



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**MARCELO IGOR BARBOSA DA PAIXÃO**

**ALIENAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO: RELAÇÃO ENTRE O CONCEITO  
MARXIANO E O REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS  
BRASILEIROS**

**FORTALEZA – CE  
2023**

MARCELO IGOR BARBOSA DA PAIXÃO

ALIENAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO: RELAÇÃO ENTRE O CONCEITO MARXIANO E  
O REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS BRASILEIROS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
no curso de Graduação em Direito da  
Universidade Federal do Ceará, como requisito  
parcial à obtenção do título de Bacharel em  
Direito.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo César Machado  
Cabral.

FORTALEZA

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

P172a Paixão, Marcelo Igor Barbosa da.

Alienação e serviço público: relação entre o conceito marxiano e o regime jurídico dos servidores públicos brasileiros / Marcelo Igor Barbosa da Paixão. – 2023.  
87 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito,  
Curso de Direito, Fortaleza, 2023.

Orientação: Prof. Dr. Gustavo César Machado Cabral.

I. Servidores Públícos. 2. Direito Administrativo. 3. Alienação. 4. Ideologia. 5. Teoria Crítica do Direito.  
I. Título.

CDD 340

---

MARCELO IGOR BARBOSA DA PAIXÃO

ALIENAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO: RELAÇÃO ENTRE O CONCEITO MARXIANO E  
O REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS BRASILEIROS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
no curso de Graduação em Direito da  
Universidade Federal do Ceará, como requisito  
parcial à obtenção do título de Bacharel em  
Direito.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo César Machado  
Cabral.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Gustavo César Machado Cabral.

Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profª. Drª Lígia Maria Silva Melo de Casimiro

Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profª. Drª Gretha Leite Maia de Messias

Universidade Federal do Ceará (UFC)

## AGRADECIMENTOS

A Deus, em quem vivemos, nos movemos e somos (*At 17.28*), e à sua Santíssima Mãe, cuja fé no Deus que derruba os poderosos, eleva os humildes, enche de bens os famintos e despede os ricos de mãos vazias (*Lc 1.52-53*), me inspira a nunca me esquecer de que meus irmãos e eu, explorados, nada somos hoje, mas tudo seremos amanhã.

À Marília Barbosa, minha mãe, que lutou contra todos os fluxos para que meus sonhos se convertessem em realidade, e à Francisca Paixão, minha tia, cujo carinho sempre foi um lugar seguro contra as tempestades da vida. À Dirlene e Divanir Paixão, minhas primas, pelo companheirismo e pelo amor compartilhado durante toda a vida, que sempre é melhor com elas.

Ao Professor Gustavo, por toda a solicitude e atenção não só na confecção deste trabalho, mas durante toda a graduação, desde o primeiro semestre, quando me despertou para a reflexão crítica do direito e para a vida acadêmica, na qual ainda dou os primeiros passos. À Professora Lígia, de quem fui monitor por duas vezes e que me ensinou tanto sobre o Direito Administrativo, mas muito mais sobre a vida, sendo para mim um exemplo de entrega, excelência e amor à vida. À Professora Gretha, cujas aulas me fizeram querer prosseguir no curso e de quem eu gostaria de ser sempre aluno; foi quem me ajudou a escrever o primeiro artigo e me incentiva muito até hoje.

À Universidade Federal do Ceará, como um todo, especialmente à Faculdade de Direito – onde estudo – e à Faculdade de Medicina – onde trabalho. Por falar no trabalho, agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Médico-Cirúrgicas, nas pessoas dos professores José Leite, Maria Luzete e Conceição Dornelas, por ser não só um espaço de crescimento profissional, mas uma segunda casa. À Isabelle e à Elisângela, que tornam o trabalho as horas mais felizes do dia e que me forjaram o caráter, enquanto servidor público.

À Beatriz Vettorazzi, ao João Vitor Alencar, ao Davi Macêdo, ao Carlos Sávio, ao Heitor Gabriel e ao Fernando José, meus amigos queridos e os melhores presentes que o Ensino Superior me deu. Também à Amanda Rocha, Denisse Sales e Lara Ventura, que estão comigo há quase treze anos e que já perderam os limites entre o que são elas e o que sou eu. Também, e, especialmente, à Doutora Jacinta Inamar, ao Professor Francisco Sousa Nunes e ao colega João Vitor Cordeiro, as três mais elevadas almas que tive o privilégio de encontrar nas estradas da vida. Não sei como os caminhos da vida se desenharão daqui para frente, mas sei que quero que eu os percorra com eles e elas ao meu lado.

Por fim, aos demais que, anonimamente, eu carrego comigo sempre no meu coração.

