

**OS CARGOS SÃO PARA OS HOMENS, E NÃO OS HOMENS PARA OS CARGOS:
UM ESTUDO SOBRE O USO DO CONTRATO TEMPORÁRIO NA UERN.**

**POSITIONS ARE FOR MEN, AND NOT THE MEN FOR THE POSITIONS: A
STUDY ON THE TEMPORARY CONTRACTS AT UERN.**

DEMÓSTENES VIEIRA TARGINO¹
RICHARD MEDEIROS MEDEIROS DE ARAÚJO²
GILSENBERG GURGEL PINHEIRO³

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar o uso da contratação temporária pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN, fundação pública estadual que foi obrigada pela justiça a rescindir todos os contratos temporários que mantinha desde o ano de 1998 e realizar concurso público para ingresso de novos servidores. Pretende-se examinar se o uso dessa ferramenta representava práticas gerencialistas de administração ou caracterizava-se apenas como uma forma de implementar práticas patrimonialistas. Para isso, esse trabalho mostrará como se dava a forma de ingresso no serviço público nos três modelos de administração pública (patrimonial, burocrática e gerencial) relacionando-os com o uso do contrato temporário pela UERN. Metodologicamente, esse estudo foi uma pesquisa descritiva e qualitativa, delineada como um estudo de caso, que utilizou a documentação indireta como técnica de pesquisa, além da análise de conteúdo e documental. Dentre os resultados, tem-se que a UERN usou o contrato temporário em desconformidade com a lei, não refletindo desta forma a real flexibilidade que ele permitia. Conclui-se que o uso do contrato temporário pela UERN não foi movido pela flexibilização gerencialista que ele ocasiona, mas apenas para o atendimento a interesses patrimonialistas.

Palavras-chave: Contrato Temporário. Administração Pública. Gerencialismo. Patrimonialismo.

ABSTRACT

This present article has as objective analyze the use of the temporary hiring by the Rio Grande do Norte State University – UERN, a state public foundation that was obligated by justice to terminate all temporary contracts held since the year of 1998 and conduct public tender for entry of new employees. It is intended to examine whether the use of this tool represented administration management practices or had characteristics of just a way to implement patrimonial practices. For this, this work will show how were the ways to join the public service in the three models of public management (patrimonial, bureaucratic and managerial) relating them with the use of temporary contracts by the UERN. Methodologically, this study was a descriptive and qualitative research, delineated as a case study that used the indirect documentation as a research technique, as well as the content and documentation analysis. Among the results, we have that the use of the temporary contract by UERN was not moved

¹Especialista em Gestão Pública UNIFACEX demostenestargino@gmail.com

²Mestre em Administração pelo PPGA/UFPB e Doutor em Administração pelo PPGA/UFRN, Professor do UNIFACEX, richardmaraujo@uol.com.br

³Economista e Mestre em Engenharia de Produção. Professor do UniFACEX, gilsenberg@interjato.com.br

by the managerial flexibilization that it ocasionated, but only to meet the patrimonialist interests.

Keywords: Temporary Contract. Public Management. Managerialism. Patrimonialism.

1 INTRODUÇÃO

A contratação de funcionários pela administração pública sempre foi um assunto que suscitou debate, isso se deve, em decorrência de uma prática empregada por alguns gestores que usam o bem público como uma fábrica de cargos e empregos para apadrinhados de políticos, através de um processo escuso e sem transparência. A Constituição Federal de 1988 representou uma grande diminuição desses mecanismos indolentes e elevou a acessibilidade e o merecimento como princípios basilares para ingresso nas carreiras do Estado, através do concurso público, conforme mostra Silva (2009), quando explica que o princípio da acessibilidade aos cargos e empregos públicos visa essencialmente realizar o princípio do mérito que se apura mediante investidura em concurso público (SILVA, 2009).

A Carta Magna previu no seu art. 37, inciso II, que a investidura em cargo ou emprego público depende da aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego (BRASIL, 1988). Essa ferramenta representou uma diminuição das práticas patrimonialistas que vigoravam no país. Segundo Bresser Pereira (2001 apud PALUDO, 2010, p. 52), patrimonialismo significa “a incapacidade ou relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados”. Mas o concurso público não foi a única forma de provimento originário que a Constituição previu, no mesmo inciso II, é previsto também que as nomeações para cargos em comissão podem ser declaradas em lei de livre nomeação e exoneração (BRASIL, 1988), revelando-se desta forma, uma exceção à regra. Além dessa prerrogativa destinada ao uso discricionário da administração para ocupar funções de confiança da autoridade a que são imediatamente subordinadas os contratados (SILVA, 2009), a Constituição também determinou, no inciso IX do mesmo artigo, que a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (BRASIL, 1988). Esses dois mecanismos podem ser entendidos como formas de flexibilidade ao acesso no serviço público, característica marcante da administração gerencial, que apesar de ser implantada como política de governo apenas em 1995, já existia traços característicos que a prenunciavam em 1967 (BRESSER-PEREIRA, 2000).

Apesar dessas serem as únicas exceções à regra prevista pelo legislador constitucional, no tocante ao ingresso no serviço público (CUSTÓDIO, 2004), definidas assim para atenderem demandas e situações específicas, elas têm sido utilizadas pelos gestores públicos, em grande parte, para repetir as mesmas práticas patrimonialistas do passado.

Esse estudo abordará apenas a contratação por tempo determinado, neste sentido, é importante destacar que a Constituição reservou que esse assunto fosse regulado por lei específica a ser elaborada por cada esfera federativa, ou seja, governo federal, estadual e municipal deve regular o ingresso por esta situação especial. O Governo Federal, através da lei nº 8.745 de 1993 (BRASIL, 1993), regulou a matéria, trazendo as causas que caracterizam a necessidade temporária e a forma como se deve fazer tal contratação. Apesar da citada lei tratar apenas da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, Silva (2009) entende-se que ela traz diretrizes que devem ser seguidas por leis estaduais e municipais, como a caracterização dos casos que ensejam a necessidade temporária, a exigência de processo seletivo, a determinação do tempo do contrato e sua proibição de renovação por tempo superior ao estipulado (SILVA, 2009). Na contramão da esfera federal, o Governo do Estado do Rio Grande do Norte, após 19 anos de editada a lei nº 8.745/93 ainda é omissa perante sua responsabilidade de tratar sobre essa forma análoga de ingresso no serviço público.

É diante desse cenário que a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN, fundação pública estadual, usou da ferramenta da contratação provisória de servidores durante 12 anos, levando órgãos essenciais à justiça, Ministério Público do Trabalho - MPT e Ministério Público Estadual - MPE, a posicionarem-se acerca de sua política indiscriminada de contratação irregular de pessoal para compor seu quadro de funcionários. Esse estudo abordará se o uso do contrato temporário aplicado pela UERN foi pautado em uma concepção gerencial e proba ou foi apenas uma forma encontrada para repetir práticas patrimonialistas do passado. O recorte para tal análise foi entre os anos de 2009 e 2011, por esse período representar o final do uso do contrato temporário e o início do concurso público pela instituição.

