

O NEOLIBERALISMO E A TRANSIÇÃO CLASSIFICATÓRIA DO SERVIDOR PÚBLICO PARA AGENTE PÚBLICO

EL NEOLIBERALISMO Y LA TRANSICIÓN CLASIFICATORIA DE SERVIDOR PÚBLICO A AGENTE PÚBLICO

Caio Pereira Negrão¹

Resumo: O estudo tem como foco o contexto das reformas neoliberais que redefiniram as funções do Estado brasileiro e implicaram na abertura constitucional para a contratação privada na administração pública, gerando um descompasso terminológico na legislação. O problema central reside na influência da lógica neoliberal na precarização do trabalho para o Estado, o que ocasionou o deslocamento classificatório do servidor público para o agente público. A justificativa do estudo reside na necessidade de se compreender como as reformas neoliberais influenciaram a reestruturação da administração pública brasileira e suas implicações para a classificação dos servidores públicos. O objetivo geral é analisar a atual terminologia adotada pela legislação e pela doutrina para tratar daqueles que prestam serviços para o Estado e sua relação com a precarização ocasionada pelo neoliberalismo no país. Os objetivos específicos incluem examinar a influência do neoliberalismo na administração pública e seus efeitos na relação entre o Estado e seus trabalhadores e analisar as formas de contratação pelo Poder Público, investigando as definições legais e doutrinárias a respeito dos que trabalham para o Estado. O método empregado é o dialético, com metodologia exploratória-descritiva, realizando pesquisa qualitativa, fundamentada na revisão bibliográfica. Como conclusão, percebeu-se que o neoliberalismo contribuiu de forma significativa para a transição do servidor para agente público, bem como foi proposta uma nova forma de classificar os trabalhadores do estado, a fim de se abarcar todos dentro de uma única terminologia.

Palavras-chave: Neoliberalismo; *New public management*; Classificação dos agentes públicos.

¹ Pós-graduando em Direito e Processo do Trabalho pela Faculdade Baiana de Direito e Gestão. Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Membro do grupo de pesquisa Transformações do Trabalho, Democracia e Proteção Social. Associado à Associação Baiana de Advogados Trabalhistas. Membro da Comissão de Apoio à Advocacia de Demandas em Massa da OAB/BA. Advogado *pro bono* da Clínica de Combate à Superexploração do Trabalho. Advogado na Negrão Advocacia. E-mail: caiopneg@gmail.com.

Resumen: El estudio se centra en el contexto de reformas neoliberales que redefinieron las funciones del Estado brasileño e implicaron apertura constitucional a la contratación privada en la administración pública, generando un desajuste terminológico en la legislación. El problema central radica en la influencia de la lógica neoliberal en la precariedad del trabajo para el Estado, que se produjo con el cambio clasificatorio de servidor público a agente público. La justificación del estudio radica en la necesidad de comprender cómo las reformas neoliberales influyeron en la reestructuración de la administración pública brasileña y sus implicaciones para la clasificación de los servidores públicos. El objetivo general es analizar la terminología actual adoptada por la legislación y la doctrina para abordar a quienes prestan servicios al Estado y su relación con la precariedad provocada por el neoliberalismo en el país. Los objetivos específicos incluyen examinar la influencia del neoliberalismo en la administración pública y sus efectos en la relación entre el Estado y sus trabajadores y analizar las formas de contratación por parte del Poder Público, investigando las definiciones legales y doctrinales sobre quienes trabajan para el Estado. El método utilizado es dialéctico, con metodología exploratoria-descriptiva, realizando una investigación cualitativa, basada en una revisión bibliográfica. En conclusión, se advirtió que el neoliberalismo contribuyó significativamente al paso de funcionario a agente público, así como se propuso una nueva forma de clasificar a los trabajadores estatales, con el fin de abarcarlos a todos dentro de una sola terminología.

Palabras clave: Neoliberalismo; *New public management*; Clasificación de agentes públicos.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil, ao longo das últimas décadas, passou por uma série de reformas estruturais pautadas na lógica neoliberal, que transformaram profundamente o papel do Estado, especialmente no que diz respeito à sua intervenção na economia e à forma como o setor público é gerido. Essas reformas trouxeram impactos significativos para o serviço público, particularmente no que diz respeito à precarização das condições de trabalho dos servidores. A terceirização e a contratação temporária tornaram-se comuns, modificando a estrutura tradicional de estabilidade e segurança que caracterizava o serviço público.

Partindo dessa premissa, compreende-se a atual imprecisão terminológica adotada pela Constituição Federal ao nomear os trabalhadores estatais, ora chamando-os de servidores públicos, ora utilizando a expressão agentes públicos. Diante desse descompasso, a doutrina passou a utilizar a terminologia “agente

público” para nomear todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função no Estado, seja na administração direta ou indireta.

Enquanto integrantes da categoria de “agente público”, os trabalhadores com vínculos não estatutários estariam sujeitos a todas as sanções aplicáveis aos demais operários do Estado. No entanto, isso ocorre com o diferencial de possuírem um contrato de trabalho precário, que pode ser rescindido a qualquer momento pela administração. Além disso, recebem remuneração inferior aos demais agentes e não possuem a mesma preparação técnica para o exercício das suas funções.

E é neste recorte realizado que se insere o problema levantado por esta pesquisa, qual seja, qual a relação do neoliberalismo com a transição classificatória do servidor público para agente público?

A justificativa para este estudo reside na necessidade de compreender os mecanismos pelos quais o neoliberalismo influenciou a reestruturação da administração pública brasileira e suas consequências para a contratação e classificação dos servidores públicos.

O objetivo geral da pesquisa foi analisar os impactos das reformas neoliberais no Brasil sobre as condições de trabalho dos agentes públicos, com foco na imprecisão terminológica adotada pela Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional, bem como na precarização dos vínculos contratuais.

Para se alcançar o objetivo proposto, investigou-se dois objetivos específicos: primeiro, a influência do neoliberalismo na administração pública e seus efeitos na relação entre o Estado e seus trabalhadores; segundo, as formas de contratação pelo Poder Público, bem como as definições legais e doutrinárias a respeito dos que trabalham para o Estado.

Levando em consideração o tema proposto, a pesquisa utilizou do materialismo dialético como lente de observação da realidade e teve caráter exploratório-descritivo, adotando uma metodologia qualitativa, fundamentada na revisão bibliográfica.

Como conclusão, percebeu-se que a mudança na política do Estado brasileiro gerou impactos no trabalho no setor público, com a precarização das relações de trabalho. Ademais, por ter sido identificado imprecisões na doutrina, propôs-se uma nova classificação para os agentes públicos, subdividindo-os em três categorias: agentes constitucionais; agentes estatais; e particulares em colaboração com o poder

público.

2 ESTADO NEOLIBERAL NO BRASIL

O ideário liberal, que serviu como base para a transição do sistema feudal para o sistema capitalista, teve sua origem principalmente no continente europeu. As circunstâncias econômicas, sociais e políticas da época se alinharam de forma a promover revoluções em diversos países europeus, sendo a Revolução Francesa um dos episódios mais notáveis.

Embora não tenha sido uma revolução isolada, a Revolução Francesa, que ocorreu nos anos de 1788 e 1789, destacou-se como o evento mais significativo em relação aos acontecimentos contemporâneos da época, tendo repercussões profundas no mundo moderno (Goes, 2020, p. 34).

