor público. Precarização.

ABSTRACT: This study aims to analyze phenomenon of temporary hiring of teachers - called REDA – at the department of education in the State of Bahia. we tried to understand the creation of the temporary contracts in the context of the changes in the world of work since the 70's, with the crisis of global capitalism and the neoliberal and managerial reform of state of Brazil. Then, the efforts were aimed to verify the regulatory rules of REDA, special public contract for hiring government employee to admit function public in the direct and indirect public administration, temporary and in exceptional circumstances. The results show that teachers hired special regime of REDA do not have the same rights as regular civil servants, don't enjoying by job security, not having access to career path, neither the other benefits historically associated with public school. These teachers experience constant professional uncertainty, this kind of temporary hiring has become a rule a constant practice in public administration of State of Bahia, disfiguring the exceptional nature of the hiring and increase the precarious working conditions for teachers hiring for REDA.

Keywords: Temporary hiring. Reformation of the state. Administration public. Teacher. Temporary work. Civil servants. Precariousness.

¹ Pesquisador associado ao Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades (CRH/UFBA 2013-2014).

² Doutora em Direito do Trabalho pela USP (2004). Professora do Curso de Direito da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Pesquisadora do Centro de Pesquisas e Estudos em Humanidades da UFBA (CRH/UFBA), atuando no grupo de pesquisa "Trabalho, Precarização e Resistências" - "Trabalho, Trabalhadores e Reprodução Social" (CNPq).



1 INTRODUÇÃO

A partir do final da década de 1970, o capitalismo mundial enfrentou um novo período de crise, identificado, sobretudo, com o esgotamento do modelo de produção taylorista/fordista e do Estado de bem-estar social. Nesse momento, ascende o modelo toyotista de produção, criado no Japão mas que se expande pelo mundo impulsionando a reestruturação produtiva das empresas, em substituição ao fordismo (ANTUNES, 2006, p. 36).

Ao tratar da acumulação flexível que caracteriza o toyotismo, Harvey (2011, p. 140) esclarece que o princípio que rege a reestruturação é a redução do emprego regular, caracterizado pela crescente contratação de trabalhadores em tempo parcial, temporário ou subcontratado. Assim, haveria um núcleo duro (trabalhadores estáveis, com boas condições de trabalho, políticas generosas de benefícios e oportunidades de qualificação permanente) e grupos periféricos (trabalhadores facilmente encontrados, apresentando baixa qualificação e alta rotatividade conforme a necessidade do mercado) compondo o quadro funcional das empresas.

À medida que ocorre relativa estabilidade de parcela da força de trabalho e aumento da atividade de qualificação, há um aprofundamento da segmentação e precarização do trabalho em razão da terceirização da atividade, subcontratação e flexibilização dos contratos de trabalho.³ Estes passam a ser os traços desta nova forma de organização da produção e gestão do trabalho.

O neoliberalismo, por sua vez, desponta como projeto político que vem substituir as políticas do *welfare state* (ANTUNES, 2009, p. 187). No neoliberalismo o Estado deve ser mínimo, o que resulta na não intervenção na economia, uma vez que esta se regula por

³ “À constatação de que ocorre movimento de relativa estabilização de parcela da força de trabalho (há vários indicadores da redução dos níveis de rotatividade em muitas atividades produtivas) e de aumento das atividades de treinamento e qualificação profissional, contrapõe-se a constatação de que há um movimento de aprofundamento da segmentação e precarização no mundo do trabalho, em razão da terceirização de atividades, subcontratação e flexibilização dos contratos de trabalho. Na realidade, poderíamos dizer que são duas faces da mesma moeda, que há uma relação íntima entre inclusão e exclusão, surgindo, assim, o conjunto da produção, resultando a síntese, o panorama do trabalho” (SALERMO, 2004, p. 27-28).

meio das leis do mercado, privatização, desregulamentação trabalhista e econômica, bem como redução da carga tributária (ANTUNES, 2009, p. 33; HARVEY, 2008, p. 76).

Por outro lado, o modelo de administração gerencial assume o protagonismo na gestão dos Estados neoliberais em detrimento da burocracia weberiana, tendo por principais características o ajuste fiscal, delimitação das funções do Estado, avaliação dos serviços pelos cidadãos/consumidores, descentralização, privatização, terceirização e eficiência econômica (PEREIRA, 1998, p. 60; ABRUCIO, 1997, p. 7-11).

No Brasil, as grandes reformas promovidas no Estado visando sua desburocratização e adoção da gestão gerencial da coisa pública ocorreram, de fato, a partir da década de 1990, como decorrência, inclusive, do forte compromisso governista à época com a agenda neoliberal.

Neste momento, o governo de Fernando Henrique Cardozo (1995-2003), ao promover a continuidade da implementação da agenda neoliberal já em curso, fomentou efetivas reformas gerenciais no Estado brasileiro, sendo criado com esse fim um ministério para cuidar da matéria, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE.