Serviram como instrumentos para responder às indagações dessa pesquisa, alguns pontos acerca da relação da UERN com o contrato temporário, tais como: a ilegalidade no uso da lei 8.745/93, denunciada pelos MPT e MPE; o contingente de servidores extranumerários admitidos na época da contratação temporária; e o comportamento eleitoral dos servidores técnico-administrativos nas eleições para a reitoria de 2009. Para entender se a referida

instituição de ensino adotou posições gerenciais ou patrimoniais acerca de sua forma de contratação de pessoal, realizou-se um exame sobre as características e essencialidades dos modelos teóricos de administração pública, na perspectiva do ingresso de servidores no serviço público.

2 MODELOS TEÓRICOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUAS RELAÇÕES COM O INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO

Para entender a evolução que as formas de ingresso no serviço público tiveram e a consequente criação de leis que flexibilizaram a contratação de pessoas, como por exemplo, o inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), se faz necessário compreender a forma como o Estado brasileiro desenvolveu-se e quais eram as relações que cada modelo teórico de administração pública guardava com esse ingresso.

Os modelos teóricos de administração abordados nesse estudo foram divididos a partir da classificação administrativa proposta por Bresser-Pereira (2000), que assim definiu o plano administrativo brasileiro.

Estado Patrimonial, ou Patrimonial-Mercantil, até 1930; Estado Burocrático, ou Burocrático-Industrial, entre 1930 e 1995; e Estado Gerencial, ou Gerencial-Pós Industrial, a partir de 1995. Os nomes simples indicam o tipo de administração: patrimonialista, burocrática e gerencial; os nomes duplos acrescentam a noção de classe ou de relação de produção dominante (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 3).

As análises abordadas nos modelos teóricos de administração pública voltaram-se para a relação que cada um estabeleceu com o ingresso no serviço público, de forma a identificar as principais características e a maneira predominante de admissão de pessoal.

2.1 MODELO PATRIMONIALISTA

Esse modelo, mesmo surgindo de forma desorganizada, é considerado como o primeiro modelo de administração do Estado (PALUDO, 2010) e teve início com a transferência da corte de Lisboa para o Rio de Janeiro (MARINI, 2004) perdurando até início de 1930, quando começaram a ser implantados os primeiros traços da administração burocrática.

Durante os vários anos que o Brasil conviveu com esse modelo de administração, foi desenvolvido uma cultura política que serviu como alicerce para as práticas existentes até hoje no serviço público. Cultura política, segundo Martins (1997) “pode ser resumidamente definida como o sistema de crenças, condutas e orientações avaliativas com respeito ao governo e a política que molda o comportamento político individual ou coletivo” (MARTINS, 1997, p.49).

Esse período teve como principais características a confusão entre o público e o privado, onde o soberano usava indiscriminadamente os bens públicos como lhe fossem seus, o nepotismo e a corrupção. As práticas clientelistas, regra geral da época, foram frutos da herança colonial do Brasil, proporcionadas pelo fato do país ser moldado como uma colônia de exploração e não de povoamento, comandada por uma monarquia que se mantinha através do monopólio sobre o comércio e que tinha um enorme aparelho estatal ocupado por uma classe economicamente improdutiva, formada por uma antiga nobreza de espada (MARTINS, 1997). O autor ainda diz que a independência brasileira foi um processo que apenas outorgou a um príncipe português o comando do Brasil e após este fato histórico “a herança colonial ininterrupta fez surgir um conglomerado de estruturas oligárquicas de poder espalhadas pelo País” (MARTINS, 1997, p.15). Clientelismo ou práticas clientelistas, citado por Martins, pode ser entendido de um modo mais geral, segundo Carvalho “como um tipo de relação entre atores políticos que envolve a concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, [...] em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto” (CARVALHO, 1997).

Por fim, Martins (1997) conclui que “o patrimonialismo, o clientelismo, a burocracia extensiva e a intervenção do Estado na economia estão escritas na tradição brasileira como características persistentes da herança colonial” (MARTINS, 1997, p. 15). Compartilhando da posição, encontra-se Manoel Bonfim que diz que “nosso subdesenvolvimento, como o atraso dos demais países latino-americanos, estava intrinsicamente ligado ao caráter decadente das duas nações colonizadoras, Portugal e Espanha” (1905 apud BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 5).

A forma de ingresso no serviço público na época da administração patrimonialista era reflexo das práticas utilizadas pela classe dominante, onde usava-se os empregos públicos para garantir os meios de sobrevivência da classe média pobre que tinha laços de família ou agregação aos proprietários rurais (BRESSER-PEREIRA, 2000). Segundo Melo “o próprio Estado não poderia ser compreendido sem ser referido à função de absorver pelo emprego público os representantes da ordem escravocrata” (1998:1935 apud, BRESSER-PEREIRA,

2000, p. 5). Isso reflete a maneira como a administração pública era conduzida, onde o que interessava era satisfazer as vontades dos grupos dominantes e agregados a eles, sem nenhum zelo com a coisa pública ou com os interesses do povo. Sobre isso, Bresser Pereira afirma que os critérios administrativos para admissão de pessoas eram meramente pessoais e a preocupação com a eficiência da máquina estatal era nula (BRESSER-PEREIRA, 2000). Ainda sobre esse assunto, o autor comparou os empregos públicos da época como “sinecuras” (BRESSER-PEREIRA, 2000), ou seja, verdadeiras mamatas.

2.2 MODELO BUROCRÁTICO

O modelo de administração burocrática surgiu no Brasil a partir dos anos 1930, que segundo Paludo (2010).

A partir da reforma empreendida no Governo Vargas por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes, a Administração Pública sofre um processo de racionalização que se traduziu no surgimento das primeiras carreiras burocráticas e na tentativa de adoção do concurso público com forma de acesso ao serviço público (PALUDO, 2010, p. 83).

Entretanto, deve-se salientar que durante esse período ocorreram diversas mudanças que ora fortaleceu esse modelo, ora flexibilizou-o, chegando a ter características marcadamente gerenciais e retornos a práticas patrimonialistas, conforme será apresentado no decorrer deste tópico.

No tocante ao surgimento do modelo burocrático, deve-se levar em consideração uma conjuntura de fatores que foi determinante para romper o modelo patrimonialista até então vigente, além da necessidade de promover mudanças estruturais na Administração Pública brasileira. Sobre estes aspectos Paludo (2010) diz que.

A desorganização do Estado em termos de prestação de serviços públicos e da ausência de um projeto de desenvolvimento para a nação, aliadas a corrupção e ao nepotismo, comuns na área pública (...) Além do surgimento das organizações de grande porte, a pressão pelo atendimento de demandas sociais, o crescimento da burguesia comercial e industrial indicavam que o Estado liberal deveria ceder seu espaço a um Estado mais organizado e de cunho mais econômico (PALUDO, 2010, p. 58).

Ou seja, um novo modelo de administração se fazia necessário para tentar resolver todas essas questões e retomar o crescimento do país.