"A primeira cousa que me desedifica, peixes, de vós, é que vos comeis uns aos outros. Grande escândalo é este, mas a circunstância o faz ainda maior. Não só vos comeis uns aos outros, senão que os grandes comem os pequenos. Se fora pelo contrário, era menos mal. Se os pequenos comeram os grandes, bastara um grande para muitos pequenos; mas como os grandes comem os pequenos, não bastam cem pequenos, nem mil, para um só grande." (Padre Antônio Vieira, Sermão de Santo Antônio – aos peixes)

## RESUMO

Os servidores públicos são uma categoria de agentes públicos que se vinculam ao Estado mediante relação profissional, sujeitando-se à hierarquia funcional e ao regime jurídico de determinado ente estatal. Quanto aos agentes públicos, de modo geral, existe uma vasta bibliografia que se ocupa de classificá-los, conforme as distinções dos regimes jurídicos que os vinculam, elencando os servidores públicos como o ramo técnico do Estado. No entanto, é escasso o material teórico que consideram os servidores públicos como classe trabalhadora, colocando-os como classe que operacionaliza um aparelho de opressão da classe burguesa contra sua própria classe, sobretudo relacionando essa contradição ao regime jurídico que os constitui enquanto categoria. Assim, procurou-se, neste trabalho, aplicar as categorias marxianas da teoria crítica do direito para examinar essa ambiguidade característica dos servidores públicos, utilizando-se os conceitos de alienação, como fenômeno derivado da ideologia, para compreender como o caráter ideológico do regime jurídico dos servidores públicos, influenciado pelos agentes políticos, provoca alienação nesses servidores, e sob quais modalidades essa alienação se manifesta, tomando-se, por plataforma, as formas de alienação propostas por Marx. Examinou-se, primeiramente, as bases do método marxiano, para que se pudesse, no decorrer do trabalho, lançar mão dos seus conceitos teóricos para a propositura da análise do objeto – o regime jurídico dos servidores públicos brasileiros; após isso, passou-se ao estudo do histórico dos servidores públicos desde o marco temporal constitutivo da Era Vargas até as atuais condições materiais dessa parcela da classe trabalhadora frente aos influxos de neoliberalização da máquina estatal; por fim, fez-se a aplicação desses conceitos ao regime jurídico abordado, utilizando-se a alienação como hipótese explicativa da contradição apresentada no problema central do trabalho.

**Palavras-chave:** Servidores Públícos; Direito Administrativo; Alienação; Ideologia; Teoria Crítica do Direito.

## RÉSUMÉ

Les fonctionnaires sont une catégorie d'agents publics liés à l'État par une relation professionnelle, soumis à la hiérarchie fonctionnelle et au régime juridique d'une entité étatique. Quant aux agents publics, en général, il y a une vaste bibliographie qui s'attache à les classer, selon les distinctions des régimes juridiques qui les lient, répertoriant les agents publics comme la branche technique de l'État. Cependant, il y a peu de matériel théorique qui considère les fonctionnaires comme une classe ouvrière, les plaçant comme une classe qui exploite un appareil d'oppression de la classe bourgeoise contre sa propre classe, rapportant surtout cette contradiction au régime juridique qui les constitue en tant que catégorie. Ainsi, dans ce travail, on a tenté d'appliquer les catégories marxiennes de la théorie critique du droit pour examiner cette ambiguïté caractéristique des fonctionnaires, en utilisant les concepts d'aliénation, comme phénomène dérivé de l'idéologie, pour comprendre comment le caractère idéologique de le régime juridique des fonctionnaires, influencé par les agents politiques, provoque l'aliénation chez ces fonctionnaires, et sous quelles modalités cette aliénation se manifeste, en prenant comme plate-forme les formes d'aliénation proposées par Marx. Dans un premier temps, les bases de la méthode marxienne ont été examinées, afin que, au cours du travail, elle puisse utiliser ses concepts théoriques pour proposer l'analyse de l'objet – le régime juridique des fonctionnaires brésiliens; ensuite, nous sommes passés à l'étude de l'histoire des fonctionnaires depuis la temporalité constitutive de l'*ère Vargas* jusqu'aux conditions matérielles actuelles de cette partie de la classe ouvrière face aux flux néolibéraux de l'appareil d'État ; Enfin, ces concepts ont été appliqués au régime juridique abordé, en utilisant l'aliénation comme hypothèse explicative de la contradiction présentée dans la problématique centrale de l'ouvrage.

**Mots-clés:** Fonctionnaires ; Droit administratif; Aliénation; Idéologie; théorie critique du droit.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	10
<b>1 A TEORIA CRÍTICA DO DIREITO E A ALIENAÇÃO.....</b>	13
1.1 A chave de leitura do materialismo histórico-dialético .....	13
1.1.1 O papel da dialética na filosofia marxiana .....	13
1.1.2 O materialismo histórico e o método de observação .....	16
1.2 A teoria crítica do direito: o Estado derivado e o direito enquanto mercadoria .....	18
1.2.1 A centralidade da forma-mercadoria .....	18
1.2.2 O sujeito de direito e a exploração do mais-valor .....	22
1.2.3 A alienação e o estranhamento .....	24
<b>2 SERVIÇO PÚBLICO NO BRASIL: UM RECORTE ESTRUTURAL.....</b>	30
2.1 A infraestrutura: base do serviço público brasileiro .....	30
2.1.1 Breve histórico do serviço público brasileiro .....	30
2.1.1.1 Da Era Vargas ao Governo Dutra .....	32
2.1.1.2 Do Governo Dutra à redemocratização .....	36
2.1.1.3 Da redemocratização ao retorno dos governos neoliberais .....	39
<b>3 SERVIDORES PÚBLICOS, IDEOLOGIA JURÍDICA E ALIENAÇÃO .....</b>	50
3.1 Categoria geral: quem são os agentes públicos .....	50
3.2 Agentes públicos e ideologia .....	56
3.2.1 Ideologia e agentes políticos.....	56
3.2.2 Ideologia e servidores públicos .....	64
3.2.2.1 Ideologia e regime jurídico dos servidores públicos em relação aos demais trabalhadores.....	64
3.2.2.2 Ideologia e regime jurídico dos servidores públicos em relação aos agentes políticos .....	66
3.2.2.3 Alienação e natureza real do serviço público .....	69
3.3 Servidores públicos e alienação.....	71
<b>4 CONCLUSÃO.....</b>	75
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	77