Luis Carlos Bresser Pereira (1998, p. 60), ministro do MARE e principal liderança na execução das transformações estatais, sintetizou os componentes básicos da reforma gerencial do Estado, os quais, dizem respeito a quatro pontos essenciais. O primeiro ponto se refere à delimitação das funções do Estado, com a redução de servidores e do seu papel na sociedade, através de programas de privatização, terceirização e “publicização” (setor público não estatal). O segundo, diz respeito à redução do grau de interferência do Estado ao considerado efetivamente “necessário”, através de programas de desregulação que aumentassem os mecanismos de controle via mercado.

Reforçando a síntese do panorama dos anos 1990, Salerno (2004, p. 28) aponta as seguintes características governista: abertura dos portos às multinacionais amigas; ataque aos sindicatos pelo governo do partido rotulado como “socialdemocrata”, guerra fiscal, juros altos, desemprego, ausência de políticas ativas fora as de atração de capitais e de privatização.

Ademais, Pereira (1998, p. 60) destaca como pontos da reforma gerencial empreendida: o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal; e o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo.

Além das medidas administrativas adotadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, as reformas aconteceram por propostas de Lei e Emenda Constitucional que atendessem ao modelo gerencial e neoliberal de administração do Estado.

Segundo Azevedo e Tonelli (2014, p. 203), no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, foram feitas alterações na legislação trabalhista no sentido de sua flexibilização. Os defensores dessas modificações argumentavam que a legislação trabalhista no Brasil era arcaica e não se adequava ao novo ambiente competitivo e de trabalho em um mundo globalizado.

Nesse contexto, a Emenda Constitucional 19/1998 foi uma das principais medidas normativas propostas pelo governo para viabilizar essa “modernização”. A EC 19/1998 promoveu mais de 70 alterações na Constituição Federal, o que resultou, para exemplificar: o “fim do Regime Jurídico Único” (permitindo a adoção do regime jurídico celetista, estatutário ou contratual), o fim da estabilidade dos empregados públicos, extinção da isonomia salarial, disponibilidade com remuneração proporcional e exclusividade da inscrição no Regime Próprio de Previdência Social aos servidores públicos efetivos.

De outro lado, como exemplo da reforma gerencial na educação, cite-se a Lei nº 9.649/98, a qual previu a descentralização dos cursos técnicos no âmbito da educação pública federal, ao determinar que a expansão da oferta da educação profissional se vinculasse aos convênios com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organização não governamental, tendo estes últimos a responsabilidade pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos, cabendo a União a realização de investimentos em obras e equipamentos.

Segundo Brunet (1995 apud BORGES, 2012, p. 33) as reformas ocorridas, além das privatizações, objetivaram alterar a forma de prestação dos serviços públicos, imprimindo

uma dinâmica semelhante ao setor privado, além de controlar custos através da maior exposição das atividades tradicionais do setor público à competição.

Essa aproximação entre o público e o privado resultou na reestruturação e ressignificação da prestação de serviço do Estado, transformando-o em “produto” a ser adquirido pelos “clientes” (cidadãos) com menor custo possível. Isso aumenta o nível de exploração dos agentes públicos a partir da reprodução de dinâmicas de trabalho semelhantes as do setor privado, este já reestruturado na lógica da acumulação flexível.

Na Bahia, a partir da década de 1990, a descentralização da educação também fez parte do projeto político “modernizador” e gerencial de administração do Estado. De acordo com Borges (2004), a repercussão dessa forma de gestão estatal federal foi sentida no âmbito do governo estadual que, desde a década de 1990, procurou se adequar às novas regras do consenso neoliberal, construindo no imaginário social a implantação bem sucedida de ajuste fiscal, modernização do Estado baiano mediante privatizações, terceirizações e adoção de formas flexíveis de contratação de pessoal.

Segundo Cadidé (2012, p. 44), o governo de Antônio Carlos Magalhães, a partir de 1991, se intitulou como o governo da mudança, apresentando como uma de suas propostas modernizadoras o “Reordenamento Administrativo do Estado”. Nesse sentido, foi editada a Lei nº 6.074/1991, que promoveu a extinção de seis secretarias e treze entidades descentralizadas, bem como 1.500 cargos comissionados, seguindo as ideias centrais da reforma gerencial também em curso no plano federal.

Nesse contexto de reforma gerencial do Estado impulsionada na década de 1990 é que surge o Regime Especial de Direito Administrativo, bem como a contratação de professores por este regime pela Secretaria de Educação do Estado da Bahia – SEC. Frise-se, entretanto, que o REDA foi um expediente utilizado não apenas pela gestão que o instituiu, mas também por todos os outros gestores baianos, o que implicou diretamente nas condições de trabalho desses profissionais e na prestação do serviço público de ensino.

Face à este panorama e com especial atenção para os impactos do REDA para os trabalhadores apresentamos, neste texto, os resultados de uma pesquisa realizada em 2017, tendo como principais objetivos: a) investigar a relação existente entre a reestruturação produtiva e a Reforma do Estado, bem como seus reflexos nas formas de

contratação de professores na rede estadual de ensino da Bahia; b) identificar as leis, decretos e demais instrumentos que regulamentam o Regime Especial de Direito Administrativo c) compreender de que forma a flexibilização das contratações de professores em REDA tem impactado nas condições de trabalho dos docentes contratados em regime temporário na rede pública estadual de ensino na Bahia.