Goes (2020, p. 34) aduz que foi a nação francesa que desempenhou um papel fundamental ao introduzir no mundo o léxico e os princípios da incipiente política liberal. Além disso, ela também foi pioneira na criação dos códigos modernos, bem como no estabelecimento de um modelo de organização técnica e científica que serviu de exemplo para outras nações em todo o planeta.

As doutrinas do liberalismo clássico promoviam a ideia de que todos os seres humanos nascem livres e iguais perante a lei. Defendiam a abertura das profissões para indivíduos com talento, e acreditavam que todos os cidadãos tinham o direito de participar na formulação das leis do Estado, mesmo que por meio de representantes eleitos. A luta pela igualdade, liberdade e fraternidade entre as pessoas uniu a burguesia e os camponeses franceses na oposição à antiga tradição feudal e ao sistema monárquico, de acordo com Goes (2020, p. 34).

A intervenção governamental na ordem econômica e social, durante o período conhecido como liberalismo, era limitada, restringindo-se a poucos serviços públicos que não poderiam ser delegados a outros, como defesa, tesouraria e justiça. O principal objetivo desse modelo estatal, cujas origens remontam ao final do século XVIII, era preservar a liberdade individual, e para atingir esse propósito, era necessário manter-se afastado das esferas sociais, econômicas e religiosas dos cidadãos. A não intervenção era o princípio fundamental predominante nessa época (Oliveira, 2016, p. 15).

Conforme Oliveira (2016, p. 16), o Estado Liberal, vigente no século XIX, era caracteristicamente marcado pela separação entre o Estado e a

economia, pela liberdade econômica e a liberdade de empresa, pela autorregulação da economia pelos mecanismos do mercado (a 'mão invisível' de Adam Smith), pela redução do papel do Estado às funções de polícia e garante dos quadros institucionais da vida econômica (direito de propriedade, liberdade de empresa, liberdade de trabalho, etc.). Não existe uma administração econômica em sentido próprio, dado o princípio da não intervenção.

O Estado e a Sociedade eram concebidos como entidades opostas em termos dicotômicos. A Sociedade, percebida como um todo homogêneo, buscava alcançar equilíbrio e justiça por conta própria, dado que os interesses e aspirações individuais se sobreponham e eram orientados por uma racionalidade de sentido único, pressupondo que isso potencializaria o equilíbrio natural e justo do sistema.

Por outro lado, o Estado, em relação à sociedade, assumia uma posição passiva, buscando manter-se neutro na aplicação de um direito que transcende a sua autoridade. Esse direito, em sua abstração, refletia os princípios da justiça natural. Acreditava-se, desta forma, que os objetivos pessoais dos cidadãos, a busca pelo interesse próprio dos indivíduos, poderiam ser transformados em objetivos coletivos, resultando em vantagens para toda a sociedade (Oliveira, 2016, p. 16).

No entanto, a perspectiva econômica do liberalismo e a fé em um Estado mínimo, acompanhadas pela vigorosa promoção de uma economia de mercado desregulada, logo começaram a mostrar sinais de cansaço. Isso porque, o que ocorreu em seguida nas sociedades liberais foi uma situação distinta da teorizada pelos pensadores da época.

Segundo Oliveira (2016, p. 17),

[...] enormes riquezas se acumulavam nas mãos de poucos, as classes trabalhadoras se encontravam em condições de crescente mal-estar; salários insuficientes, más condições de trabalho (principalmente para mulheres e crianças), etc. Isso gerou uma profunda insatisfação entre as classes trabalhadoras, aumentando o seu espírito de protesto e revolta. O que se faz sentir a partir das atuações proletárias de 1830 e 1848, onde fica claro que as desigualdades e os egoísmos privados, longe de traduzirem-se em benefícios públicos, o que geravam,

realmente, eram injustiças e desigualdades cada vez maiores.

Em contraponto, o século XX iniciou-se com a visão de combate às desigualdades, de modo que muitos argumentavam que o desenvolvimento econômico e social não mais poderia ficar a cargo exclusivo do mercado, devendo o Estado assumir uma posição de protagonismo. Oliveira (2016, p. 17) afirma que, dessa forma, surgiram “os ideais do Estado Social com o propósito de corrigir o quadro de grandes desigualdades sociais, atuando, diretamente, no mercado e promovendo políticas públicas de fomento da atividade econômica”.

Essa política social foi estruturada a partir da Teoria Keynesiana, desenvolvida pelo economista britânico John Maynard Keynes durante a primeira metade do século XX. Esta abordagem revolucionou a compreensão convencional da economia, particularmente em relação às políticas macroeconômicas e à intervenção do Estado na gestão da demanda agregada.

A base do pensamento keynesiano residia na crença de que as forças de mercado, por si só, não garantem automaticamente o pleno emprego e a estabilidade econômica, que deveriam ser garantidos pelo Estado através da aplicação de políticas fiscais expansionistas, ou seja, o governo deveria aumentar seus gastos para impulsionar a atividade econômica.

A ideia de bem-estar social perdurou até meados da década de 70, quando surgiu um novo padrão de acumulação de capital, chamado de neoliberalismo, em que a esfera financeira passou a determinar todos os alicerces do capitalismo, subordinando a esfera produtiva e contaminando os modos de gestão do trabalho.

Druck (1996, *apud* Druck, 2021, p. 826) afirma que, assim,

essa hegemonia da ‘lógica financeira’ impregna todos os âmbitos da vida social, instituindo um novo modo de trabalho e de vida, marcados pela volatilidade, efemeridade e descartabilidade, que conformam a flexibilização/precarização do trabalho.

No que se refere ao Brasil, Filgueiras (2006, p. 180-181) aponta que foi o último país latino-americano a implantar um projeto neoliberal, tendo em vista a dificuldade de conciliar os diversos interesses das distintas frações do capital que estavam presentes no Modelo de Substituição de Importações (MSI).

Durante a crise da década de 1980, pelo menos até a implementação e o fracasso do Plano Cruzado (1986/87),

predominava entre as distintas frações de classes do bloco dominante a tentativa de redefinir, atualizar e reformar o MSI, mantendo-se ainda um papel fundamental para o Estado no processo de acumulação e desenvolvimento – apesar das críticas à estatização, que haviam surgido já na década anterior (campanha, em 1974, contra o gigantismo do Estado e pela redução de sua participação na economia, principalmente nos setores de transporte, mineração e siderurgia) Havia, então, um eixo unificador entre os empresários e os economistas acadêmicos de oposição (heterodoxos), críticos da política econômica ortodoxa recessiva do início dos anos 1980. Era a defesa de um projeto neodesenvolvimentista como resposta à crise do MSI, que ainda reservava ao Estado as funções de planejamento e implementação de investimentos estratégicos (Filgueiras, 2006, p. 181-182).

Com o fracasso do Plano Cruzado, assim como dos demais planos que se seguiram na segunda metade da década de 1980, e ao longo dos embates travados na Assembleia Constituinte (1986-1988), o projeto neoliberal foi se delineando e fortalecendo, deixando de ser apenas uma doutrina para se constituir em um programa político. Isso ocorreu com a formação de uma percepção, entre as diversas frações do capital, de que a crise tinha um caráter estrutural, que o Modelo de Substituição de Importações havia se esgotado e que o projeto desenvolvimentista era incapaz de lidar com os problemas por inerentes ao modelo neoliberal (Filgueiras, 2006, p. 182).