## INTRODUÇÃO

O estudo dos servidores públicos e de seu papel na sociedade é uma questão complexa, que pode ser encarada por diversos ângulos e sob diversas abordagens metodológicas no Direito, na História e na Sociologia. De fato, enquanto ocupantes de cargos e funções públicas, esses profissionais desempenham um papel incontornável na execução e no funcionamento de políticas públicas e do aparato estatal.

No entanto, a classificação desses indivíduos como trabalhadores ou o estabelecimento de uma comparação entre eles e os agentes políticos pode ser considerada uma questão desafiadora, uma vez que os servidores públicos apresentam características distintas desses diferentes grupos.

Historicamente, os servidores públicos têm se caracterizado como funcionários estatais que exercem atividades administrativas, técnicas e burocráticas, ligadas à prestação de comodidades à coletividade. Desse modo, os servidores públicos seriam encarregados de implementar as políticas públicas e garantir o funcionamento dos órgãos governamentais. Contudo, essa visão dos servidores públicos como meros executores de políticas desconsidera sua identificação como trabalhadores e seu caráter político, e influenciados pela classe política.

No entanto, pode-se identificar uma contradição quando se coloca os servidores públicos como sendo trabalhadores, isto é, pessoas jungidas ao ente público a que prestam serviço à máquina estatal por meio de um vínculo profissional, a saber, venda de sua força de trabalho, ao mesmo tempo em que são executores de políticas e medidas adotadas por essa mesma máquina estatal que eventualmente contrariem os interesses da classe a que pertencem – a classe trabalhadora.

Diante desse contexto, coloca-se como problema investigativo a questão acerca de como o regime jurídico dos servidores públicos, no Brasil, está relacionado à contradição de que estes, sendo parcela da classe trabalhadora, ocupam postos de trabalho em um aparelho administrativo a serviço da classe burguesa, contrariando, em certa medida, seus próprios interesses de classe.

Esse problema se justifica no fato de a conjuntura político-jurídica nacional experimentar um esforço sistemático de alteração das estruturas fundamentais de funcionamento do serviço público brasileiro, por meio de tentativas de reformas administrativas e neoliberalização dos serviços públicos. Nesse sentido, não são só as condições objetivas de prestação do serviço público que devem ser observadas, como a

qualidade do ensino público ou a rapidez dos processos judiciais e administrativos, mas também as condições materiais dos servidores que operam essas prestações.

Com efeito, estudar o serviço público não é apenas estudar o produto final entregue à coletividade, mas também todo o arcabouço jurídico que junge os prestadores desse serviço, enquanto trabalhadores que são, explorados e sujeitos às investidas políticas da classe dominante.

Portanto, o trabalho se sustenta na necessidade de compreender as ambiguidades na posição dos agentes públicos na luta de classes, investigando se a superestrutura jurídica que os caracteriza é influenciada por essa alienação ou ela mesma a influencia. Dessa forma, a importância acadêmica da presente pesquisa projetada reside na tentativa de compreender o quanto é possível a penetração da alienação na classe de agentes públicos brasileiros, com base na forma jurídica que os constitui enquanto classe.

Para a investigação dessa questão central, são postos como objetivos específicos a adoção de um método que permita a análise das categorias jurídicas, escolhendo-se, para tanto, o método materialista histórico-dialético, cuja recapitulação de suas bases proporcionará uma leitura crítica do fenômeno jurídico, com ênfase na ideologia e na alienação como um mecanismo social de dominação de classe.

Para a execução desse primeiro objetivo, não será abordada a relação de exploração da força de trabalho dos servidores públicos por parte do Estado, mas de como a constituição do modo de produção capitalista permite a ocorrência de fenômenos como ideologia e alienação, cujos conceitos, alcançados ainda nessa primeira parte do trabalho, servirão para um adequado desenvolvimento do restante do estudo.

Um segundo objetivo consiste na sistematização da superestrutura jurídica referente aos servidores públicos no direito positivo brasileiro, buscando evidenciar os pontos em comum aos demais agentes públicos, que os permitem, do ponto de vista ideal, agrupá-los, bem como os aspectos que permitem estabelecer distinções entre esses mesmos agentes públicos.

Já o último objetivo específico é a aplicação das bases teóricas marxianas a respeito de alienação e ideologia, para que se possa entender como a alienação de classe pode ser influenciada por uma superestrutura jurídica, de modo a desmobilizar a consciência da parcela da classe trabalhadora presente nos quadros da prestação de serviços estatais.