Inicialmente, foi realizado um levantamento bibliográfico, com ênfase em livros, artigos, dissertações e teses sobre o tema. Segundo Severino (2007, p. 122) este método é importante para a apropriação de “dados ou categorias teóricas já trabalhadas por outros pesquisadores e devidamente registrados”. Por outro lado, o principal método de pesquisa do presente trabalho foi o documental, que consiste na análise de diferentes fontes de informação que não receberam, ainda, um tratamento analítico (GIL, 2002, p. 65-66), quais sejam: leis, portarias, resoluções, decisões judiciais, jornais, minuta do contrato de professor em REDA fornecido pela Secretaria de Educação do Estado da Bahia, pareceres do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e relatórios do Tribunal de Contas do Estado da Bahia.

Pretendeu o trabalho, ainda, utilizar procedimentos metodológicos quantitativos de forma complementar, com o fim de permitir uma maior compreensão do objeto de estudo. Dessa forma, foi realizada a análise quantitativa dos dados presentes nos documentos levantados durante a pesquisa, entre eles, os relatórios do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, visando identificar, principalmente, os números referentes à contratação de pessoal pelo Estado através do REDA, o que evidencia a complementariedade dos métodos de pesquisa.

2 O REGIME ESPECIAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, II, elege o concurso público como o principal procedimento administrativo para o recrutamento de pessoal para ocupação dos cargos, empregos e funções públicas, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Contudo, esta mesma Carta Magna criou duas espécies de contratações de pessoal sem a utilização do procedimento do concurso público de provas ou de provas e títulos:

quando para provimento de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (art. 37, inc. II e V); e para as hipóteses de contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, conforme os casos estabelecidos em Lei (art. 37, inc. IX).

Com esse embasamento constitucional, o Regime Especial de Direito Administrativo – REDA foi implementado na Bahia pela Lei nº 6.403/1992, tornando-se o instrumento apto para que a Administração Direta e Indireta pudesse contratar agentes públicos em regime temporário e sem a realização de concurso público.

A referida Lei tinha por escopo reajustar vencimentos, salários, soldos e proventos dos servidores, além de criar o REDA, sendo, por oportuno, fruto de um projeto encaminhado pelo então Governador Antônio Carlos Magalhães, que, como apontado anteriormente, trazia uma promessa de “modernização” do Estado alinhado com o projeto neoliberal e gerencial desenvolvido em âmbito federal.

Nesse sentido, Cadidé (2012, p. 70) destaca a mensagem de justificativa encaminhada pelo Governador à Assembleia Legislativa, acerca do projeto de Lei que criou o REDA no Estado:

instituição do regime especial de contratação de pessoal para situações específicas, atendendo determinação constitucional, situação já observada pela União quando da instituição de seu regime Regime Jurídico Único e por estados da federação; esta providência permitirá a prestação rápida de serviços emergenciais à coletividade, flexibilizando a pesada estrutura burocrática na contratação de pessoal; assim, sem ampliação de seus quadros permanentes, o serviço público poderá obter mão-de-obra para situações específicas, contratada sob regime de direito administrativo na Administração direta autárquica e fundacional.

Observa-se, portanto, que a criação do regime trabalhista tinha por objetivo a flexibilização da “pesada estrutura burocrática na contratação de pessoal”, ou seja, do concurso público, promovendo uma seleção simplificada de arrematação de pessoal.

Esse fato acarretou a flexibilização dos direitos dos agentes públicos contratados nesse regime especial, em consonância com o projeto neoliberal de enxugamento da máquina pública e a diminuição dos gastos com os trabalhadores. Dois anos depois, o Regime Especial de Direito Administrativo integrou-se ao Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado da Bahia, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais, Lei nº

6.677/1994, que dispõe em seus artigos 252 a 255, sobre as normas básicas de hipóteses de enquadramento da figura contratual, prazo e estrutura.

Em seguida, o Decreto estadual nº 8.112/2002 regulou a matéria referente ao Regime Especial de Direito Administrativo disposta no referido Estatuto do Servidor, complementando, ou fechando, as normas básicas que regulamentam a matéria. Conforme Régis Fernandes de Oliveira (2008, p. 30), estes agentes contratados por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, como é o caso do REDA, exercem “função pública”, ou seja, conjunto de atribuições estipuladas para o desempenho de atividade pública.

Contudo, nem todo o agente que exerce funções ocupa um cargo, como é o caso dos servidores temporários. Estes servidores públicos temporários apenas desempenham funções públicas atribuídas por lei e por contrato, mas não ocupam um cargo, como os servidores públicos efetivos. Por outro lado, no que toca à natureza do vínculo laboral, a categoria especial de servidores cuja contratação ocorreu por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público se classifica como “servidores públicos temporários” (BASTOS, 2014, p. 42).

Dessa forma, compreende-se que os agentes vinculados ao REDA são servidores públicos contratados pela Administração Pública direta ou indireta, temporariamente, em hipótese excepcional, para desempenho de função pública, com vínculo regido por legislação especial.