Dessa forma, nos anos 1990, o liberalismo, que já havia se estabelecido na maior parte da América Latina, consolidou-se no Brasil com toda a sua força a partir do governo Collor. O discurso liberal radical, combinado com a abertura da economia e o processo de privatizações, inaugurou o que poderíamos chamar de “era neoliberal” no Brasil.

Até então, apesar de algumas iniciativas nesse sentido durante o governo Sarney e de uma massificação e propaganda intensas dessa doutrina nos meios de comunicação de massa, havia uma resistência significativa, especialmente fundamentada na ascensão política, ao longo da década de 1980, dos movimentos sociais e do movimento sindical. A Constituição de 1988, apesar de seus vários equívocos, foi a expressão máxima dessa repulsa da sociedade brasileira, e por isso

mesmo, ela foi alvo privilegiado tanto do governo Collor quanto do governo Cardoso, que mais tarde recolocou o projeto liberal nos trilhos (Filgueiras, 2000, p. 83-84).

Esse processo, que culminou com a afirmação do projeto político neoliberal e a construção de um novo modelo econômico, redefiniu as relações políticas entre as classes e frações de classes que constituíam a sociedade brasileira. A vitória desse projeto expressou, ao mesmo tempo em que estimulou, um processo de transnacionalização dos grandes grupos econômicos nacionais e seu fortalecimento no interior do bloco dominante, além de exprimir também a fragilidade financeira do Estado e a subordinação crescente da economia brasileira aos fluxos internacionais de capitais. Em particular, reconfigurou o bloco dominante e a sua fração de classe hegemônica, com destaque para a consolidação dos grandes grupos econômicos nacionais, produtivos e financeiros (Filgueiras, 2006, p. 183).

Na administração pública, o avanço do neoliberalismo avançou em meados dos anos 90, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), com as reformas estruturais que afetaram o modo de funcionamento do Estado. Gediél, Mello e Barbosa (2022, p. 511) afirmam que, desde a década de 1990, a

administração pública brasileira vem adotando um modelo de gestão que promove a aproximação entre a atuação e as finalidades do setor público com o setor privado, tudo isso revestido de um discurso de melhoria dos serviços públicos, de modernização das instituições e de autonomização dos trabalhadores.

Sallum Júnior (2000, p. 25), por sua vez, afirma que a ideia das elites era superar o projeto de Estado nacional-desenvolvimentista criado por Getúlio Vargas, que, por muitos anos, constituiu-se “como núcleo organizador da sociedade brasileira e alavanca de construção do capitalismo industrial do país”.

O fundamento neoliberal essencial concretizou-se por meio de iniciativas que alteraram substancialmente a dinâmica institucional e patrimonial na interação entre Estado e mercado. A centralidade do projeto em curso residia na subversão dos fundamentos legais do Estado nacional-desenvolvimentista, muitos dos quais foram consagrados na Constituição de 1988, visando a redução da intervenção estatal na economia.

Tendo o objetivo de superar o modelo de Estado instituído durante a Era Vargas, as elites utilizaram como justificativa para implementação das reformas do

Estado, nas palavras de Druck (2021, p. 833), o argumento de que

a ‘crise brasileira’ era uma ‘crise do Estado’, que este teria se desviado de funções básicas ampliando presença no setor produtivo, acarretando o agravamento da crise fiscal e da inflação e, portanto, deveria ser ‘revolucionado’, conforme palavras de Bresser Pereira, Ministro da Administração Federal da Reforma do Estado, criado por Fernando Henrique Cardoso, em 1995.

Nesse sentido, a apresentação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE – Brasil, 1995, p. 09), que tinha como objetivo reestruturar a máquina administrativa do governo, confirma as percepções da autora.

A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais.

Dessa forma, no período compreendido entre 1995 e 1998, durante o primeiro mandato de FHC, a Administração Pública Federal passou por transformações significativas como resultado da chamada “Reforma Gerencial”. De acordo com os proponentes desta reforma, um dos objetivos centrais era aprimorar a eficiência do serviço público, que só poderia ser alcançado por meio da aprovação de normas que introduziriam práticas gerenciais, substituindo o modelo de administração burocrática previamente em vigor no país (Neves, 2010).

Nesse contexto, foi estabelecido o Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), com a principal responsabilidade de não apenas elaborar as diretrizes da reforma, mas também de liderar os esforços para implementar as mudanças por meio do processo legislativo no Congresso Nacional (Neves, 2010).

Santos (2014, p. 114) afirma que a principal ênfase do governo de Fernando Henrique Cardoso estava centrada na estabilização econômica, motivada pela crise da hiperinflação, pela falta de controle nas finanças públicas e pela fragilidade da situação cambial. Essa abordagem estava alinhada com o pensamento neoliberal e a busca pela reforma do Estado, uma tendência que já estava em curso em vários países desde a década de 1970. O objetivo era reduzir os custos, o tamanho e a influência do Estado.

Como parte dessa estratégia, várias Emendas Constitucionais (EC) foram aprovadas e reformas setoriais foram propostas, com algumas delas sendo implementadas parcialmente (Santos, 2014, p. 114). Sem dúvida, as mudanças mais significativas incluíram a reforma fiscal, marcada pela aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), a reforma administrativa (EC nº 19/1998) e o PDRAE, que definiu objetivos e estabeleceu diretrizes para a reforma da administração pública brasileira (Celeste, 2021, p. 49).

Anos depois das reformas, o seu idealizador, Luiz Carlos Bresser-Pereira, que foi Ministro do MARE, afirmou que a Reforma Gerencial foi pensada para substituir a administração pública burocrática por uma administração pública gerencial, adotando os princípios da nova gestão pública (*new public management*).

Conforme o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995, p. 19), essa substituição pretendia reforçar a capacidade de governo do Estado “através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania”.

Druck (2021, p. 829) faz uma crítica ao *new public management*, argumentando que essa teoria tem como pressuposto que “o funcionário público é agente econômico igual a qualquer outro, isto é, um ‘indivíduo calculador, racional e egoísta, que procura maximizar seu interesse pessoal em detrimento do interesse geral’, de modo que não se poderia diferenciar a esfera pública da privada”.

Além disso, a autora argumenta que a teoria decreta

o fim da ‘era da burocracia’, que se tornou inchada e de alto custo nos Estados de bem-estar social, que se auto justificava para preservar seus interesses próprios e privilégios e monopolizava um conjunto de serviços que, sem concorrência, não tinham qualquer estímulo à melhoria do seu desempenho.

Por isso, propunham que a burocracia deveria ser substituída por uma gestão privada baseada na eficiência e o burocrata deveria se transformar num ‘empreendedor’ (Druck, 2021, p. 829).

Diante disso, o atual estágio do capitalismo, dominado pela concepção neoliberal, veio com uma transformação radical do Estado, “que passa não só a incentivar fortemente a concorrência de todos contra todos, como também se reestrutura internamente e em suas políticas, buscando trazer para a ação pública, os valores da empresa privada” (Druck, 2021, p. 828).