Por fim, neste trabalho utiliza-se, como metodologia, a pesquisa do tipo bibliográfica, por meio do destaque dos principais tópicos da filosofia e sociologia marxiana, bem como de teoria crítica do direito; além disso, também se fará a revisão da doutrina juspositivista

nacional a respeito dos servidores públicos, para que se possa fazer a releitura dessas categorias à luz dos conceitos de ideologia e alienação. A pesquisa é pura e de natureza qualitativa, com finalidade descritiva e exploratória.

## **1. A TEORIA CRÍTICA DO DIREITO E A ALIENAÇÃO**

### **1.1 A chave de leitura do materialismo histórico-dialético.**

#### *1.1.1. O papel da dialética na filosofia marxiana.*

O materialismo histórico-dialético trata-se do método sobre o qual se alicerça e se constrói a maior parte das leituras marxianas, das quais decorre a teoria crítica do direito, instrumental de leitura do fenômeno jurídico enquanto objeto de questionamento e transformação. Diante disso, o estudo do materialismo histórico-dialético, uma vez que se trata de um meio de descrição da história, passa, necessariamente, pela definição do papel da dialética e do materialismo na calibragem metodológica desta pesquisa.

Com isso, será uma tarefa primária o estabelecimento de parâmetros destes dois elementos: a dialética e o materialismo, para uma adequada justificativa da escolha do método utilizado neste trabalho, o que será feito pela revisão das condições históricas de reabilitação do uso da dialética.

Com efeito, a instauração de rupturas e transformações nas condições econômicas, políticas e sociais, durante o século XIX, colocou-se como um desafio enigmático para as ciências à época desenvolvidas, uma vez que lhes impunha a tarefa de decompor uma crescente complexidade e reorganizá-la em parâmetros epistemológicos comprehensíveis, discutíveis e, sobretudo, coerentes com a realidade, que se apresentava em contínua transformação.

No campo das ciências sociais, sobretudo nas escolas filosóficas de natureza germânica, houve uma fragmentação das premissas adotadas para fundamentação filosófica das ciências tendentes a explicar o estado de coisas sociais, a saber, a metafísica e a dialética. Na verdade, a definição de uma ou outra matriz é de importância ímpar para o rigor do método necessário ao trabalho científico, de modo que uma ciência fundada na metafísica ou na dialética produz acepções da realidade profundamente diversas, quando não opostas (COSTA, 2011).

A metafísica pode ser compreendida como a diretriz filosófica legatária da filosofia clássica greco-romana, marcada por um atravessamento durante o período medieval e exercendo uma função determinante nas construções filosóficas e científicas na Idade Moderna e no início da Idade Contemporânea. A metafísica tem como supedâneo a noção de que os seres podem ser conhecidos por meio da determinação de suas propriedades, essas expressas por meio das categorias (LOUX, 2003).

Como linhas mestras da metafísica, destacam-se as denominadas leis fundamentais do pensamento, a saber: 1) *identidade*; 2) *não contradição* e 3) *terceiro excluído*.

Com efeito, segundo o *princípio da identidade*, um ente é idêntico a si mesmo, um postulado axiomático da metafísica que se desdobra nos dois outros princípios, que consistem na *não contradição*, conforme a qual nega a possibilidade de que um ente seja um ente diferente dele mesmo e o *terceiro excluído*, que é uma âncora lógica de asseguração dos outros dois outros princípios, de acordo com a qual um ente ou é ele mesmo ou algo distinto de si mesmo, sem uma terceira possibilidade.

A título de exemplo, os três princípios coexistem de modo muito simples em proposições como: "um aluno é um aluno, e não é um não-aluno, e não pode ser outra coisa além de um aluno ou um não aluno"; "o bom é bom, e não é mau, e não pode ser outra coisa além de bom ou mau". Desse modo, observa-se que o itinerário lógico da metafísica torna muito confortável a análise do ser enquanto objeto estático e isolado.

Não por acaso, a metafísica idealista tem sido o caminho filosófico eleito para abordagem metodológica da maioria das ciências modernas, porque permite o enquadramento do objeto enquanto ente demarcado e recortado de uma realidade mais complexa, que deve ser reduzida para uma adequada compreensão de um objeto singular.

Por outro lado, a dialética consiste no método filosófico baseado na contraposição e a contradição de ideias, que, quando opostas e confrontadas, produzirão outras ideias, síntese de suas originárias. De fato, a dialética não surge no pensamento marxiano, mas "apresenta-se desde o pensamento aristotélico, que acusa o pensador grego Zenão como o fundador da dialética" (FAUSTO, 1987, p. 247).

Apesar de a dialética continuar a ter sido utilizada durante as Idades Média e Moderna, é na Idade Contemporânea, sobretudo com Hegel, que o pensamento dialético é atravessado por um processo de reabilitação, vindo a ser adotado pelas ciências, ainda que de maneira minoritária (COSTA, 2011). Nesse contexto, o primeiro pensador de grande vulto a sistematizar e reutilizar a dialética foi o alemão Georg W. F. Hegel, que racionalizou, a espelho das leis do pensamento metafísico, as leis do pensamento dialético, a seguir examinadas.