Já no plano das teorias administrativas, existiram três personagens, que segundo Marini (2004), tiveram papel essencial no contexto econômico-social e das organizações para

o desenvolvimento da burocracia: o presidente norte-americano, Woodrow Wilson, que propôs uma forte separação entre política e administração; o engenheiro Frederick Taylor, que criou a administração científica; e o sociólogo alemão, Max Weber, que desenvolveu o modelo racional-legal (burocrático) (MARINI, 2004). Esse último teve um papel mais relevante dentro da administração burocrática, por ter sido o responsável por determinar os elementos que a distinguiam. Sobre este ponto, é importante afirmar que segundo Paludo (2010), “Weber não conceituou a burocracia, mas (apenas) apresentou características/dimensões que a caracterizavam” (PALUDO, 2010, p. 61).

Ciente das mudanças que deveria promover e das pressões políticas e sociais que estava passando, o primeiro governo de Vargas teve três importantes diretrizes, que “foram inspiradas no serviço público britânico” (MARTINS, 1997, p. 16). Foram elas: adoção de critérios profissionais para ingresso no serviço público, desenvolvimento de carreiras e regras de promoção baseadas no mérito. Essas diretrizes foram cristalizadas através da Constituição de 1934, que instituiu o concurso como forma exclusiva para ingresso no serviço público (SANTOS, 1997), e coordenadas pelo Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, órgão criado com o objetivo de centralizar todo o processo de modernização da administração.

Com o fim da ditadura de Vargas em 1945, o modelo burocrático teve uma forte decadência e as famigeradas práticas clientelistas vieram novamente à tona, “logo após o colapso do regime autoritário de Getúlio Vargas, os velhos componentes patrimonialistas e os novos fatores clientelistas tenham se feito sentir de forma poderosa” (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 13). Martins (1997), ao abordar esse período, mostra como isso ocorreu na prática.

A queda da ditadura Vargas e a democratização do Brasil em 1945 não ajudaram muito a modernizar a administração pública como um todo. Se, de um lado, foram estabelecidos procedimentos mais transparentes para tornar a administração pública responsável perante o Congresso, de outro lado, esse mesmo instrumento foi usado pelos partidos políticos para ampliar suas práticas clientelistas profundamente enraizadas. Ser indicado para um cargo na administração pública — em um país onde a economia não criava empregos na mesma velocidade do crescimento demográfico — tornou-se a aspiração da classe média baixa e dos estratos socialmente menos privilegiados. Prover (e indicar para) esses cargos, por sua vez, era evidência de influência política e quase uma condição para o sucesso eleitoral (MARTINS, 1997, p. 17).

Os procedimentos citados por Martins (1997) foram proporcionados por medidas que autorizaram a contratação sem concurso público para funções temporárias na administração,

que segundo Santos (1997), proporcionou a milhares de interinos e extranumerários se tornarem permanentes no serviço público.

Ainda houve uma tentativa de terminar a implementação da administração burocrática no país, visto que a primeira experiência não conseguiu alcançar todos os seus objetivos, quando Getúlio Vargas retornou ao poder em 1951, mas a iniciativa não obteve muito êxito. Com relação aos motivos que impediram essa retomada mais enfática da burocracia, Bresser Pereira (2000) afirma que não foram apenas as forças atrasadas do patrimonialismo e do clientelismo que jogaram contra essa tentativa, mas as forças comprometidas com o desenvolvimento econômico que revelaram-se contra esta retomada por compreender que o formalismo burocrático era um empecilho para o desenvolvimento do país (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 13).

Foi neste contexto, que durante os governos militares aconteceram diversas ações que aproximou a administração pública de um modelo mais gerencial. Sobre essas mudanças, é importante considerar dois pontos de vista, que aparentemente mostram-se divergentes, principalmente sobre o Decreto-Lei nº 200 de 1967 (DL 200). Bresser-Pereira parece mostrar-se mais favorável às mudanças provocadas pelo DL 200, enquanto Santos (1997) não compartilha do mesmo entusiasmo do ex-ministro. Essa discordância é essencial para compreender o modelo gerencial, que substituiria o burocrático, bem como entender suas ferramentas e procedimentos. Bresser Pereira (2000) entende a reforma administrativa de 1967 da seguinte forma.

Procurou substituir a administração pública burocrática por uma ‘administração para o desenvolvimento’: distinguiu com clareza a administração direta da administração indireta, garantiu-se às autarquias e fundações deste segundo setor, e também às empresas estatais, uma autonomia de gestão muito maior do que possuíam anteriormente, fortaleceu e flexibilizou o sistema de mérito, tornou menos burocrático o sistema de compras do Estado” (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 14).

Enquanto as palavras de Bresser-Pereira (2001) condizem mais para um elogio às mudanças ocorridas, Santos (1997) apresenta um posicionamento mais divergente, conforme pode ser observado.

Durante o período autoritário, medidas tendentes à reforma foram adotadas, mas no sentido de *flexibilizar* a administração. O Decreto-Lei nº 200, de 1967, editado com base nos poderes excepcionais conferidos pelo regime autoritário, abriu novamente as comportas para a contratação sem concurso e para a adoção ampla do regime celetista no serviço público. Justificadas na necessidade de conferir agilidade à administração pública, dezenas de autarquias e fundações foram criadas, permitindo em contrapartida um

elevado grau de provimento clientelista de seus empregos. Subverteram-se a natureza e os conceitos aplicáveis a cada espécie de entidade. A profissionalização do serviço público foi abandonada em prol do provimento livre de cargos comissionados e da contratação – via empresas estatais, fundações e autarquias – de pessoal para a alta administração, sem concurso e sem critérios transparentes, sob a justificativa de que era necessário conceder liberdade gerencial, *emancipando* a administração indireta da direta e instituindo o ‘espírito gerencial privado’ na administração do setor paraestatal (SANTOS, 1997, p. 15-16).

É importante ressaltar que Bresser-Pereira (2001) admite que o fato da reforma de 1967 permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas clientelistas ou fisiológicas.

Essas duas posições, representadas pelas opiniões dos autores, podem ilustrar a divergência que existia no Brasil numa época que já se aproximava da redemocratização brasileira e a consequente promulgação da Constituição Federal de 1988. O debate simbólico apresentando por este trabalho, busca mostrar como os constituintes de 88 deveriam trabalhar com cautela para não praticar os mesmos erros cometidos no passado. Nesta perspectiva, a Constituição Federal elencou diversos pontos que segundo Bresser-Pereira significou um anacronismo (1995 apud, SANTOS, 1997, p. 46). Mas que para Santos (1997), a reforma advinda pela Carta Magna de 1988 representou um processo necessário para chegar a um tipo de administração mais autônoma e gerencial.

Vale destacar que apesar de ser considerado por alguns um retrocesso ao processo administrativo que o Brasil estava vivendo na época, a Constituição Federal trouxe, juntamente com a obrigação do concurso para o ingresso no serviço público, exceções (nomeações para cargos em comissão e contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público) que mesmo não visando este fim, podem ser transformadas em ferramentas clientelistas por aqueles que detenham o poder. Sobre este ponto, Santos (1997) afirma.