Devido aos altos custos associados, promove-se a transformação dos funcionários públicos em trabalhadores do setor privado, isto é, a eficiência de seu trabalho e atividades só poderão ser alcançadas sob uma gestão que siga os princípios de uma empresa privada, mediante a terceirização de serviços públicos e a revisão das políticas de contratação e estatutos do funcionalismo público. Druck (2021, p. 830) aduz que essa teoria é amplamente aceita, pois muitos acreditam que “o incentivo ao bom desempenho é determinado pela concorrência, pois ela é o elemento chave que disciplina a conduta dos trabalhadores e garante a sua subordinação aos valores do mercado”.

Celeste (2021, p. 60) também adota posição semelhante ao afirmar que a crescente expansão da prática de terceirização fortalece a implementação de modelos privados na Administração Pública. Mesmo que os funcionários terceirizados não mantenham uma relação de emprego direta com o setor público, a terceirização reduz ou elimina posições de trabalho que são consideradas não essenciais para o Estado, abrindo espaço para a contratação de trabalhadores sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Dessa forma, a principal finalidade da flexibilização por meio da terceirização é a diminuição dos gastos relacionados à mão de obra, proporcionando os benefícios de obter a assistência necessária para atender às demandas operacionais, mas evitando o encargo direto de arcar com as responsabilidades trabalhistas dos empregados terceirizados.

Confirma-se essa percepção ao se analisar os argumentos em prol da Reforma Gerencial implementada nos anos 90. Bresser-Pereira (1997, p. 29) divide o Estado em dois regimes jurídicos: o dos funcionários e o dos empregados, de modo que, assim, limitar-se-ia a condição de servidores apenas às carreiras de Estado.

As atividades principais são as atividades propriamente de

governo, são as atividades em que o poder de Estado é exercido, são as ações de legislar, regular, julgar, policiar, fiscalizar, definir políticas, fomentar. Mas para que estas funções do Estado possam ser realizadas é necessário que os políticos e a alta burocracia estatal, no núcleo estratégico, e também a média administração pública do Estado, conte com o apoio de uma série de atividades ou serviços auxiliares: limpeza, vigilância, transporte, copeiragem, serviços técnicos de informática e processamento de dados, etc. Segundo a lógica da reforma do Estado dos anos 90, estes serviços devem em princípio ser terceirizados, ou seja, devem ser submetidos a licitação pública e contratados com terceiros. Dessa forma, esses serviços, que são serviços de mercado, passam a ser realizados competitivamente, com substancial economia para o Tesouro (Bresser-Pereira, 1997, p. 29).

Para além das contratações de empregados regidos pela norma consolidada, permitiu-se ao setor público empregar trabalhadores temporários em larga escala, impactando a garantia à estabilidade no serviço público, visto que uma das maneiras de assegurar estabilidade no trabalho envolve a criação de oportunidades de "progressão ascendente" em termos de oportunidades e renda, o que não é garantido com essa modalidade de contratação precária.

O enfoque dado à estabilidade está relacionado ao avanço do projeto neoliberal na estrutura administrativa do Estado, com o gerencialismo como braço operacional, que funciona promovendo a lógica da competição e o modelo de resultados. A ideia (errada) de que o serviço público é ineficiente por causa da teórica acomodação do trabalhador protegido pela estabilidade justificaria os propósitos do gerencialismo com a concorrência nas atividades administrativas. Contudo, esse objetivo da Reforma Gerencial ainda não foi alcançado plenamente, em que pese aos esforços de todos os governos até hoje (Celeste, 2021, p. 68-69).

Em busca da tão almejada "eficiência", a estabilidade do servidor público passou por alterações em diversos aspectos. Por exemplo: a) o texto original da

Constituição estabelecia um período de dois anos de serviço efetivo para assegurar a estabilidade, contudo, essa norma foi modificada para três anos, acrescentando a exigência de uma avaliação especial de desempenho; b) houve uma ampliação nas possibilidades de perda do cargo por parte do servidor estável; e, c) através da Lei Complementar nº 101/2000, que estabelece as normas de responsabilidade fiscal, possibilitando a perda do cargo como forma de cumprir os limites fiscais.

A flexibilização da estabilidade era justificada pela necessidade de romper com a "cumplicidade generalizada" entre os servidores e pela intenção de incorporar um mecanismo de "motivação por punição". No primeiro cenário, questionava-se a dificuldade em desligar servidores, algo possível apenas em casos de infrações graves. No segundo, referia-se a uma exigência de desempenho, semelhante ao setor privado, visando aprimorar a eficiência dos serviços prestados (Celeste, 2021, p. 61).

Conforme Druck (2021, p. 830), observa-se que a lógica neoliberal emerge como um "princípio" universal na esfera da administração, servindo como base para a fundamentação de um conceito de *Estado flexível*

em que não há mais lugar para os funcionários estáveis, com vínculos permanentes, pois devem ser substituídos por formas de contrato instáveis, inseguras, cuja permanência depende de concorrer e vencer o outro com quem disputa uma vaga, aniquilando, dessa forma, a ética de cooperação e solidariedade no trabalho dos servidores públicos.

Tanto o é que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995, p. 21) afirmava que a legislação que regulava as relações de trabalho no setor público era ultrapassada, notadamente pelo seu caráter protecionista, inibindo o “espírito empreendedor” dentro do Estado.²

Druck (2021, p. 834) argumenta que, vinte e cinco anos após a implementação dessa reforma, os principais resultados indicam um processo de precarização no âmbito laboral dos funcionários públicos e, por conseguinte, dos serviços públicos

² Brasil, 1995, p. 21: “A conjunção desses dois fatores leva, na Constituição de 1988, a um retrocesso burocrático sem precedentes. Sem que houvesse maior debate público, o Congresso Constituinte promoveu um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado. A nova Constituição determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados-membros e dos Municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta”.

oferecidos à sociedade. A terceirização expandiu-se sem um adequado controle; a utilização de Organizações Sociais, especialmente na esfera da saúde, ampliou-se significativamente sem a devida fiscalização por parte das autoridades públicas; os contratos temporários e os contratos regidos pela CLT experimentaram um crescimento mais acentuado em comparação aos estatutários nos municípios e estados, que abrigam a maioria dos servidores públicos do país etc.

Ao percebermos a flexibilidade prevista na Constituição para que trabalhadores contratados sob regimes jurídicos mistos desempenhem funções no âmbito da administração pública, como temporários e terceirizados, e ao observar a crescente adoção de princípios e métodos de gestão empresarial pelo Estado, impulsionados por reformas de orientação neoliberal, podemos concluir que o Estado brasileiro se afasta da estrutura originalmente concebida na Constituição (Gediel; Mello; Barbosa, 2022, p. 508).

Os modelos de gestão que surgem com a nova orientação política e econômica na fase neoliberal do capitalismo são utilizados no setor público de forma descontextualizada, pois desconsidera a finalidade e a importância social do aparelho estatal. Mattos e Schlindwein (2015, p. 323) apontam que “as metodologias de gestão implementadas ‘no setor público nos últimos anos, com foco na excelência dos procedimentos para avaliação dos processos e atendimento ao usuário/cidadão, trouxe formas de sofrimento escamoteadas na organização do trabalho, mas não menos graves e visíveis’.”.