Com efeito, com base em Hegel (ENGELS, 1979) e inspirando-se nas na dinâmica das ciências naturais e sociais, tais quais a teoria da evolução e a sucessão de forças políticas na história, a dialética apresenta como linhas-mestras: 1) *transformação da quantidade em qualidade*; 2) *interpenetração dos contrários* e 3) *negação da negação*. Antes de enunciar propriamente essas leis, há de destacar-se que elas se referem à Natureza, que pode ser

entendida como uma contradição entre a exterioridade ao ser e a continência a esse próprio ser (a natureza é exterior ao homem, ao mesmo tempo em que o homem é parte da natureza). Assim, as categorias fundamentais do pensamento dialético aplicam-se, simplificadamente, ao todo, continente e exterior ao observador (SOUSA e HÚNGARO, 2021).

Dessarte, segundo a *lei da transformação da qualidade em quantidade (e vice-versa)*, na Natureza, uma mudança de ordem qualitativa, isto é, a transformação de um ser em outro ser, só pode ser dada mediante o acréscimo ou diminuição de propriedades de ordem quantitativa, a saber, um acréscimo ou diminuição de matéria ou energia. Como exemplo, tem-se que toda transformação física resulta de uma alteração de energia comportada por um corpo, assim como toda transformação química decorre de um acréscimo ou decréscimo de substâncias a um componente químico.

Essa lei passa a ter um sentido singular quando compreendida pela ótica do materialismo, adiante tratado, uma vez que, aplicando-se à história tal princípio, do mesmo modo que se aplica às ciências sociais, verifica-se que, v.g., na sociedade, a alteração da quantidade de trabalho empregada em um modo de produção desencadeia mudanças qualitativas no modo de organização dessa mesma sociedade.

Ademais, de acordo com a *lei da interpenetração dos contrários*, que é pressuposto lógico do axioma anteriormente apresentado, considera-se que a transformação da qualidade pela quantidade (e vice-versa) é um fenômeno que liga, necessariamente, essas duas dimensões e é decorrente de um movimento, em sentido universal; com isso, postula-se que esse movimento deriva das contradições inerentes ao próprio ser que nele mesmo coexistem.

Em outras palavras, um ser porta nele mesmo os componentes que o afirmam e o negam enquanto ser (os contrários interpenetrantes), elementos que, ao sofrerem interação, colocam o ser em movimento, para uma acomodação de um estado de coisas recalcitrantes de *per si*, em uma luta de contrários, uma disputa insatisfita entre o velho e o novo, entre o que morre e o que nasce, entre o que perece e o que evolui (POLITZER *et al.*: 1970).

Por fim, a *lei da negação da negação* é o arremate lógico das outras duas leis, na medida em que exprime com mais concisão o que se entende, de fato por dialética. Conforme esse princípio, o processo de interação entre os contrários interpenetrantes que conduz a uma negação de um ser, que se transforma em outro ser qualitativamente diverso, por obra de mudanças qualitativas, é sucessivamente repetido, porque o ser resultante da negação de um primeiro ser também sofre negação, ou, segundo (ALVES, 2010, p. 5): "*no conflito dos contrários, um contrário nega o outro e é, por sua vez, negado por um nível superior de desenvolvimento histórico que preserva alguma coisa de ambos os termos negados (processo*

*por vezes representado no esquema triádico de tese, antítese e síntese)".*

As leis do pensamento dialético serão úteis para que se possa compreender a abordagem do objeto, de modo que a aplicação do conceito de alienação aos agentes públicos brasileiros demandam uma retrospectiva histórica do que sejam esses agentes públicos, nesse processo englobadas as contradições inerentes a esse processo, que se evidenciam em um panorama social, influente e influenciado em um panorama jurídico.

#### *1.1.2. O materialismo histórico e o método de observação.*

O século XIX foi responsável pelo amadurecimento da Sociologia enquanto ciência, processo que foi acompanhado por um questionamento das premissas epistemológicas até então tidas como preponderantes. Com efeito, se o século XX foi marcado pela crítica da linguagem pela qual a ciência era feita e divulgada (com o aprimoramento da Filosofia da Linguagem), o século XIX destacou-se pela crítica do método de análise dos objetos de investigação científica.

Na Filosofia, em si, conforme se viu, a metafísica e a dialética pareciam disputar a primazia de modo de observação de objetos. No entanto, também foi importante revisitar o modo de escolha do próprio objeto, ponto que também deixou de ser incontroverso, sobretudo quando se tratava das ciências sociais.

Nesse campo, destacou-se uma tendência que Weber denominaria desencantamento, que consiste não na ideia abstrata de Razão, tal como evocada pelos teóricos das revoluções burguesas do século XVIII, mas uma atitude de desvelamento do pensamento dos seus elementos que afirmam uma pureza objetiva ou transcendente de um objeto. A respeito do desencantamento, esclarecem Moretti e Pozo (2015, p. 1):

O conceito de racionalização em Weber (1968) guarda uma posição operacional e metodológica em sua sociologia. Em primeiro lugar, ele não confiava em uma racionalidade universal no sentido dos pensadores do Iluminismo, que acreditavam ser a mente e a sociedade racionais sujeitas à razão científica. Para ele, a razão não é a evolução das trevas para a luz, tampouco da mágica para a ciência (FREUND, 1970). Em segundo lugar, a racionalização não é uma simples consequência, ou produto do racionalismo científico, técnico ou econômico; seu desenvolvimento depende de uma atitude em relação à vida, que não pode prescindir das abordagens éticas, psíquicas e mentais.