Estas hipóteses de contratação têm sido, historicamente, associadas à burla do sistema de mérito, face ao seu conteúdo desestruturador da gestão de pessoal. Apesar das limitações impostas pela Lei nº 8.745/93, o emprego indiscriminado das situações de contratação, inclusive fora da regra geral, tem produzido um crescimento paulatino e descontrolado do contingente de contratações temporárias, as quais tendem, a longo prazo, a reproduzir a situação já vivenciada dos extranumerários e tabelas de especialistas” (SANTOS, 1997, p. 103).

A lei nº 8.745/93, citada por Santos (1997), foi editada para regular o inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, que trata da contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. Como já citado anteriormente, esta lei regula apenas os órgãos e entidades da administração pública federal, mas é entendível que ela também indica os princípios que devem ser seguidos pelos legisladores estaduais e municipais.

Desta forma, pode-se perceber que durante o período burocrático moldaram-se e instituíram-se as formas de ingresso no serviço público utilizadas atualmente, além de prenciar as concepções flexibilizadoras inerentes ao modelo gerencial, que seria consolidado pouco tempo depois.

2.3 ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL

O modelo burocrático, vigente no Brasil até então, começava a apresentar sinais de estagnação e alvo constante de críticas, principalmente sobre sua “ineficiência, autorreferência e incapacidade de voltar-se para o serviço dos cidadãos” (PALUDO, 2010, p. 59). Foi nesse contexto administrativo, aliado a uma crise financeira do Estado, que Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência do Brasil em 1995, com o propósito de coordenar e regular a economia, o que culminaria na reforma da administração rumo ao modelo gerencial (PALUDO, 2010). No plano econômico, o Real foi o seu principal instrumento viabilizador. Já no campo administrativo, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – Pdrea, capitaneado pelo Ministro Bresser Pereira, e a Reforma Constitucional de 1998, chamada de Reforma Administrativa, foram os principais responsáveis pela mudança proposta por FHC, do qual o citado ministro intitulou de “gerencial” (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 4).

Os princípios desse modelo foram fortemente influenciados pela *New Public Management* - NPM (Nova Gestão Pública), que numa visão mais simplificada pode ser concebida da seguinte forma.

um conjunto de doutrinas administrativas’, surgidas na década de 1970, que orientaram as reformas utilizadas na Administração Pública em nível mundial. A NPM pretendia que os princípios gerenciais utilizados nas empresas privadas fossem também aplicados no meio público (PALUDO, 2010, p. 74)

Para o governo, o Brasil já tinha superado as demais fases da administração pública (patrimonialista e burocrática) e precisava ingressar em um modelo mais gerencial que

Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios, Recife, v. IV, n. 7, ago. 2013.

proporcionasse maior autonomia aos gestores e tivesse foco mais direcionado aos resultados, tornando-se mais um supervisor do que um executor das ações estatais (SANTOS, 1997).

Apesar do governo afirmar que a administração já tinha cumprido os estágios do modelo burocrático, é importante ressaltar que esta nova fase que o Brasil estava experimentando foi apoiada e moldada na burocracia, tendo absorvido dessa vários princípios que nortearam a forma gerencial de administrar o Estado (PALUDO, 2010).

Foram divididas em dois aspectos, para esse estudo, tendo como base a obra de Santos (1997), as ações mais importante referentes ao ingresso no serviço público na administração gerencial. O primeiro trata das mudanças constitucionais que permitiram ajustar a força de trabalho e a organização institucional da Administração Pública, e o segundo orienta a implantação de novas formas jurídicas destinadas à prestação de serviços públicos. Sobre o primeiro aspecto, pode-se citar como mudanças proporcionadas pela reforma, o fim da obrigatoriedade do regime jurídico único, permitindo a contratação de servidores celetistas para toda a administração indireta; a exigência de simples processo seletivo para ingresso dos celetistas e manutenção do concurso apenas para os estatutários; além da flexibilização da estabilidade destes últimos. Já o segundo aspecto constituiu-se primordialmente a partir da criação das agências executivas e das organizações sociais, onde as primeiras prestariam serviços exclusivos do Estado e as segundas ficariam com as atividades não-exclusivas. Agência executiva “é a qualificação dada à autarquia ou fundação pública que celebre contrato de gestão com o órgão da Administração Direta a que se acha vinculada, para melhoria da eficiência e redução de custos” (PIETRO, 2009, p. 464); enquanto que organização social, segundo a mesma autora “é a qualificação jurídica dada à pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, instituída por iniciativas de particulares, e que recebe delegação do Poder Público, mediante contrato de gestão, para desempenhar serviço público de natureza social” (PIETRO, 2009, p. 495).

Em suma, pode-se inferir que com a reforma gerencial, “o Estado deixa de ser responsável direto pela produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador” (PALUDO, 2010, p. 109), além de consolidar a ideia de flexibilização no tocante ao ingresso no serviço público, que foi renunciada pelo DL-200 e ratificada pela Constituição Federal de 1988. Entretanto, em contraponto às ideias da reforma gerencial, Andrews e Kouzmin (1998) afirmam que a Administração gerencial foi essencialmente conservadora, tendo sido apenas disfarçada por um discurso de liberalismo e modernidade (ANDREWS; KOUZMIN, 1998) e que o então Ministro Breeser Pereira, “produziu a

impressão de que a administração gerencial é uma proposta progressista” (ANDREWS; KOUZMIN, 1998, p. 98)

Após percorrer os principais acontecimentos e contextos dos modelos teóricos de administração pública no Brasil, pode-se entender que o processo de contratação de pessoal teve mudanças substantivas no decorrer da história brasileira e que não houve consistência linear de seus métodos. Observou-se que no decorrer dessa trajetória, em determinadas situações, houve uma rigidez moderada e em outras uma total flexibilização. Isso ocasionou um sistema confuso, que exige o concurso público como forma de ingresso no funcionalismo do Estado, mas em contrapartida abre várias lacunas que permitem a sobrevivência de práticas clientelista do século retrasado.

O quadro 01 representa sinteticamente as principais características e a forma predominante de ingresso no serviço público relacionado a cada modelo de Administração Pública que o Brasil teve.

Quadro 1 – Principais características das formas de ingresso no serviço público nos três modelos teóricos de Administração Pública.

Modelos de Administração Pública	Modelo Patrimonialista	Modelo Burocrático	Modelo Gerencial
Forma de Ingresso	Através de critérios pessoais.	Através de concurso público.	Continuação do concurso público e adoção de outras formas flexibilizadoras.
Principais Características	Nepotismo e corrupção; Emprego público como moeda de troca.	Surgimento do concurso público; Adoção de critérios profissionais.	Flexibilização no ingresso; Maior autonomia.

Fonte: Os autores

3 METODOLOGIA

Esse estudo caracterizou-se, metodologicamente, como uma pesquisa descritiva, uma vez que esse trabalho buscou descrever uma determinada situação e descobrir associações entre fenômenos diferentes. Sobre este ponto, Gil (2008) afirma que “as pesquisas (*descritivas*) têm

Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios, Recife, v. IV, n. 7, ago. 2013.

como objetivo primordial a descrição das características de população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis” (GIL, 2008, p. 28). Assim, enquadrrou-se como descritiva, uma vez que o objeto é a descrição do comportamento das contratações realizadas pela UERN e a relação guardada com as características do tipo de ingresso no serviço público que predominava nos modelos teóricos de administração pública.