Gediel, Mello e Barbosa (2022, p. 508) aduzem que, neste processo de enfraquecimento de certos setores da administração e do serviço público, trabalhadores assalariados realizam tarefas de maneira temporária e precária, integrando-se em algo que agora é associado ao que costumava ser considerado serviço público, desaguando numa gradual substituição do status jurídico dos servidores públicos pela regulamentação fragmentada de várias formas de contratação privada, o que leva à assimilação do modelo de trabalho dos servidores públicos pelo sistema baseado em contratos privados.

A contratualidade do trabalho avança no setor público para que o setor privado obtenha vantagens que não foram alcançadas no processo constituinte. A liberdade de contratação, antes restrita ao empresário privado, ganha terreno para ser exercida pelo Estado empregador. O Estado assume cada vez mais uma

função subsidiária na economia de mercado, ao mesmo tempo em que passa a atuar mimetizado a essa economia, mesmo em atividades antes entendidas como ‘atividades-fim’, localizadas no núcleo da esfera pública e que têm como referência os princípios constitucionais e os direitos fundamentais (Gediel; Mello; Barbosa, 2022, p. 508-509).

Enquanto isso, de acordo com Gediel, Mello e Barbosa (2022, p. 509), na outra extremidade do contrato, encontramos indivíduos que não fazem parte do grupo de servidores públicos em tempo integral e não se encaixam em categorias profissionais típicas das empresas privadas. “Esses trabalhadores flutuam num limbo jurídico e social, pois no imaginário e na representação social, o trabalho é que modela a vida do sujeito, com suas demandas, lutas e dificuldades”.

3 CLASSIFICAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS

A administração do Estado envolve um grupo de indivíduos que trabalham de forma estruturada, constante e ininterrupta, de acordo com diretrizes particulares e dedicadas à promoção de princípios essenciais (Justen Filho, 2023, p. 1 010).

A CF, no capítulo VII, concernente à administração pública, traz em sua seção II diversos regramentos sobre os servidores públicos, utilizando a terminologia “servidor público” para se referir às pessoas que prestam serviço ao Estado, seja pela administração pública direta, pelas autarquias ou fundações públicas, desde que com vínculo empregatício.

Contudo, a seção I do mesmo capítulo traz as diversas regras aplicáveis a todos aqueles que atuam em nome do Estado, sendo eles servidores públicos ou não, conforme dicção do art. 37, §§ 4º e 5º:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, **a perda da função pública**, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento (grifos aditados).

Diante dessa diferença de tratamento dada pela Constituição aos trabalhadores estatais, Pietro (2020, p. 1 232) aponta que o termo “servidor público” é utilizado de forma vacilante pelo legislador, tendo em vista que não se adotou uma nomenclatura uniforme para designá-los, já que a expressão é utilizada ora em sentido amplo, para designar todas as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado, ora em sentido estrito, que exclui os que prestam serviços às entidades com personalidade jurídica de direito privado ou aqueles com vínculos transitórios, ou sem remuneração.

Na sua redação atual, conforme apontado por Justen Filho (2023, p. 1 010), a Constituição utiliza cinco expressões diversas: agentes políticos (art. 37, XI), servidores públicos (Título III, Capítulo VII, Seção II), titular de emprego público (art. 37, I), contratado por tempo determinado (art. 37, IX) e militar (art. 42).

Para além do texto constitucional, o Código Penal brasileiro utiliza a terminologia “funcionário público” para descrever a totalidade dos trabalhadores estatais.³

Diante dessa diversidade de terminologias, Pietro (2020, p. 1232) aduz que foi necessária a substituição de um termo por outro, com um significado ainda mais abrangente do que “servidor público”, para se referir às pessoas que desempenham funções públicas, seja com ou sem vínculo empregatício. Nos últimos tempos, tem-se adotado a expressão “agente público” nesse sentido amplo.

Essa opção terminológica foi a utilizada na redação da Lei nº 8.429/1992, que disciplina as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal, o qual fixou o conceito que demonstra a extensão do conceito de agente público, conforme dicção do art. 2º:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce,

³ Art. 327 - Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.

§ 1º - Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública.

ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei.

Carvalho Filho (2020, p. 712), conceituando o trabalhador público a que se refere o art. 37, § 5º da CF, utiliza a expressão “agente público”, em sentido amplo. Para o autor, a terminologia significa:

[...] o conjunto de pessoas que, a qualquer título, exercem uma função pública como prepostos do Estado. Essa função, é mister que se diga, pode ser remunerada ou gratuita, definitiva ou transitória, política ou jurídica. O que é certo é que, quando atuam no mundo jurídico, tais agentes estão de alguma forma vinculados ao Poder Público. Como se sabe, o Estado só se faz presente através das pessoas físicas que em seu nome manifestam determinada vontade, e é por isso que essa manifestação volitiva acaba por ser imputada ao próprio Estado. São todas essas pessoas físicas que constituem os agentes públicos.

Realizando-se uma interpretação da constituição com auxílio da lei que a regulamenta, percebe-se que agente público é toda pessoa física que atua de alguma forma vinculada ao Estado, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, independentemente da forma de investidura na função. Carvalho Filho (2020, p. 712) aponta que, devido à amplitude do significado, desde as mais altas autoridades do país, até os trabalhadores que executam as tarefas mais corriqueiras, todos se qualificam como agentes públicos.

A utilização da terminologia “agente público”, conforme Pietro (2020, p. 1 234), “não é destituída de importância, tendo em vista ser utilizada pela própria Constituição”, em seu art. 37, §§ 4º e 5º. Isto porque, mesmo aqueles particulares que atuam em nome do Poder Público, ainda que da administração indireta, são objetivamente responsáveis pelos danos causados ao erário e a terceiros.

Gediel, Mello e Barbosa (2022, p. 494) estabelecem que, embora “o conceito de agente público, em cada uma dessas leis, esteja diretamente relacionado aos seus objetivos, as inúmeras classificações [...] têm apontado para um núcleo comum que posiciona indistintamente todos aqueles que, transitória ou permanentemente,

exercem alguma função estatal”.

Com base nessa classificação mais ampla de trabalhador público, Gediel, Mello e Barbosa (2022, p. 494-495) distribuem os agentes públicos em oito categorias em razão das funções que são exercidas, tendo essa categorização sido elaborada a partir de uma meta-análise da literatura jurídica brasileira, a fim de oferecer uma estrutura clara e coerente para compreender as diferentes categorias de agentes públicos.

Quadro 1 - Classificação da categoria agente público na literatura jurídica brasileira

Agentes políticos	Celso Antônio Bandeira de Mello ⁴ Maria Sylvia Zanella Di Pietro ⁵
Agentes honoríficos	Celso Antônio Bandeira de Mello ⁶
Servidores estatais	Celso Antônio Bandeira de Mello ⁷
Particulares em colaboração com o Poder Público	Celso Antônio Bandeira de Mello ⁸ Maria Sylvia Zanella Di Pietro ⁹ José dos Santos Carvalho Filho ¹⁰
Servidores públicos	Maria Sylvia Zanella Di Pietro ¹¹ José dos Santos Carvalho Filho ¹²
Militares	Maria Sylvia Zanella Di Pietro ¹³
Agentes estatais sem vínculo formal	Marçal Justen Filho ¹⁴
Agentes estatais com vínculo formal	Marçal Justen Filho ¹⁵

Fonte: Gediel, Mello e Barbosa (2022, p. 494-495).