3 AS CONDIÇÃO DE TRABALHO DOS PROFESSORES CONTRATADOS EM REDA NO ESTADO DA BAHIA

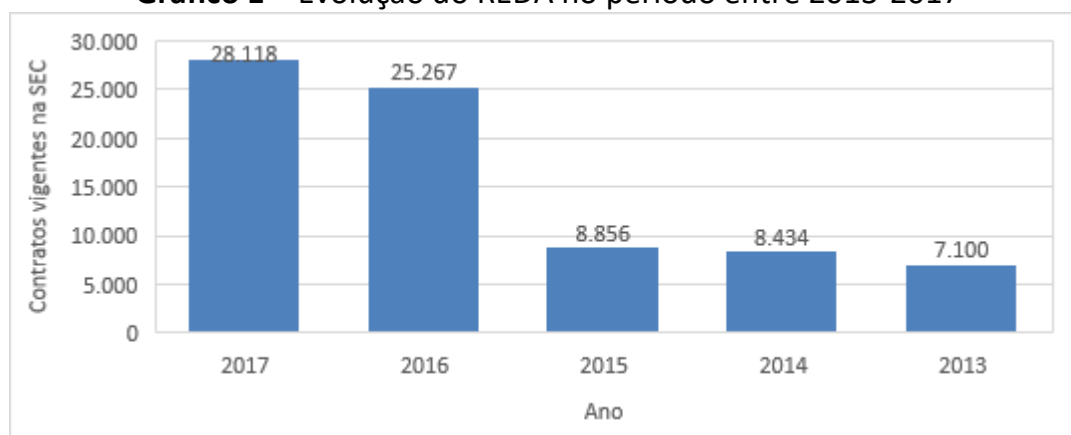
Em que pese o caráter excepcional da contratação em Regime Especial de Direito Administrativo, não apenas em virtude do imperativo normativo extraído do art. 37, IX, da Constituição Federal de 1988, como também em razão da flagrante condição de trabalho desvantajosa que o contrato temporário impõe, a Administração Pública do Estado da Bahia vem usando o REDA de maneira ampla e irrestrita.

Da análise dos Relatórios sobre as contas do Chefe do Executivo elaborados pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia, observa-se que a Secretaria de Educação (SEC) foi a

principal responsável pela contratação de servidores em REDA entre 2013 e 2017. Os relatórios apontam o montante, neste último ano de 2017, a contratação de 28.118 agentes público em REDA, o que representa 87,18% do total de servidores admitidos pelo Estado na modalidade “especial”.

Ademais, consta dos Relatórios do TCE-BA que, entre 2013 e 2017, o número de contratos de servidores em REDA pela SEC aumentou 396,02%, indicando, portanto, um aumento da flexibilização da contratação de professores e servidores do setor educacional.

Gráfico 1 – Evolução do REDA no período entre 2013-2017



Fonte: Relatórios e Pareceres Prévios do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia. Elaboração própria.

O TCE-BA concluiu, no relatório de 2017, que a recomendação no sentido da redução da contratação de servidores em REDA, se limitando às hipóteses legais, já encaminhada em relatórios passados, não foi atendida pelo Estado da Bahia.

Ou seja, a utilização distorcida da contratação temporária, via Regime Especial de Direito Administrativo, com inobservância das situações de excepcionalidade de arregimentação de pessoal prevista no art. 37, IX, da Constituição Federal e o art. 253 da Lei estadual nº 6.677/1994, continua sendo uma política pública dos sucessivos governos do Estado da Bahia.

Dessa forma, considerando que a contratação de professores em REDA se enquadra no contexto de flexibilização das contratações e dos direitos dos servidores públicos, faz-se importante a investigação acerca das condições de trabalho que estes docentes estão inseridos a partir dos indicadores de precarização e flexibilização apontados pela literatura especializada.

Conforme Druck e Franco (2007) a precarização é o processo social constituído por uma ampliação e institucionalização da instabilidade e da insegurança, expressa nas novas formas de organização do trabalho – onde a terceirização/subcontratação ocupa um lugar central – e no recuo do papel do Estado como regulador do mercado de trabalho e da proteção social.

A flexibilização contratual, por seu turno, refere-se à contratos que não incluem algum dos seguintes elementos: jornada de trabalho plena, trabalho por tempo indeterminado, cobertura previdenciária, remuneração regular, contrato de trabalho formalizado (AZEVEDO; TONELI, 2014, p, 197).

Existem, ainda, diversos elementos que podem caracterizar condições precárias de trabalho, podendo algumas delas variar com o tipo de profissão e vínculo a que o trabalhador esteja inserido. No caso dos professores, importante destacar os indicadores de precarização do trabalho levantados por Mancebo (2007, p. 470), que se referem: à baixa remuneração; à desqualificação e à fragmentação do trabalho do professor; à perda real e simbólica de espaços de reconhecimento social; à intensificação do trabalho e à subcontratação pelas formas ditas atípicas (tempo parcial, trabalho temporário, etc.).

A cláusula terceira da minuta do contrato de professor em Regime Especial de Direito Administrativo, disponibilizada no portal eletrônico do servidor do Estado da Bahia, estabelece que além do prazo firmado inicialmente, pode o contrato ser prorrogado uma única vez, pelo prazo máximo de 24 meses, a critério da administração pública.