Também é possível considerar que esse trabalho adotou uma abordagem de pesquisa qualitativa, pois segundo Michel (2009).

Na pesquisa qualitativa, a verdade não se comprova numericamente ou estatisticamente, mas convence na forma da experimentação empírica, a partir da análise feita de forma detalhada, abrangente, consistente e coerente, assim como na argumentação lógica das ideias, pois os fatos em ciências sociais são significados sociais, e sua interpretação não pode ficar reduzida a quantificações frias e descontextualizadas da realidade (MICHEL, 2009, p. 37).

No tocante ao delineamento da pesquisa, onde é considerado “o ambiente em que são coletados os dados, bem como as formas de controle das variáveis envolvidas” (GIL, 2008, p. 49), seguindo classificação do autor citado, pode-se caracterizar esse trabalho como um estudo de caso, uma vez que buscou-se estudar detalhadamente as relações acerca de um objeto, no presente caso, as relações de contratação de pessoal estabelecidas pela UERN. A respeito disso, Gil (2008) afirma que o estudo de caso “é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de pouco objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado” (Gil, 2008, p. 57-58). Continuando sobre o delineamento da pesquisa, vale ressaltar que a classificação proposta por Gil (2008), pesquisa bibliográfica, documental e experimental, sendo nessa última que encontra-se o estudo de caso, não pode ser tão inflexível, conforme nos mostra o próprio autor “esta classificação não pode ser tomada como absolutamente rígida, visto que algumas pesquisas, em função de suas características, não se enquadram facilmente num ou noutro modelo” (GIL, 2008, p. 50)

Sobre a técnica de pesquisa adotada, infere-se que esse estudo utilizou a documentação indireta, através de pesquisa documental e bibliográfica.

Acerca da pesquisa documental, foram utilizados os seguintes documentos oficiais: mapa da apuração da eleição para reitor e vice-reitor da UERN do ano de 2009 da Comissão Eleitoral e os editais nº 1 e nº 8 da Comissão do Concurso Público para Técnico Administrativo da UERN - CCTA/UERN, que tratam respectivamente da abertura do concurso público e da convocação dos aprovados. Sobre o uso de documentos oficiais,

Lakatos (2009) afirma que eles “constituem geralmente a fonte mais fidedigna de dados” (LAKATOS, 2009, p. 180). Também foram utilizados o Termo de Ajustamento de Conduta, celebrado entre a UERN e o MPE-RN e o MPT, e o projeto de lei complementar que cria os cargos públicos no quadro funcional da UERN. Esses documentos jurídicos, segundo Lakatos (2009) “constitui uma fonte rica de informes do ponto de vista sociológico, mostrando como uma sociedade regula o comportamento de seus membros e de que forma se apresentam os problemas sociais” (LAKATOS, 2009, p. 180).

Com relação à pesquisa bibliográfica utilizada, procurou-se usar livros e artigos científicos que apresentassem visões diferentes sobre as concepções acerca dos modelos de administração pública que o Brasil teve. Para Gil (2008), a pesquisa bibliográfica se configura como sendo uma pesquisa “desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (GIL, 2008, p. 50). Como esse trabalho focou em um tema relativamente pouco abordado pela literatura científica, contrato por tempo determinado, verificou-se certa dificuldade em obter estudos que focassem diretamente sobre esse assunto.

Entretanto, a partir da bibliografia utilizada foi possível estabelecer uma relação entre as concepções de ingresso no serviço público presentes nos modelos de administração pública produzidos no Brasil e o uso da contratação temporária utilizada pela UERN. A partir desta perspectiva, pode-se observar que também foi utilizado o método indutivo, pois como afirma Gil (2008), este método “parte-se da observação de fatos ou fenômenos cujas causas se deseja conhecer. A seguir, procura-se compará-los com a finalidade de descobrir as relações existentes entre eles” (GIL, 2008, p.11).

Sobre as variáveis desse estudo, levou-se em consideração a ilegalidade promovida pelo uso inidôneo da contratação provisória pela UERN, a quantidade de cargos existentes nos períodos de contratação provisória e de concurso público e o comportamento eleitoral dos servidores nas eleições para reitoria de 2009 da UERN. A partir da análise dessas variáveis e da relação estabelecida como os modelos de administração pública, mostrou-se que o uso do contrato temporário pela UERN não teve um viés gerencial e probó, mas uma direção patrimonialista.

Essas variáveis estão relacionadas da seguinte forma: primeira, ao fazer uso indevido da lei 8.745/93, mostra-se que a UERN não tinha o interesse em promover a flexibilização na contratação de seus servidores, mas o de usar essa ferramenta para burlar o sistema de ingresso no serviço público; segunda, se a quantidade de cargos for maior durante o período

de contratação provisória do que no período pós-concurso público, afere-se que as contratações temporárias proporcionavam uma situação de extranumerários, característica do modelo patrimonialista; e terceira, ao confrontar os dados das eleições para reitoria, tem-se que o comportamento eleitoral dos funcionários condiziam com a posição dos candidatos da situação, outra característica pertencente ao modelo patrimonialista da administração pública brasileira. Sobre a associação de relações entre variáveis, que tenta responder a um questionamento mais geral, pode-se dizer que há um enquadramento na classificação proposta por Richardson (1999) que diz que as variações podem ser classificadas em relação a outros fenômenos. Segundo o autor, na relação de associação “as variáveis podem mudar conjuntamente, mas as mudanças em uma não produzem necessariamente mudanças na outra” (RICHARDSON, 1999, p. 121).

Acerca das técnicas adotadas para o tratamento dos dados, foram usadas “análise de conteúdo” (ASTOR; TATIM, 2004, p. 82), que segundo os autores é um conjunto de técnicas adotadas para estudos qualitativos que tem como propósito “contar a frequência dos fenômenos e procurar identificar relações entre eles, com a interpretação dos dados se valendo de modelos conceituais definidos *a priori*” (ASTOR; TATIM, 2004, p. 82) e análise documental, que segundo Michel (2009) significa a “consulta a documentos, registros pertencentes ou não ao objeto de pesquisa estudado, para fins de coletar informações úteis para o entendimento e análise do problema” (MICHEL, 2009, p. 65).

Desta forma, pode-se considerar que esse estudo é uma pesquisa descritiva e qualitativa, delineada como um estudo de caso, que utilizou a documentação indireta como técnica de pesquisa, além da análise de conteúdo e documental.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

4.1 CONTRATO TEMPORÁRIO NA UERN

4.1.1 HISTÓRIA DA UERN

O histórico da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN é dividido em três fases: criação, estadualização e reconhecimento como universidade.