Os agentes políticos, segundo Mello (2015, p. 253), são
os titulares dos cargos estruturais à organização política do país,

⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Servidores públicos. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício; FERRAZ, Luciano de Araújo. *Servidores públicos na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Op. cit.*

⁷ *Id.*

⁸ *Id.*

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Op. cit.*

¹⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Op. cit.*

¹² CARVALHO FILHO, *Op. cit.*

¹³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Servidores públicos. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício; FERRAZ, Luciano de Araújo. *Servidores públicos na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

¹⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

¹⁵ *Id.*

ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. [...] São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como Senadores, Deputados federais e estaduais e os Vereadores.

Os agentes políticos não possuem uma conexão de caráter profissional com o Estado, mas sim uma relação de natureza política. A ligação jurídica que os une ao Estado é de natureza institucional e estatutária. Seus direitos e obrigações não derivam de contratos estabelecidos com o Poder Público, mas têm origem direta na Constituição e nas leis. Eles desempenham um papel público, tendo em vista que o que os torna aptos para ocupar suas respectivas funções não são suas qualificações profissionais ou habilidades técnicas, mas sim sua qualidade de cidadãos, membros da sociedade, e, portanto, são considerados candidatos potenciais para representar a sociedade (Mello, 2015, p. 254).

Pietro (2020, p. 1 237-1 238) aduz ainda que há uma tendência a considerar os membros da Magistratura e do Ministério Público como agentes políticos.

Com relação aos primeiros, é válido esse entendimento desde que se tenha presente o sentido em que sua função é considerada política; não significa que participem do Governo ou que suas decisões sejam políticas, baseadas em critérios de oportunidade e conveniência, e sim que correspondem ao exercício de uma parcela da soberania do Estado, consistente na função de dizer o direito em última instância. [...]

Quanto ao vínculo com o poder público, é de natureza estatutária, regido pela Lei Orgânica da Magistratura. Quanto aos membros do Ministério Público, a inclusão na categoria de agentes políticos tem sido justificada pelas funções de controle que lhe foram atribuídas a partir da Constituição de 1988 (art. 129), especialmente a de 'zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia' (inciso II). No entanto,

quanto à forma de investidura e aos vínculos com o Poder Público, sua situação iguala-se à dos servidores públicos estatutários, ainda que submetida a estatuto próprio.

Os agentes honoríficos, por sua vez, são aqueles que “se ligam ao Estado, sem vínculo profissional, em razão da qualidade de cidadãos, mas, diversamente dos anteriores, não ocupam cargos políticos próprios da condução suprema da vida das entidades governamentais” (Mello, 2015, p. 254).

São os agentes honoríficos, os quais são livremente designados para compor comissões técnicas em razão de sua presumida elevada reputação e conhecimentos em certas matérias. Sirvam de exemplo os providos como membros do Conselho da República, na forma do art. 89, VI, da Constituição Federal, ou do Conselho de Comunicação Social, contemplado no art. 224 do mesmo diploma, com integrantes escolhidos consoante o previsto no art. 42 da Lei 8.389, de 30.12.1991, e o Conselho Nacional de Educação, composto a teor do art. 82 da Lei. 9.131 de 24.11.1995.

O termo “servidores estatais” abarcaria todos os que possuem com o Estado e “suas entidades da Administração indireta, independentemente de sua natureza pública ou privada [...], relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência” (Mello, 2015, p. 255). Para o autor, entre os servidores estatais são reconhecíveis os seguintes dois grupos: 1) servidores públicos; e 2) servidores das pessoas governamentais de Direito Privado.

Com efeito, servidor público, conforme Mello (2015, p. 255-256),

é a designação genérica ali utilizada para englobar, de modo abrangente, todos aqueles que mantêm vínculos de trabalho profissional com as entidades governamentais, integrados em cargos ou empregos da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público. Em suma: são os que entretêm com o Estado e com as pessoas de Direito Público da Administração indireta relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência.

Ou seja, “são servidores públicos, em sentido amplo, as pessoas físicas que

prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício¹⁶ e mediante remuneração paga pelos cofres públicos” (Pietro, 2020, p. 1 239).

Pietro (2020, p. 1 239) subdivide os servidores públicos em três categorias, quais sejam:

1. os **servidores estatutários**, sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos;
2. os **empregados públicos**, contratados sob o regime da legislação trabalhista e ocupantes de emprego público;
3. os **servidores temporários**, contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da Constituição); eles exercem **função**, sem estarem vinculados a cargo ou emprego público (grifos do autor).

A categoria dos particulares em colaboração com o Poder Público, por sua vez, “é composta por sujeitos que, sem perderem sua qualidade de particulares - portanto, de pessoas alheias à intimidade do aparelho estatal (com exceção única dos recrutados para serviço militar) -, exercem função pública, ainda que às vezes apenas em caráter episódico” (Mello, 2015, p. 257). Entre eles, pode-se destacar os mesários, recrutados para serviço militar obrigatório, delegados de função ou ofício público, como os tabeliães, leiloeiros, intérpretes públicos etc.

Os militares abrangem as pessoas físicas que prestam serviços às Forças Armadas, e às Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, Distrito Federal e dos Territórios. Pietro (2020, p. 1 245) aduz ainda que, com a redação dada pela EC 18/1998, o termo “militar” passou a designar também os servidores da polícia federal, da polícia rodoviária federal, da polícia ferroviária, das polícias civis, e das polícias penais federal, estaduais e distrital.

Os militares abrangem as pessoas físicas que prestam serviços às Forças Armadas – Marinha, Exército e Aeronáutica (art. 142, caput, e § 3º, da Constituição), às Polícias Militares e Corpos de

¹⁶ A autora utiliza o termo vínculo empregatício incorretamente, ao nosso sentir, já que essa expressão é comumente utilizada para trabalhadores celetistas. No entanto, entendemos que a dificuldade em aplicar as nomenclaturas ao categorizar os trabalhadores estatais é decorrente justamente da imprecisão terminológica da legislação e da doutrina o qual é tratado neste trabalho, motivo pelo qual optamos por manter a citação com essa singela ressalva.

Bombeiros Militares dos Estados, Distrito Federal e dos Territórios (art. 42), bem como às Polícias referidas no artigo 144, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 4-12-19, abrangendo a polícia federal, a polícia rodoviária federal, a polícia ferroviária, a polícia ferroviária federal, as polícias civis, as polícias militares e corpos de bombeiros militares, as polícias penais federal, estaduais e distrital. Todos prestam serviços a essas instituições com vínculo estatutário sujeito a regime jurídico próprio, com remuneração paga pelos cofres públicos. Até a Emenda Constitucional nº 18/98, eram considerados servidores públicos, conforme artigo 42 da Constituição, inserido em seção denominada ‘servidores públicos militares’. Note-se, no entanto, que no § 9º do artigo 144, acrescido pela Emenda Constitucional nº 19/98, o legislador volta a utilizar a expressão ‘servidores policiais’ (abrangendo polícia civil e militar), ao determinar que ‘a remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do artigo 39’, ou seja, sob a forma de subsídio.

Por fim, Justen Filho (2023, p. 1 011-1 012) traz os conceitos de agentes estatais com e sem vínculo formal. Para o autor, resumidamente, agente estatal com vínculo formal é aquele que se vincula ao Estado, seja pela administração direta ou indireta, mediante contrato de trabalho de direito público ou privado, enquanto o agente sem vínculo formal é o funcionário de fato: aquele que, em situações anômalas, exerce uma função pública sem que se vincule ao ente de modo regular e formal. É o caso, por exemplo, do “servidor que continua exercendo função depois de expirado o prazo de sua contratação ou depois de aperfeiçoada a idade limite para aposentadoria compulsória”.