Em regra, o contrato é assinado para durar 24 meses, podendo, assim, chegar a 48 meses. Contudo, a Administração pode rescindir antes do estipulado no contrato, uma vez que não está vinculado ao referido prazo, bem como que inexistente qualquer garantia indenizatória para os servidores temporários.

De outro lado, o art. 41 da Constituição Federal de 1988 determina que são estáveis, após três anos de efetivo exercício, os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público, sendo que o § 1º do referido artigo preceitua que o servidor público estável só perderá o cargo: I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado; II - mediante processo administrativo em que lhe seja

assegurada ampla defesa; III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

Os professores contratados em Regime Especial de Direito Administrativo, todavia, não gozam nem da estabilidade prevista no art. 41 da CF, nem da necessidade de realização de procedimento administrativo, com a garantia do contraditório e ampla defesa, para que sua dispensa seja efetivada pela Administração Pública. Não há qualquer segurança para o servidor temporário.

A própria característica da temporariedade do contrato, fenômeno amplamente utilizado no setor privado, em consonância com a acumulação flexível, representa uma das principais perdas trabalhistas para esses servidores contratados em REDA. O fim da estabilidade no emprego influencia na instabilidade da vida do professor e no desempenho de suas atividades, tratando-se de indicador sólido da precariedade da relação trabalhista em REDA.

A cláusula nona da minuta do contrato de professor em Regime Especial de Direito Administrativo determina que a administração pública poderá, desde que “assim justifique o serviço público e cessada a necessidade do serviço ora contratado, rescindir, a qualquer tempo, o presente contrato, sem que isto importe em direito a indenização a qualquer título ao contratado”.

Observa-se, inclusive, que nesse ponto os trabalhadores com vínculo empregatício regidos pelas CLT estão mais protegidos em relação à dispensa arbitrária que os agentes contratados em REDA, pois o art. 18 da Lei nº 8.036/90 assegura que na hipótese de dispensa pelo empregador sem justa causa, depositará este, na conta do FGTS vinculada ao trabalhador, importância igual a quarenta por cento do montante de todos os depósitos realizados a título de FGTS durante a vigência do contrato de trabalho, atualizados monetariamente e acrescidos dos respectivos juros⁴.

O empregado celetista tem direito, também, ao aviso prévio de 30 dias (§ 4º do art. 487 da CLT), Férias proporcionais (art. 147 da CLT), 1/3 sobre essas férias proporcionais

⁴ Cabe pontuar que os empregados celetistas também sofreram fortes perdas de direitos com a Lei nº 13.467/2017, conhecida como reforma trabalhista, que além de prever a criação do trabalho intermitente, ampliar a terceirização e a informalidade através do contrato de autônomo, positivou que as normas negociadas entre as categorias dos trabalhadores e empregadores prevaleceria sobre a legislação trabalhista.

(art. 7º, XVII, da CF) e 13º salário proporcional, dentre outras verbas possíveis no caso concreto.

Cabe ressaltar que, além das verbas rescisórias citadas, o empregado celetista tem direito a percepção de 3 a 5 parcelas referentes ao benefício Seguro Desemprego. Ou seja, mais uma medida que visa auxiliar os trabalhadores no retorno ao mercado de trabalho.

Contudo, os professores temporários não possuem nem a estabilidade garantida aos servidores estatutários, nem direito a indenização em caso de despedida sem justa causa, ou qualquer outra medida que amenize a situação de desemprego, como FGTS e seguro desemprego, o que evidencia o quão flexível e inseguro é o contrato em REDA.

Outro ponto importante para a compreensão das condições de trabalho do docente, a partir dos indicadores de precarização e flexibilidade, é levantado por Sampaio e Marin (2004, p. 23), ao destacarem que a baixa remuneração influencia diretamente na precarização do trabalho dos professores, pois “a pauperização profissional significa pauperização da vida pessoal nas suas relações entre vida e trabalho, sobretudo no que tange ao acesso a bens culturais”.

Como os professores contratados em REDA são servidores públicos temporários, não têm direito ao mesmo padrão remuneratório assegurado por lei aos servidores públicos estatutários. O salário dos professores em REDA encontra-se previamente previsto no edital do processo seletivo simplificado e na minuta do contrato firmado entre os servidores públicos temporários e a Administração Pública.

A cláusula quinta do contrato em REDA dispõe que o contratado faz jus à percepção mensal de vencimento especificado na minuta obrigacional, observado, para sua fixação e aumentos posteriores, os padrões de vencimentos estabelecidos nos planos de carreira do estado. Ocorre que não se trata de paridade entre os servidores, mas sim de um parâmetro para fixação do salário base e posteriores aumentos. Como corolário do quanto afirmado, o professor temporário não tem direito à Gratificação de Estímulo ao Aperfeiçoamento Profissional (Decreto nº 13.306/2011).