A UERN foi criada em 1968 graças à lei municipal nº 20 da prefeitura de Mossoró, que aglomerou as quatro faculdades existentes na cidade (Faculdade de Ciências Econômicas,

Faculdade de Serviço Social, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras e Escola Superior de Enfermagem) sob apenas uma instituição, denominada de Universidade Regional do Rio Grande do Norte – URRN. A URRN surge como uma universidade particular mantida a partir das mensalidades pagas pelos alunos e marcada por uma profunda vinculação ao poder local da cidade (SOUSA, 2008). Essa ingerência do poder local levou o prefeito da Mossoró, em 1973, a dividir a instituição em dois segmentos, a Fundação Universidade Regional do Rio Grande do Norte – FURRN, gerida por um presidente, que era responsável pela captação de recursos financeiros; e a própria URRN, que era comandada por um reitor, incumbida apenas das atividades acadêmicas. Esse modelo de administração, dividido entre duas pessoas, durou até a estadualização da universidade, que a partir desta data, permitiu que o Reitor assumisse as duas funções, presidente da Fundação e Reitor da Universidade.

Em 1987, após uma “crise sem precedentes” (SOUSA, 2008, p. 23), em que o município não conseguia mais manter a instituição, houve a estadualização da UERN pelo Governo do Estado através da lei nº 5.546/87, que vinculava a universidade à Secretaria de Estado de Educação e Cultura. Segundo o Plano de Desenvolvimento Institucional da UERN, a estadualização significou uma “mudança qualitativa sem precedentes, na instituição” (SOUSA, 2008, p. 23), em que de imediato realizou-se um concurso público para docentes.

A última fase dessa curta história da UERN é o seu reconhecimento como universidade em 1993 pelo Conselho Federal de Educação através da portaria nº 874. Com esse reconhecimento a UERN finalmente estava autorizada a emitir seus próprios diplomas, pois até então esses eram emitidos pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. Vale salientar que a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte só foi denominada por este nome apenas em 1999, por meio da lei estadual nº 7.761 (SOUSA, 2008).

Atualmente a UERN oferece 31 cursos de graduação, nos quais estão matriculados quase 11 mil discentes; 22 cursos de especialização, frequentados por mais de 800 alunos e 7 cursos de mestrado. A universidade, sediada em Mossoró, é composta por mais cinco *campi* avançados e 11 núcleos de educação superior. Desta forma, a presença da UERN no Estado está distribuída de tal forma que não há uma só cidade que esteja a mais de 70 km de uma dessas unidades universitárias (UERNa, 2012). Com relação aos funcionários, a UERN, atualmente, conta com 793 docentes efetivos e 1014 técnico-administrativos, sendo 683 efetivos e 331 provisórios (UERNb, 2012)

4.1.2 USO INDEVIDO DO CONTRATO TEMPORÁRIO PELA UERN

A UERN sempre foi caracterizada, com relação ao ingresso de servidores, pela existência de quatro segmentos diferentes de técnico-administrativos, sendo eles: servidores que já trabalhavam na instituição antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, que são considerados estatutários, devido o art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT (BRASIL, 1988); servidores que ingressaram depois da Constituição e antes dos anos de 1998, sobre esses servidores é importante ressaltar que tramita uma ação na justiça que pede a exoneração de todos, mas como eles não foram contratados sobre a luz da excepcionalidade do art. IX da Constituição Federal, esse estudo não se debruçará sobre esses funcionários; servidores contratados provisoriamente a partir de 1998, por meio de contratos temporários, sendo esses o objeto desse estudo; e servidores que executam serviços de limpeza, vigilância e direção veicular, que também ingressaram através do contrato por tempo determinado, mas diferente dos técnico-administrativos, não foram alcançados pelo concurso público e ainda existem na UERN.

A UERN durante toda sua história contratou seu quadro de pessoal para ocupar os cargos de técnico-administrativos sem a ferramenta do concurso público, usando de forma significativa o contrato temporário como mecanismo de ingresso no serviço público. Esses funcionários eram lotados em todos os setores da instituição e em todos os campi avançados da universidade.

Apesar da Constituição Federal, no seu art. 37, IX, dizer que este tipo de contratação deve atender a uma necessidade temporária (BRASIL, 1988), essas pessoas que eram contratadas pela UERN se perpetuavam na instituição durante anos. A UERN começou a implantar seu sistema de contratações provisórias a partir dos anos de 1998, em que os contratos temporários tinham duração de 11 meses e após um mês sem vínculo era feito um novo contrato com o mesmo servidor para ocupar o mesmo cargo.

A partir dessa constatação que o Ministério Público Estadual - MPE e o Ministério Público do Trabalho - MPT, em 22 de fevereiro de 2007, firmaram com a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, o Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta - TAC nº 0004/2007, que previa entre outras obrigações, extinguir todos os contratos temporários vigentes e realizar concurso público para contratação de novos servidores. O TAC nº 0004/2007 constatou que na época existiam 413 contratos firmados ilegalmente, conforme pode-se observar no trecho do documento.

CONSIDERANDO que, no decorrer dos procedimentos levados a efeito pelo Ministério Público do Trabalho e do Estado do Rio Grande do Norte, constatou-se a existência de 413 (quatrocentos e treze) contratos firmados com pessoas físicas para a prestação de serviços temporários, e que tais serviços não se amoldam à ressalva constitucional do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal (MPT, 2007, p. 1-2).

Diante do exposto, observa-se que o objetivo da UERN não era usar o contrato temporário como uma ferramenta de administração gerencial, ou seja, que proporcionasse uma maior flexibilidade para contratar pessoas a fim de atender a uma situação de excepcional interesse público, mas a de tentar burlar o sistema de mérito que dá acesso ao serviço público. Sobre esse ponto, Santos (1997) afirma que as contratações fora da regra geral da lei 8.745/93, em tentativas de enganar o sistema de mérito, desestruturaram a gestão de pessoal. Ao optar por uma maneira ilegal para contratar servidores e abdicar da imparcialidade que consubstancia o concurso público, a UERN aponta para uma forma de admissão pautada em critérios pessoais, que integra o modelo patrimonialista da administração pública.

4.2 QUANTIDADE DE CARGOS DURANTE A FASE DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA E DE CONCURSO PÚBLICO

A UERN durante 2007, ano em que o TAC nº 0004 foi firmado, matinha 413 contratos temporários de forma ilegal, ou seja, que não atendiam às hipóteses de necessidade temporária de excepcional interesse público. Obrigada pelo citado TAC a criar um quadro de lotação dos seus servidores, conforme a cláusula quinta do supracitado documento (“A COMPROMITENTE se compromete a apresentar à Ex.^a Governadora do Estado do RN, até o dia 31/05/07, anteprojeto de Lei para estruturação do Quadro de Lotação dos Servidores da UERN”), a universidade elaborou um estudo interno sobre suas reais necessidades administrativas, que resultou no citado anteprojeto. Através da Mensagem nº 100/2009 o Governo enviou à Assembleia Legislativa do RN o projeto de lei complementar que criava os cargos públicos vinculados ao quadro de pessoal da UERN, que constava, entre outros, o pedido de 158 vagas de nível médio e 175 de nível superior (RIO GRANDE DO NORTE, 2009).