Como apontado anteriormente, o legislador utiliza diversas formas diferentes para designar as pessoas físicas que laboram para o Estado, seja utilizando as expressões ora de uma forma, ora de outra, a depender dos objetivos de determinada legislação. Diante desse impasse legislativo, a doutrina tentou elaborar uma classificação única para os trabalhadores públicos, contudo também não lograram êxito em unificar as classificações e as terminologias.

A título de exemplo, os servidores policiais ora são enquadrados como militares (Pietro, 2020, p. 1 245), ora são enquadrados como servidores públicos (Justen Filho, 2023, p. 1 011); os agentes estatais ora são espécies de agente público (Mello, 2015, p. 255), ora é gênero do qual o agente público é espécie (Justen Filho, 2023, p. 1 011).

Dessa forma, é necessário se pensar numa nova classificação para os trabalhadores públicos, que passe a englobar todos os que laboram para o Estado, seja na administração direta ou indireta, com ou sem remuneração, com ou sem vínculo formal, e que uniformize os conceitos em torno de “um denominador comum que os radicaliza” (Mello, 2015, p. 251).

Assim, este trabalho propõe a seguinte classificação:

Quadro 2 – Classificação dos agentes públicos

Gênero	Espécie	Grau
Agentes públicos	Agentes constitucionais	Agentes políticos Membros de Poder
	Agentes estatais	Servidores públicos Empregados públicos
	Particulares em colaboração com o Poder Público	Agentes honoríficos Delegatários de função ou ofício público Recrutados para serviço obrigatório Agentes estatais sem vínculo formal

Fonte: elaborado pelo autor.

A classificação acima foi pensada para simplificar e ordenar os diferentes tipos de vínculos com o Estado em grupos que possuam certa similitude de condições de vida que são inerentes a si e não compartilhadas com os demais.

O termo "agente público" é utilizado para referir-se a todas as pessoas que trabalham para o Estado. Essa terminologia foi estabelecida pelos parágrafos 4º e 5º do artigo 37 da Constituição Federal. Além disso, o artigo 2º da Lei nº 8.429/1992, que estabelece as punições aplicáveis em casos de atos de improbidade administrativa, esclarece que um agente público é definido como o agente político, o servidor público e qualquer indivíduo que, mesmo que de forma temporária ou sem remuneração, exerça um mandato, cargo, emprego ou função em entidades mencionadas no artigo

1º da lei, por meio de eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura, ou vínculo.

Essa nomenclatura é considerada a mais abrangente adotada pela legislação, de modo que, quando a Constituição a utiliza para englobar todos os outros trabalhadores, impõe-se como a única a ser utilizada pela doutrina.

Propõe-se a utilização do termo “agentes constitucionais” em substituição à opção doutrinária por “agentes políticos”, tendo em vista que foi detectado na literatura certo impasse no enquadramento de magistrados e promotores no conceito. Isso porque, ao definir como agente político todo aquele que não possui uma conexão de caráter profissional com o Estado, mas sim uma relação de natureza política, haja vista que seus “direitos e obrigações não derivam de contratos estabelecidos com o Poder Público, mas têm origem direta na Constituição e nas leis” (Mello, 2015, p. 254), muitos doutrinadores excluía os magistrados e promotores da definição, possivelmente pela resistência em enquadrá-los como agentes políticos, dada a conotação da nomenclatura.

Ao substituir o termo por “agentes constitucionais”, entendemos como superado o único obstáculo doutrinário que separava esses trabalhadores, permitindo que fossem unificados em uma única categoria. Assim, o termo “agente político” seria utilizado em seu sentido estrito, ficando limitado aos detentores dos mandatos eletivos, aos Ministros de Estado e aos Secretários Estaduais e Municipais, em consonância com o parágrafo 4º do artigo 39 da CF, que assim os aglutina:

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. (grifos adotados).

Dessa forma, entende-se como núcleo definidor da categoria “agente constitucional” a ocupação de cargos estruturais à organização política do país, ou seja, envolve uma função de nível superior relacionada à liderança máxima e abrangente do governo em sua totalidade, destinada a estabelecer os objetivos da ação governamental, fornecendo orientações para as demais funções, visando preservar a integridade da autoridade estatal, e exercendo parcela do poder estatal

em decorrência de previsão constitucional para tal, o que caracteriza esta espécie.

Os agentes estatais, por sua vez, constituem a maior categoria dentro do Estado, uma vez que ela foi concebida para abranger aqueles que trabalham na administração direta ou indireta, independentemente do regime de contratação (seja público ou privado), e, até mesmo, aqueles que não recebem remuneração, como os voluntários (contratados pela Lei nº 9.608/98).

O que define um grupo como pertencente à categoria de agente estatal, parafraseando Mello (2015, p. 255) é a relação com o Estado e suas entidades da administração indireta, independentemente de sua natureza pública ou privada, relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual, *sob vínculo de hierarquia*. Aqui, substitui-se o *vínculo de dependência* aludido pelo autor para *vínculo de hierarquia*, tendo em vista que, ao dispor sobre dependência, compele-se para um limbo classificatório a categoria dos voluntários, aqueles contratados sob a égide da Lei nº 9.608/98 e que possuem relação de caráter não eventual, sob vínculo de hierarquia e não remunerados pelo Estado.

Por fim, a categoria dos particulares em colaboração com o Poder Público se mantém praticamente da forma que o definido pela doutrina, sendo aquelas pessoas físicas que “prestam serviços ao Estado, sem vínculo empregatício [ou estatutário], com ou sem remuneração” (Pietro, 2020, p. 1 249), ou seja, são aqueles que exercem atividade em seu próprio nome, sem vínculo empregatício, com ou sem remuneração, porém sob fiscalização do Poder Público.

Aqui, inclui-se os delegatários de função ou ofício público, a exemplo dos que exercem serviços notariais e de registro, os recrutados para serviço obrigatório (mesários e recrutas das Forças Armadas), bem como os leiloeiros, monitores de trânsito credenciados e outros. Todavia, acrescenta-se os agentes honoríficos (membros do Conselho da República e do Conselho Nacional de Educação etc.) à classificação, haja vista que estes, ao integrar os órgãos do Estado, o fazem sem vínculo estatutário ou empregatício, sem remuneração, exercendo suas atividades em nome próprio, tal qual qualquer outro particular em colaboração com o Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ideário liberal, originado na Europa, teve na Revolução Francesa um marco significativo. A França desempenhou papel crucial ao introduzir os princípios do liberalismo político e criar modelos jurídicos modernos. As doutrinas liberais

promoviam a igualdade perante a lei, a participação cidadã e a limitação da intervenção estatal na economia.

Ao longo do desenvolvimento histórico, observamos a ascensão e posterior desgaste do liberalismo, evidenciado pelas crescentes desigualdades sociais nas sociedades liberais do século XIX. Posteriormente, a transição para o século XX trouxe consigo a Teoria Keynesiana, que defendia a intervenção estatal para corrigir as desigualdades sociais e promover o bem-estar.