Outro teórico que também rediscute o fundamento epistemológico das ciências,

sobretudo social, é Karl Marx. Para ele, a história, especialmente a do trabalho humano, destacado à época pela formação da classe operária fabril nas grandes capitais europeias, ocupava um papel absolutamente nuclear na formação das ciências sociais.

Marx, partindo das reflexões de Hegel e Feuerbach, conforme Moraes (2021), considerava insatisfatória a perspectiva idealista de mundo, segundo a qual a ideia ou o espírito seriam fundamentos de compreensão do mundo. Apesar de usar a dialética hegeliana, a filosofia marxiana punha-se como oposta ao idealismo hegeliano.

De fato, as categorias da filosofia política hegeliana trabalham, em última análise, com a noção de espírito, seja o espírito subjetivo (o intelecto humano), o espírito objetivo (o Estado) ou o espírito absoluto (Deus). Com isso, a teórica marxiana entende que a filosofia hegeliana acerta quando afirma que os objetos não são objetos estáticos (*sein*, ser), mas dinâmicos (*werden*, devir, vir a ser), de tal sorte que o mundo não é *algo feito*, mas algo *por fazer* (ROHDEN, 2008).

Porém, Marx comprehende que o ponto de partida para a transformação do mundo não eram as ideias, tal como compreendia Hegel, mas as próprias condições dadas de existência do mundo – isto é, materiais. Moraes (2021) expõe a crítica de Marx ao idealismo de Hegel nos seguintes termos: "*Em Hegel, a dialética está de cabeça para baixo. É necessário pô-la de cabeça para cima, a fim de descobrir a substância racional dentro do invólucro místico*".

Assim sendo, de acordo com o método dialético, não são as ideias que engendram transformações na realidade tangível, mas, precisamente, esta que influi naquelas. Por exemplo, o pensamento renascentista não foi o responsável pela queda dos velhos padrões sociais de organização material observados na Idade Média, mas a mudança nas relações de subsistência, por meio da intensificação das trocas mercantis e a gradual conquista de poder pela classe mercantil ditou os rumos do ideário artístico e científico que ficaria conhecido como renascença.

Um ponto importante para a compreensão do materialismo histórico consiste na distinção e complementaridade entre os conceitos de *infraestrutura* e *superestrutura*. Com efeito, o modo como uma sociedade produz e distribui as riquezas influencia a formação de organizações de natureza jurídica, política e ideológica. A essas condições materiais de constituição essencial da sociedade denomina-se *infraestrutura*, enquanto aqueles efeitos de sobreconstituição incidental da sociedade denominam-se *superestrutura*.

Essas categorias, sob a ótica dialética, não obedecem a uma hierarquia, como se uma determinasse fatalmente a outra, mas negam-se e transformam-se no desenlace da história, de maneira que as condições materiais determinam a construção de aparatos políticos, éticos,

religiosos e culturais, enquanto esses ajudam a moldar a interação entre os homens e o modo de produção das suas própria materialidade, que se intensifica ou se nega, em transformação.

É fundamental destacar que o materialismo não aparece isolado dentro do pensamento marxiano, mas está sempre conjugado com a diretriz filosófica do pensamento dialético. Se a dialética assinala o modo de escolha do objeto, o materialismo a ela aderente indica o modo de observação desse mesmo objeto, elementos que constituem o método das teorias críticas.

O objetivo do trabalho, em verdade, consiste basicamente em reposicionar um objeto – o regime jurídico geral dos agentes públicos brasileiros – em um panorama de visão no qual incida o mecanismo da alienação, o que, por se tratar de um constructo da produção teórica marxiana, torna-se possível mediante uma adequação metodológica do objeto eleito ao método utilizado nas ciências sociais críticas, a saber, as que buscam incorporar a prática à teoria, tal como faz o materialismo.

Com isso, a análise do objeto não se trata de especular a porcentagem de servidores públicos ocupantes de cargo efetivo em relação a servidores ocupantes de cargo em comissão ou por que uma mudança legislativa na lei de improbidade administrativa poderá alterar o número de agentes públicos réus por ela enquadrados, mas o método materialista concentra os esforços científicos lançados sobre o objeto em perguntas decisivas como: "*por que há agentes públicos?*", "*qual o papel da diferença entre trabalhadores do serviço público e serviço privado na manutenção das condições de sociabilidade, da forma como elas são dadas?*".

São questionamentos dessa natureza que importam à ciência marxista, seja ela sociológica, econômica ou jurídica, a saber, não se tratando de um conhecimento abstrato por si só, mas um conhecimento adquirido por meio de uma empiria da realidade (que, sozinhas, são insuficientes), que produzem abstrações radicadas na materialidade das coisas.

Para o materialismo histórico-dialético, enfim, para um estudioso da ciência social, não basta apenas o conhecimento sobre a concretude das coisas, mas as relações sociais que atravessam a formação, modificação e caducidade da concretude dessas coisas.