Os servidores temporários não possuem, ainda, o direito aos acréscimos remuneratórios chamados anuênio, triênio e quinquênio, estendidas apenas aos servidores efetivos (Lei estadual nº 6.677/94), o que mais uma vez revela o baixo salário

base pago pela Administração pública aos professores em REDA, pauperizando ainda mais o seu trabalho. Cabe destacar que, além de não terem direito à mesma remuneração dos demais professores, os servidores temporários não têm direito à progressão na carreira, garantida pela Lei nº 13.569/2016 aos docentes efetivos, encontrando-se, mais uma vez, excluídos das conquistas de sua categoria.

No que tange ao regime previdenciário, os professores estatutários estão cobertos pelo Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, conforme o disposto na Lei nº 11.357/2009, já os docentes contratados em REDA estão submetidos ao Regime Geral da Previdência Social – RGPS. Essa exclusão decorre do fato de os servidores temporários não se enquadrarem na hipótese do art. 2º da referida Lei nº 11.357/2009, que determina que apenas os servidores titulares de cargos efetivos de todos os órgãos e entidades dos Poderes do Estado são vinculados ao RPPS.

A não vinculação ao RPPS representa, por si só, a exclusão dos temporários de algumas vantagens previdenciárias específicas para os estatutários, além de evidenciar mais um fator de desigualdade no trabalho criada entre os professores efetivos e os contratados em REDA.

A aposentadoria, a título de exemplo, assegurada aos professores efetivos, gerida pelo Fundo Financeiro da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia – FUNPREV, permite que os cálculos dos proventos correspondam ao valor percebido na atividade, desde que cumprido todos os requisitos de tempo de serviço e idade mínima. Os professores temporários, como são vinculados ao RGPS, não possuem o mesmo direito, pois o cálculo dos proventos oriundos da aposentadoria do docente não garante benefício em paridade com o valor percebido na atividade pela categoria, conforme art. 35 da Lei nº 11.357/2009.

O art. 64 da Lei nº 11.357/2009 prevê, ainda, que ao segurado do RPPS ativo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas nos artigos 17 e 31 desta Lei, e que opte por permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória. Os servidores em REDA, por sua vez, não possuem o referido abono de permanência.

Observa-se, por fim, outras vantagens previdenciárias garantidas apenas aos servidores estatutários, que merecem ser citadas, quais sejam: a percepção de benefícios previdenciários sem a contagem de carência e a não limitação ao teto do INSS. Assim, resta evidente a desvantagem dos professores contratados em REDA em relação aos servidores efetivos no que tange aos direitos previdenciários conquistados pela categoria.

Já em relação à carga horária, podemos destacar a intensificação do trabalho que os professores contratados em REDA estão submetidos. Reis e Cecílio (2014, p. 111) conceituam a intensificação como todo processo que resulta em um maior dispêndio de capacidades físicas, cognitivas e emocionais do trabalhador, objetivando um aumento de resultados quantitativos e qualitativos que favorecem ou permitem um aumento da mais-valia e da “exploração do trabalho”.

Conforme o Manual de Programação Escolar 2018 elaborado pela Secretaria de Educação do Estado da Bahia, a carga horária do professor é composta pelas atividades em sala de aula, chamada também de “regência”, e as Atividades Complementares – AC, essa relativa às atividades pedagógicas na unidade escolar estadual, ao planejamento e organização, às reuniões pedagógicas, ao aperfeiçoamento profissional e às atividades de livre escolha.

As tabelas abaixo ilustram a composição da carga horária dos docentes efetivos e dos professores contratados em REDA:

Tabela 1 - Tabela de distribuição de carga horária do professor efetivo

	Professor 20 horas	Professor 40 horas
Regência	13 horas semanais	26 horas semanais
AC na unidade escolar	05 horas semanais	10 horas semanais
AC de livre escolha	02 horas semanais	04 horas semanais

Fonte: Manual de Programação Escolar 2018. Elaboração própria.

Tabela 2 - Tabela de distribuição de carga horária do professor em Regime Especial de Direito Administrativo -REDA

	Professor 20 horas	Professor 40 horas
Regência	16 horas semanais	32 horas semanais
AC na unidade escolar	04 horas semanais	08 horas semanais
AC de livre escolha	-	-

Fonte: Manual de Programação Escolar 2018. Elaboração própria.

Conclui-se que o tempo de regência (ensino em sala de aula) do professor contratado em REDA é maior do que o professor efetivo, bem como que a carga horária de atividade pedagógica complementar na unidade escolar (preparação de aulas, capacitação e reuniões) é menor para os servidores temporários do que o garantido aos docentes estatutários.

Dessa maneira, constata-se a intensificação do trabalho dos professores contratados em REDA, pois estes assumem uma carga exaustiva de aulas a serem ministradas e pouquíssimo tempo de sua jornada normal de trabalho para preparação das aulas.

Ademais, os professores temporários não possuem sequer um tempo para desenvolvimento de atividades complementares de livre escolha do educador, como projetos educacionais na unidade escolar ou fora dela, limitando ainda mais a autonomia do docente e seu vínculo com a instituição de ensino.

Nota-se claramente, ao comparar os vínculos de trabalho, que existe uma relação de “inclusão” e “exclusão” de trabalhadores, semelhante ao movimento identificado por Salerno (2004, p. 28) no setor privado com a reestruturação produtiva, ocorrida no setor privado, na década de 1990⁵.