Entretanto, na década de 1970, um novo padrão de acumulação de capital emergiu, dando origem a uma hegemonia da lógica financeira que transformou as relações sociais e de trabalho. Essa nova forma de exploração recebeu o nome de neoliberalismo.

Portanto, ao analisar a evolução do ideário liberal e suas transformações ao longo do tempo, percebemos uma trajetória complexa. O liberalismo clássico, que inicialmente buscava garantir liberdades individuais e limitar a intervenção estatal, enfrentou desafios diante das crescentes desigualdades sociais. A ascensão do pensamento keynesiano no século XX refletiu uma resposta a esses desafios, defendendo uma intervenção mais ativa do Estado para promover a estabilidade econômica e social. No entanto, a virada neoliberal nos anos 70 trouxe consigo uma retomada de princípios mais alinhados ao liberalismo clássico, com ênfase na redução do Estado e na promoção da eficiência econômica.

Essa concepção ganhou destaque no Brasil a partir dos anos 90, durante os governos Collor e FHC, sendo esse período caracterizado pela abertura da economia, privatizações e uma ideologia liberal radical, sendo a Reforma Gerencial, implementada no Brasil durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, uma expressão concreta dessas influências neoliberais.

Essa reforma visava a modernização e racionalização da administração pública, incorporando conceitos e práticas do setor privado na gestão pública. A introdução de princípios de eficiência e produtividade, com ênfase em resultados e na busca pela excelência, refletia a ideia de que a gestão pública deveria se orientar pelos padrões de eficiência e competitividade do setor privado.

A adoção do modelo do *new public management*, que propõe a aplicação de práticas empresariais na gestão pública, levantou preocupações sobre a precarização do trabalho no setor público, tendo em vista que a flexibilização das relações laborais, a terceirização de serviços e a busca incessante pela eficiência resultaram na

precarização das condições de trabalho dos servidores públicos.

A partir desse ponto, a administração pública brasileira sofreu uma transformação drástica com as mudanças nas regras de contratações de trabalhadores pelo Poder Público, o que promoveu um deslocamento classificatório dos servidores para o gênero agentes públicos.

As categorias agrupadas no quadro 2 incorporam todos os que possuem alguma relação formal ou informal com o Estado, demonstrando, também, os distanciamentos entre os vínculos por meio dos quais os trabalhadores se relacionam com a Administração Pública.

A partir disso, os trabalhadores são classificados em categorias mais e menos precárias. Contudo, mesmo a classificação tendo sido sistematizada pelo autor para alcançar todas as espécies de vínculo de trabalho com o Estado, reconhece-se que Ela também evidencia as lacunas entre os diferentes tipos de agentes públicos. Essas distâncias vão além de meras classificações e revelam ambiguidades reais entre trabalhadores que são vistos como mais 'servidores' do que outros. Um exemplo disso são os servidores contratados por meio de vínculos temporários e precários, apesar de exercerem as mesmas funções que os servidores efetivos.

A proposta, no entanto, buscou estabelecer uma estrutura mais robusta, organizada e lógica para facilitar a compreensão das distintas categorias de agentes públicos. Sendo ela pensada para refletir com maior precisão a complexidade e a diversidade que caracterizam a classificação dos trabalhadores no setor público. Com uma abordagem mais clara, espera-se que seja possível lidar melhor com os variados vínculos, garantindo uma visão mais abrangente e detalhada sobre os diferentes tipos de agentes que atuam no serviço público. Assim, a classificação pretende não apenas simplificar o entendimento, mas também promover uma maior coerência no tratamento e na definição desses operários.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995. Disponível em: <https://bresserpereira.org.br/documents/mare/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>.

Acesso em: 8 out. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A Reforma do estado dos anos 90: lógica e*

mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. Disponível em:

<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno01.pdf>.

Acesso em: 8 out. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CELESTE, Rafael. *A precarização nas relações de trabalho no setor público*.

Orientador: Profa. Dra. Luana Renostro Heinen. 2021. 89 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021. Disponível em:

<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/231187>. Acesso em: 8 out. 2024.

DRUCK, Graça. *O Estado neoliberal no Brasil: a ideologia do empreendedorismo e o fim dos servidores públicos*. Contemporânea: Revista de Sociologia da UFSCar, São Carlos, ano 3, v. 11, p. 821-844, 2021. Disponível em:

<https://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/1067/478>. Acesso em: 8 out. 2024.

FILGUEIRAS, Luiz. *A história do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições*. São Paulo: Boitempo, 2000.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: *Neoliberalismo y sectores dominantes: Tendencias globales y experiencias nacionales*. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2006. Disponível em:

<https://core.ac.uk/download/pdf/35172244.pdf>. Acesso em: 8 out. 2024.

GEDIEL, José Antônio Peres; MELLO, Lawrence Estivalet de; BARBOSA, Fernando Cesar Mendes. Do serviço ao trabalho público: forma contratual e assédio moral institucional. In: CARDOSO JR, José Celso; SILVA, Frederico A. Barbosa da; AGUIAR, Monique Florencio de; SANDIM, Tatiana Lemos. *Assédio Institucional no Brasil: Avanço do Autoritarismo e Desconstrução do Estado*. Brasília: EDUEPB,

2022. cap. Capítulo 12, p. 484-516. Disponível em:
https://ppgd.ufba.br/sites/ppgd.ufba.br/files/afipea_livro_assedio_pdf.pdf. Acesso em:
 8 out. 2024.

GOES, Karolayne Ribeiro de. *Estado brasileiro e as metamorfoses do mundo do trabalho no serviço público federal: a terceirização do Hospital Universitário Onofre Lopes - HUOL*. Orientador: Profa. Dra. Carla Montefusco de Oliveira. 2020. 186 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020. Disponível em:
https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/30421/1/Estadobrasileirometamorfoses_Goes_2020.pdf. Acesso em: 8 out. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MATTOS, Cristiane Brum Marques de; SCHLINDWEIN, Vanderléia de Lurdes dal Castel. Excelência e produtividade: novos imperativos de gestão no serviço público. *Psicologia & Sociedade*, [S.l.], v. 27, n. 2, p. 322-331, ago. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/psoc/a/tjHkpx7NXFGDtYnVZpZnTCg/?format=pdf>. Acesso em: 8 out. 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

NEVES, Adriano Craveiro. *A reforma administrativa brasileira (1995-1998) sob a ótica weberiana*. Jus.com.br, [S. l.], 10 ago. 2010. Disponível em:
<https://jus.com.br/artigos/17153/a-reforma-administrativa-brasileira-1995-1998-sob-a-otica-weberiana>. Acesso em: 8 out. 2024.

OLIVEIRA, Paulo Augusto de. *Estado regulador e serviço público*. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2016.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito administrativo*. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

SALLUM JUNIOR, Brásilio. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. *Rev. Sociol.*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 23-47, fev. 2000.

Disponível em:

https://bresserpereira.centrodeeconomiapolitica.org/terceiros/cursos/Sallum-Brasil_sob_Cardoso.pdf. Acesso em: 08 out. 2024.

SANTOS, Aline Sueli de Salles. *Os concursos públicos no campo jurídico-acadêmico*. 322 p. 2014. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade de Brasília (PPGD/UnB), Brasília-DF, 2014.

Disponível em: <https://repositorio.unb.br/jspui/handle/10482/16742>. Acesso em: 8 out. 2024.