## **1.2 A teoria crítica do direito: o Estado derivado e o direito enquanto mercadoria.**

### *1.2.1. A centralidade da forma-mercadoria.*

A base econômica da teoria marxista, de onde deriva a base jurídica, trata-se da investigação da estrutura geral e mais básica da sociabilidade. Desse modo, os fundamentos,

ainda que rudimentares, da economia política para a teoria crítica são elementos incontornáveis para a elaboração de reflexões fundadas nas bases teóricas do conhecimento social marxiano.

Nesse sentido, a sociologia em Marx trabalha com uma ferramenta teórica que é decisiva para todo o restante de sua compreensão científica, ao lado da metodologia fundada no método histórico-dialético materialista. Essa ferramenta consiste na descoberta de que a política e o direito não são fenômenos sociais alheios às condições materiais de sociabilidade, nos seus termos, limites e contradições, mas reflexos conformados a elas.

Marx desenvolveu, no seu acervo de obras, um esforço investigativo para a construção de uma ciência a respeito da sociedade, ciência essa que, fundada no método materialista, adotaria como ponto de partida o modo social de organização material da sociedade, a saber, o capitalismo. Com isso, a compreensão da lógica do capitalismo, de suas peças e engrenagens, foram o objeto da primeira fase do pensamento marxiano, consolidado em *O Capital*, obra dividida em três volumes e proposta à explicação do desenvolvimento e funcionamento da sociedade.

A questão central do pensamento de Marx consiste na análise de um objeto constituinte da sociabilidade capitalista: a mercadoria. Para o autor prussiano, na sociedade capitalista, tudo toma forma de mercadoria. Por forma, é necessário entender que se trata de uma forma social, ou seja, uma forma de relação social mercantil. Por exemplo, um livro não chega a alguém por causa da necessidade de leitura nem a água ou a comida chegam ao homem por causa da sede ou da fome, mas assim o fazem por causa de uma operação mercantil de compra e venda.

Desse modo, todas as coisas do mundo circulam entre as pessoas como forma de mercadoria. Como consequência, as coisas não detêm apenas o valor de uso, ou seja, suas propriedades naturais empregadas no atendimento de uma demanda humana, mas são também dotadas de valor de troca, a saber, a quantidade de trabalho despendida na produção dessa coisa, que pode ser quantificado, comparado e cambiado por outra coisa (ou por quantidades dessa outra coisa), cujo valor de troca lhe seja equivalente.

A respeito da mercadoria, Carcanholo (1998, p. 3) oferece uma explicação mais didática dos valores dimensionantes da mercadoria, componentes do seu conceito, a ler-se:

Então, a mercadoria pode ser definida como uma riqueza, mercantil, que possui valor de uso e valor de troca, ao mesmo tempo. Um produto (riqueza) que deixar de possuir alguma dessas duas propriedades não é uma mercadoria. Qualquer produto

que tenha a capacidade de satisfazer necessidades, mas não tenha a propriedade de ser trocado por outro, não pode ser levado ao mercado para a troca, não é um elemento constitutivo de uma economia mercantil, embora até possa coexistir com ela. Logo, não é uma mercadoria.

Desse modo, assume-se que o conceito de mercadoria é determinado pela composição dos conceitos de valor de uso e valor de troca, com um papel destacado do valor de troca, uma vez que o circuito mercantil se dá mediante um sistema de trocas de bens produzidos pelo trabalho.

Contudo, apenas essa presença pronunciada do valor de troca sobre o valor de uso não é a marca única distintiva do capitalismo, que não é tão somente um regime de circulação mercantil. Isso, porque, se determinada mercadoria *A* é vendida a um indivíduo por um valor *X*, e este usa esse valor *X* para comprar uma mercadoria *B* de um outro indivíduo, a sobreposição entre mercadoria e valores estaria anulada, de modo que os indivíduos, no fim da operação mercantil, teriam a mesma quantidade de coisas, seja em valor, seja em mercadoria, do que detinham no início.

Porém, o modo de produção capitalista não opera como se fosse um sistema fechado, mas, sim, como um circuito aberto, no qual, para que seja gerada a riqueza, é preciso que haja uma mercadoria que, quando tirada de um indivíduo, não lhe é equitativamente reposta. Para Marx, esta é a chave da produção de riqueza no modo de produção capitalista, porquanto esta mercadoria tirada, mas não resposta, ou seja, explorada, é o trabalho do trabalhador assalariado. O que é extraído do trabalhador sem a ele retornar denomina-se, no pensamento marxiano, *mais-valor*.

Ressalte-se que o conceito de mercadoria não era estranho aos modos de produção pré-capitalistas, o que, por si só, não distingue o capitalismo como modo de produção próprio, mas, na lógica capitalista, o próprio trabalho torna-se mercadoria, e isso difere esse modo dos demais. Conforme explica Tumolo (2005), a riqueza do capitalismo não surge propriamente da circulação das mercadorias, mas da acumulação de riquezas, proporcionada pelo valor extraído do trabalho empregado na produção dessas mercadorias.