Para Toni (2006, p. 451-452), através dessas práticas, a flexibilização do uso da mão-de-obra tem-se pautado por relações predatórias, o qual prevalece a baixa remuneração do trabalho, instabilidade, vínculos informais, níveis diferenciados de dependência da parte contratada perante a contratante p. 451-452. Ou seja, elementos que se amoldam ao caso da contratação de professores em REDA e revelam seu caráter de flexibilização contratual.

Mesmo diante de todos esses desafios vivenciados pelos professores contratados em regime especial, o número de docentes que concorrem no processo seletivo simplificado realizado pela Secretaria de Educação do Estado da Bahia ao cargo de professor em REDA é bastante alto. Foram registrados 103.592 inscritos no concurso de

⁵ “Portanto, “inclusão”, grosso modo, diz respeito àqueles trabalhadores (homens) que guardam relação de emprego formal, que não tiveram suas condições de trabalho e de remuneração degradadas em relações àquelas que passaram a ser percebidas pelos trabalhadores(as) “expulsos” do núcleo central de uma empresa, de um setor. E como as condições de trabalho variam conforme o setor, empresa ou mesmo parte da empresa, seria preciso qualificar melhor o movimento inclusão/exclusão com casos concretos” (SALERMO, 2004, p. 28)

2018 da Secretaria de Educação do Estado da Bahia, em que foram oferecidas 3.096 vagas de professor e 664 de coordenador pedagógico, conforme balanço disponibilizado no sítio eletrônico da Fundação Carlos Chagas, empresa responsável pela aplicação do concurso.

Em que pese o vínculo seja mais precário que o dos professores efetivos, o contrato em REDA pode ser visto, muitas vezes, como uma possibilidade de ingresso na carreira, sobretudo para os graduados que estão desempregados e recém-formados. Além do mais, como o Estado insiste em procrastinar a realização de concursos públicos para professores efetivos, o processo seletivo em REDA se torna o único meio dos docentes atuar na educação pública.

Observa-se que a contratação excessiva de professores em Regime Especial de Direito Administrativo pelo Estado da Bahia, visando a redução do custo com servidores por parte da Administração, reflete o modo de gestão neoliberal e gerencial de administração, que ganha fôlego no momento da criação do REDA e se mantém como paradigma no setor público.

Esses professores são contratados sem inúmeros direitos garantidos aos servidores públicos efetivos, o que representa a diminuição das despesas estatais com pagamento de pessoal, em conformidade com as tendências de minimização de “gastos” com os recursos humanos. Contudo, são os professores em REDA da rede pública estadual quem sofrem com as principais consequências desta opção política de Estado, pois eles assumem o ônus de possuírem vínculos menos protetivos com a Administração em nome da austeridade fiscal.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A condição de trabalho dos professores contratados no Estado da Bahia por intermédio do REDA se coaduna com os indicadores de precarização e flexibilização no trabalho elencados pela literatura especializada.

A partir da análise documental realizada (leis, decretos, instrumentos normativos e contratos) podemos identificar o fenômeno da precarização do trabalho do professor, sendo flagrante a desigualdade criada entre os docentes efetivos e temporários, fragmentando os trabalhadores e afetando a solidariedade profissional.

Constatou-se que os professores contratados em REDA não possuem estabilidade ou qualquer outra garantia que amenize ou indenize uma dispensa arbitrária; não possuem plano de carreira; percebem remuneração menor que a dos estatutários; jornada de trabalho mais intensa; e vínculo previdenciário com menos direitos que os servidores públicos estatutários.

A regulamentação trabalhista do professores temporários em Regime Especial de Direito Administrativo é um reflexo direto das transformações sociais, políticas e econômicas que influenciaram as mudanças ocorridas no mundo do trabalho nos últimos anos, sendo um retrato estatal da flexibilização dos contratos e da precarização das condições de trabalho dos docentes, o que representa a redução da responsabilidade social do Estado da Bahia para com seus servidores e a institucionalização da precariedade do trabalho dos professores em nome de uma gestão administrativa gerencial mais “eficiente”, “econômica” e “moderna”.



REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Luiz Fernando. **Trajetória recente da gestão pública brasileira**: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. Caderno n. 10. Brasília: ENAP, 1997.
- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a Centralidade no Mundo do Trabalho. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2006
- ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2009.
- AZEVEDO, Marcia Carvalho de; TONELLI, Maria José. Os diferentes contratos de trabalho entre trabalhadores qualificados brasileiros. **Revista de Administração Mackenzie**, RAM, v. 15, n. 3, p. 191-220, mai./jun. 2014.
- BAHIA. Decreto n. 13.306, de 22 de setembro de 2011. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-13306-de-22-de-setembro-de-2011>>.
- BAHIA. Decreto n. 8.112, de 21 de janeiro de 2002. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-8112-de-21-de-janeiro-de-2002>>.
- BAHIA. Lei nº 6.677, de 26 de setembro de 1994. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-6677-de-26-de-setembro-de-1994>>.

BAHIA. Lei nº 6.074, de 22 de maio de 1990. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-6074-de-22-de-maio-de-1991>>.