Ao comparar-se a quantidade de cargos existentes durante a fase de contratação provisória e a quantidade de cargos criados pelo projeto de lei complementar, percebe-se uma

diminuição de 80 cargos, o que representa o percentual de aproximadamente 19,38%. Entretanto, ao comparar-se a quantidade de servidores contratados temporariamente apontados pelo TAC nº 0004/2007 com a quantidade de vagas que foram oferecidas no concurso público para ingresso na UERN no ano de 2010, percebe-se uma diminuição ainda maior, uma vez que foi oferecido um total de 239 vagas, sendo 139 para técnico de nível médio e 100 para técnico de nível superior (UERNa, 2010). Essa diferença representa 42,14% a menos de funcionários que a UERN tinha durante a fase de contratação por tempo determinado. É importante ressaltar que todas as vagas oferecidas foram devidamente preenchidas (UERNb, 2010).

A tabela a seguir apresenta a quantidade de cargos que foi reduzida com o advento do concurso público na UERN e seu respectivo percentual.

Quadro 2 - Comparativo entre a quantidade de cargos temporários e concursados na UERN

Descrição	Quantidade de cargos	Diferença entre os contratos denunciados pelo TAC
Contratos Temporários denunciados pelo TAC.	413	-
Vagas criadas pelo Quadro de cargos, carreiras, e salários.	333	19,38%
Vagas oferecidas no concurso público	239	42,14%

Fonte: Pesquisa de campo 2012.

Ao observar-se a redução exemplificada no quadro 2, pode-se perceber que a quantidade de vagas oferecidas durante a fase de contratação temporária era superior ao período de concurso público. Sobre essa situação, é importante destacar trecho de Santos (1997) anteriormente citado nesse trabalho, quando o autor diz que o emprego indiscriminado das situações de contratação, além da lei 8.745/93, tem produzido “um crescimento paulatino e descontrolado do contingente de contratações temporárias, as quais tendem, a longo prazo, a reproduzir a situação já vivenciada dos extranumerários” (SANTOS, 1997, p. 103). Práticas que o próprio autor já definiu como integrantes do modo patrimonialista de administração do Estado.

4.4 ELEIÇÕES DE 2009 PARA REITORIA DA UERN

As eleições para a reitoria da UERN são os eventos políticos mais importantes da instituição, em que são eleitos seus dirigentes máximos, Reitor e Vice-Reitor. Uma das características deste certame é o voto uninominal, em que apesar dos candidatos a reitor e a vice disputarem a eleição como uma chapa, o voto é individual, podendo-se votar em um candidato a reitor e em um vice que pertença a uma chapa diferente. O Estatuto da UERN, no § 1º do art. 14, diz que o processo eleitoral, acontecerá na forma de pleito direto e secreto, devendo ser obedecido a seguinte proporcionalidade “setenta por cento, para o corpo docente, e quinze por cento para cada um dos corpos discentes e técnico-administrativos” (UERN, 1997).

As eleições de 2009 tiveram 12.946 pessoas aptas a votarem, sendo que apenas 5.912 compareceram às urnas, em que a grande maioria de abstenções foi de alunos (UERN, 2009). Candidataram-se à reitoria, Milton Marques de Medeiros, que tentava sua reeleição, e o Diretor do *Campus* de Pau dos Ferros, Gilton Sampaio. À Vice-Reitoria foram candidatos Aécio Candido, que era o vice-reitor da UERN e compunha a chapa com Milton Marques, e José Ronaldo, professor de física que integrava a chapa com Gilton Sampaio. Os vitoriosos da eleição de 2009 foram Milton Marques de Medeiros e Aécio Candido de Sousa.

Um ponto importante a se destacar nesta eleição, sendo esse o propósito deste tópico, foi o comportamento que o segmento dos técnico-administrativos teve com relação a sua preferência eleitoral, em que percebe-se, ao comparar-se com os outros segmentos, a diferença de votos destinados aos candidatos da situação. É importante destacar que essa diferença é apresentada apenas no segmento dos técnico-administrativos, sendo que nos segmentos de professores e alunos a disputa segue um comportamento proporcional.

Para o cargo de reitor, 636 técnico-administrativos votaram a favor do então Reitor Milton Marques, enquanto apenas 75 votaram no candidato da oposição, uma diferença de 89,45%. Relativo aos professores, 483 votaram a favor da situação e 260 votaram no candidato da oposição, representando uma diferença de 65%. Já entre os alunos, 1507 votaram a favor de Milton Marques e 2586 votaram em Gilton Sampaio, uma diferença de 36,81% contra o candidato da situação (UERN, 2009).

A diferença entre os segmentos se tornou mais perceptível na disputa para a vice-reitoria, em que 579 dos técnico-administrativos votaram em Aécio Candido e 124

votaram em José Ronaldo, uma diferença de 82,36%. Com relação aos docentes, 376 votaram no candidato da situação e 371 votaram no candidato da oposição, representando uma diferença de 50,33%. Por último, 1416 representantes da classe discente votaram em Aécio Candido e 2643 escolheram José Ronaldo, uma diferença de 34,88% contra o candidato da situação (UERN, 2009).

O quadro 03 apresenta de forma sintética a quantidade de votos que cada candidato obteve em cada segmento acadêmico, bem como o percentual da diferença entre o vencedor e perdedor.

Quadro 3- Comparativo das eleições de 2009 da UERN

Candidatos	Votos dos técnico-administrativ os	Voto dos professores	Voto dos alunos
Milton Marques	636	483	1507
Gilton Sampaio	75	260	2586
Diferença do resultado a Reitor	89,45%	65%	36,81%
Aécio Candido	579	376	1416
José Ronaldo	124	371	2643
Diferença do resultado a Vice-Reitor	82,36%	50,33%	34,88%

Fonte: Eleições 2009, UERN 2009.

É necessário ressaltar que não se pode inferir grandes conclusões apenas observando os números de votos das eleições, já que uma eleição é um acontecimento bastante complexo que envolve diversas variáveis. Entretanto, não se pode descartar a diferença que existe entre os técnico-administrativos e os outros segmentos com relação à quantidade de votos destinados aos candidatos da situação. Os técnico-administrativos, em sua maioria, compostos por contratos temporários eram os instrumentos mais vulneráveis ao controle do voto pela administração da UERN, situação inversamente oposta a que estavam submetidos os

professores, que gozam de estabilidade funcional, e os alunos, que não têm nenhum vínculo empregatício com a instituição.

Tal situação remete-se a certas características marcantes do modelo patrimonialista, que é o clientelismo e a troca de favores na esfera pública. Apesar de não caracterizar-se exatamente como um voto de cabresto, relação existente na época do coronelismo (FARIAS, 2000), o comportamento eleitoral dos servidores técnico-administrativos da UERN assemelha-se a relação indicada por Carvalho (1997), que envolve a concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto. Importante destacar, que devido às eleições da UERN terem âmbito apenas interno, devem ser guardadas as devidas proporções com a comparação indicada, sendo está mais no sentido de promover uma aproximação ideológica entre o comportamento eleitoral dos técnicos e do clientelismo, traço destacado do modelo patrimonialista.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo discutir se o uso do contrato temporário aplicado pela UERN foi pautado em uma concepção gerencial e proba ou foi apenas uma forma encontrada para repetir práticas patrimonialistas do passado.