BAHIA. Lei nº 8.889, de 01 de dezembro de 2003. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-8889-de-01-de-dezembro-de-2003>>.

BAHIA. Lei nº 11.357, de 06 de janeiro de 2009. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-11357-de-06-de-janeiro-de-2009>>.

BAHIA. Lei nº 13.569 de 18 de agosto de 2016. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-13569-de-18-de-agosto-de-2016>>.

BAHIA. **Manual de Programação Escolar da Secretaria de Educação do Estado da Bahia.** Disponível em: <<http://escolas.educacao.ba.gov.br/programacao-escolar>>.

BAHIA. **Minuta do Contrato em Regime Especial de Direito Administrativo – REDA.** Disponível em: <<http://www.portaldoservidor.ba.gov.br/reda-definicao-e-legislacao>>.

BASTOS, Aline Maria Dias. **Regime disciplinar do servidor público temporário.** Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Universidade de São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://repositorio.ul.pt/handle/10451/39>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

BORGES, Angela. Reforma do Estado, emprego público e a precarização do mercado de trabalho. **Caderno CRH**, Salvador, v. 17, n. 41, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.

BRASIL. Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9649cons.htm>.

BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467.htm#art6>.

CADIDÉ, Maria do Carmo de Macêdo. **Contratação por tempo determinado: o Regime Especial de Direito Administrativo – REDA e sua utilização no âmbito do Executivo da Administração Pública do Estado da Bahia, no período de 2005 a 2010.** Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania. Universidade Católica do Salvador, 2012. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentoqs.ufba.br/sites/desenvolvimentoqs.ufba.br/files/Maria%20Odo%20Carmo%20de%20Macedo%20Cadide.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2016.

DRUCK, Graça; FRANCO, Tânia. **A perda da razão social do trabalho.** Terceirização e precarização. São Paulo: Boitempo, 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo : Atlas, 2002.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna.** 21. ed. São Paulo: Loyola, 2011.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações.** São Paulo: Loyola, 2008.

MANCEBO, Deise. Agenda de pesquisa e opções teórico-metodológicas nas investigações sobre trabalho docente. **Educação & sociedade**, Campinas, v. 28, n. 99, p. 466-482, mai./ago. 2007.

MANCEBO, Deise; FRANCO, Maria Stela Dal Pai. Trabalho docente: uma análise das práticas intelectuais em tempos de globalização. *In*: DOURADO, L.F.; CATANI, A.M.; OLIVEIRA, J.F. (Org.). **Políticas e gestão da educação superior**: transformações recentes e debates atuais. São Paulo: Xamã, 2003.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Servidores públicos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

PEREIRA, L. C. Bresser. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismo de controle. **Lua Nova** – Revista de Cultura e Política, São Paulo, nº.45, p. 49-95, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000300004&script=sci_abstract&lng=pt>. Acesso em: 05 ago. 2016.

PEREIRA, L. C. Bresser. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. *In*: SACHS, Ignacy (org.). **Brasil**: um século de transformações. São Paulo, Companhia das Letras, p. 222-259. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73estadopatrimonial-gerencial.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2016.

PINTO, Isabela Cardoso de Matos. **Ascensão e queda de uma questão na agenda governamental**: o Caso das Organizações Sociais da Saúde na Bahia. Tese (Doutorado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal da Bahia, 2004. Disponível em: <http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/tese_-_isabela_-_def.pdf>. Acesso em: 16 de junho de 2018.

REIS, Briana Manzan; CECÍLIO, Sálua. Precarização, trabalho docente intensificado e saúde de professores universitários. **Revista Trabalho e Educação** v. 23, n. 2, p. 109-128, 2014. Disponível em: <<https://seer.ufmg.br/index.php/trabedu/article/viewFile/7531/5823>>. Acesso em: 30 de julho de 2018.

SALERNO, Mario Sergio. Da rotinização à flexibilização: ensaio sobre o pensamento crítico brasileiro de organização do trabalho. **Gestão & Produção**, 2004, v. 11, n. 1, p. 21-32.

SAMPAIO, Maria das Mercês Ferreira; MARIN, Alda Junqueira. **Precarização do trabalho docente e seus efeitos sobre as práticas curriculares**. Revista Educação e Sociedade, v. 25, n. 89, p. 1203-1225, maio/ago. 2014.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

TONI, Míriam de. Mutações do trabalho no Brasil: abordagens interpretativistas. **Ensaios FEE**, v. 27, n. 2, p. 437-47, 2006. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/download/2125/2508>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

Tribunal de Contas do Estado da Bahia. **Relatório e Parecer Prévio das contas do Governador do Estado da Bahia exercícios de 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017**. Disponível em: <<https://www.tce.ba.gov.br/control-externo/contas-de-governo#conteudo>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

SILVA JUNIOR, Jorge Adriano da; OLIVEIRA, Isabela Fadul de. A contratação em Regime Especial de Direito Administrativo (REDA) e seu impacto nas condições de trabalho docente: o caso dos professores do Estado da Bahia. **RBSD** – Revista Brasileira de Sociologia do Direito, v. 6, n. 1, p. 86-105, jan./abr. 2019.

Recebido em: 06/09/2018

Aprovado em: 17/12/2018