Referindo-se aos fatores analisados nesse estudo, ilegalidade no uso da lei 8.745/93, contingente de servidores extranumerários e comportamento eleitoral dos técnico-administrativos, pode-se concluir que o uso do contrato temporário pela UERN não foi concebido a partir de uma ideia de flexibilização para o ingresso de seus servidores, ou seja, a preferência pelo contrato temporário em renúncia ao sistema de mérito do concurso público, não significou uma opção para aplicar conceitos gerenciais, mas para tentar burlar esse sistema de mérito e voltar às práticas patrimonialistas de admissão de pessoal por critérios pessoais, se opondo ao ordenamento jurídico do Estado.

Além desse fator, que expôs a UERN ao controle jurisdicional do Estado, a quantidade de servidores existentes durante a contratação temporária criou uma consequência de extranumerários que não é compreendida pelo modelo gerencial, sendo integrante apenas das características que moldam o modelo patrimonialista de administração pública. Também corroborou para a caracterização do uso do contrato temporário com um viés patrimonial, o comportamento eleitoral dos servidores técnico-administrativos, que numa relação de clientelismo, mostrou-se predominantemente alinhada aos candidatos da situação.

Desta forma, pode-se deduzir que a política de contratação temporária na UERN não foi concebida de forma gerencial, mas pautada em um resgate às práticas patrimonialistas. Entretanto, vale salientar que não são os mecanismos em si, que criam essa maneira patrimonial de gerir o Estado, mas sim, o uso que os gestores dão a eles. Uma vez que a real intenção dessas ferramentas gerenciais é flexibilizar ações para providenciar soluções mais rápidas de forma a atender circunstâncias específicas da gestão pública para não trazer mais prejuízos ao cidadão. Por isso, os verdadeiros culpados por gestões temerárias são os maus gestores, que ainda confundem a Administração Pública com seus próprios interesses, desvirtuando-se das reais necessidades da sociedade e da organização.

Porém, é oportuno frisar que essa realidade não é praticada apenas na UERN, mas em boa parte das administrações públicas brasileiras, tanto no nível municipal, estadual e federal, como bem mostra a decisão do Tribunal de Contas da União que determinou que o Governo Federal substituisse “17.984 servidores que foram contratados em discordância com o Decreto nº 2.271/97”. (TCU, 2012, p. 130), ou seja, que estavam em desacordo com os limites da contratação temporária.

Com relação ao contrato provisório, é essencial que os gestores saiam da obscuridade do tempo patrimonialista, em que segundo Souza (2004), interpretando obra do historiador Raymundo Faoro, “os cargos eram para os homens e não os homens para os cargos” (SOUZA, 2004, p. 338) e comecem a utilizar essas ferramentas que flexibilizam o ingresso no serviço público para sua função originária, que é garantir um funcionamento, quando necessário, mais ágil e eficiente à Administração Pública. Destarte, é necessário que a Administração Pública brasileira tenha um comportamento mais profissional e ético, em que seus gestores privilegiem as necessidades da sociedade e da instituição e não seus interesses pessoais.

REFERÊNCIAS

ANDREWS, C. W; KOUZMIN, A. O Discurso da Nova Administração Pública. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n. 45, p.97-233, 1998.

ASTOR, A. D.; TATIM, D. C. **Pesquisa em Ciências Sociais Aplicadas: Métodos e Técnicas**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988, 292 p.

_____. Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997. **Dispõe Sobre a Contratação de Serviços pela Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional e dá Outras Providências.** Brasília.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe Sobre a Organização da Administração Federal, Estabelece Diretrizes para a Reforma Administrativa e dá Outras Providências.** Brasília.

_____. Lei nº 8.745 de 1993. **Dispõe Sobre a Contratação Por Tempo Determinado Para Atender a Necessidade Temporária de Excepcional Interesse Público, nos Termos do Inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá Outras Providências.** Brasília.

BRESSER-PEREIRA, L. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. **Revista da Administração Pública – RAP.** n. 34, p. 72-75, 2000.

_____. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO, P. S.; WILHEIM, J. & SACHS, I. (Orgs). **Brasil: Um Século de Transformações.** São Paulo: Cia das Letras, p. 222-259, 2001.

CARVALHO, J. M. de. Mandonismo, Coronelismo e Clientelismo: uma Discussão Conceitual. **Dados: Revista de Ciências Sociais.** Rio de Janeiro, n. 40, v. 2, 1997.

CUSTÓDIO, A. J. F. **Constituição Federal interpretada pelo STF.** 8ª ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2004.

FARIAS, F. P. de. Clientelismo e Democracia Capitalista: Elementos Para Uma Abordagem Alternativa. **Revista de Sociologia e Política.** Curitiba, n. 15, p. 49-65, 2000.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de Metodologia Científica.** 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARINI, C. Gestão Pública no Brasil: Temas Preservados e Temas Emergentes na Formação da Agenda. In: **Congresso da Associação de Estudos Brasileiros**, 8., 2004, Rio de Janeiro.

MARTINS, L. Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: Uma Visão Geral. **Cadernos ENAP**, Brasília, n.8, p. 61, 1997.

MICHEL, M. H. **Metodologia e Pesquisa Científica em Ciências Sociais.** 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. **Termo de Ajustamento de Conduta nº 0004**, de 22 de fevereiro de 2007. Mossoró.

PALUDO, A. V. **Administração Pública: Teoria e Questões.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PIETRO, M. S. Z. de. **Direito Administrativo.** 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RIO GRANDE DO NORTE. Projeto de Lei Complementar, de 22 de maio de 2009. **Cria Cargos Públicos de Provimento Efetivo Vinculados ao Quadro de Pessoal da Fundação Universidade do Estado do Rio Grande do Norte**. Natal.

SANTOS, L. A. dos. **Reforma Administrativa no Contexto da Democracia: a PEC nº 173/95 e sua adequação ao Estado brasileiro**. Brasília: DIAP, 1997.

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOUSA, A. C. de (Org.). **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI UERN**. Mossoró: UERN, 2008.

SOUZA, L. de M. “Raymundo Faoro: Os donos do Poder”. In: MOTA, L. D. (Org.). **Introdução ao Brasil: Um banquete no trópico**, 1. São Paulo: Senac, 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo da República: Exercício de 2011**. Brasília, 2012.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Comissão Eleitoral 2009; **Eleições 2009**. Resultado Final da eleição Para Reitor e Vice-Reitor, de 25 de março de 2009. Mossoró.

_____. a. Edital nº 1, de 22 de fevereiro de 2010. **Concurso Público para Provimento de Vagas em Cargos de Nível Médio e Superior**. Mossoró.

_____. b. Edital nº 8, de 16 de julho de 2010. **Convocação dos Candidatos Aprovados no Concurso Público de Provas e Títulos**. Mossoró.

_____. **Estatuto da UERN**. 1997, Mossoró.

_____. a. Disponível em: < <http://www.uern.br/default.asp?item=institucional-uern-apresentacao> >. Acesso em: 10 dez. 2012.

_____. b. Disponível em: < <http://www.uern.br/uernemnumeros/default.asp?item=uern-em-numeros-recursos-humanos> >. Acesso em: 10 dez. 2012.