De fato, segundo Marx, a viabilidade do sistema capitalista reside na contradição entre a força de trabalho ser, simultaneamente, adquirida como uma mercadoria qualquer, uma vez que detém *valor de uso* (é útil ao capitalista na confecção dos produtos advindos dos meios que lhe pertencem) e *valor de troca* (o trabalhador vende-a ao capitalista em troca dos meios básicos de sua própria subsistência), mas fundamentalmente diversa de qualquer outra

mercadoria, uma vez que é ela que dá aos demais meios de produção a possibilidade real de produzirem. Sem a força de trabalho dos operários, por exemplo, as máquinas não produzem por si mesmas.

Isso é o que leva o teórico alemão a considerar os meios de produção exteriores ao trabalho humano como *trabalho morto*, incapaz de produzir *mais-valor* por si só, mas são apenas coágulos de um trabalho vivo anteriormente empregado na constituição do próprio meio, como uma máquina, por exemplo, incorpora o trabalho socialmente necessário à sua própria produção, mas não pode conferir mais valor aos produtos dela decorrente do que o empregado em sua confecção. Por outro lado, o trabalho humano é *trabalho vivo*, uma vez que, "*através de seu mero contato, ressuscita dos mortos os meios de produção, os vivifica para serem fatores do processo de trabalho e se combina com eles para formar produtos*" (MARX, 1983, p. 318).

De fato, essa ideia de que é o trabalho humano, ao mesmo tempo em que verdadeiramente cria valor às mercadorias, é adquirido como se uma mercadoria qualquer fosse, é exposta em *O Capital* (*ibid.*, p. 304), conforme se pode ler:

A partir do momento em que ele entrou na oficina do capitalista, o valor de uso de sua força de trabalho, portanto, sua utilização, o trabalho, pertence ao capitalista. O capitalista, mediante a compra da força de trabalho, incorporou o próprio trabalho, como fermento vivo, aos elementos mortos constitutivos do produto, que lhe pertencem igualmente. Do seu ponto de vista, o processo de trabalho é apenas o consumo da mercadoria, força de trabalho por ele comprada, que só pode, no entanto, consumir ao acrescentar-lhe meios de produção. O processo de trabalho é um processo entre coisas que o capitalista comprou, entre coisas que lhe pertencem. O produto desse processo lhe pertence de modo inteiramente igual ao produto do processo de fermentação em sua adega..

Quanto a esse trabalho, pode-se dizer que, se um modo de produção diz respeito à forma como as coisas são produzidas em uma sociedade, as coisas na sociedade capitalista são produzidas não mediante compunção física nem servidão privada, mas mediante a venda de trabalho assalariado. Contudo, ausentes os vínculos de escravidão e servidão que jungiam o trabalho, a sociedade capitalista, na qual o trabalho é explorado mediante contrato, necessita de um aparato político, social e ideológico que garanta a execução desses contratos. A partir dessa suposição, os esforços de pensadores de raiz marxista começaram a voltar-se para o fenômeno jurídico, a seguir observado.

### 1.2.2. O sujeito de direito e a exploração do mais-valor.

Como previamente compreendido, a extração do mais-valor do trabalho humano, transformado em mercadoria, opera-se mediante a *subsunção do trabalho ao capital*, mecanismo no qual não mais é o trabalhador que dispõe livremente do seu trabalho e dos meios de produção a ele inerentes, mas aquele que detém esses meios de produção compra essa força de trabalho, em uma relação que adstringe o vendedor desse trabalho ao comprador, de sorte que qualquer um que tenha força de trabalho pode vendê-la, em um processo no qual, conforme Zeferino (2017, p. 3), "*o capitalista passa a ser o dirigente, quem conduz e define a exploração do trabalho alheio*".

Para que haja um circuito pleno de compra e venda, tanto de mercadorias quanto do trabalho humano (que, afinal, verte-se em mercadoria ele mesmo, no capitalismo), é necessário que os indivíduos estejam relacionados por um vínculo específico. Esse vínculo é distinto da servidão ou da escravidão, que nada sabiam de quaisquer elementos de vontade na sua constituição, mas é um laime necessariamente voluntário, de modo que é preciso que os indivíduos queiram tanto trocar mercadorias quanto, no caso de não terem meios para produzi-la, vender sua força de trabalho, mediante sua livre vontade.

Essa vontade, com efeito, não nasce das coisas, das mercadorias trocadas, mas dos indivíduos que as trocam, indivíduos esses que, na constância do vínculo que os une, devem ser equiparados perante o mecanismo social que assegura esse mesmo vínculo. Desse modo, para que as coisas todas sejam mercadorias, é preciso que o trabalho seja explorado como mercadoria, livremente trocada. No entanto, para que haja essa livre troca, é preciso que haja uma forma de relação social que dê subjetividade equivalente aos indivíduos relacionados nessas trocas. Essa forma, por conseguinte, é a forma jurídica.

Marx ilustra essa realidade em *O Capital* (*ibid.*, p. 79), conforme se observa:

As mercadorias não podem por si mesmas ir ao mercado e se trocar. Devemos, portanto, voltar a vista para seus guardiões, os possuidores de mercadorias. As mercadorias são coisas e, consequentemente, não opõem resistência ao homem. Se elas não se submetem a ele de boa vontade, ele pode usar de violência, em outras palavras, tomá-las. Para que essas coisas se refiram umas às outras como mercadorias, é necessário que os seus guardiões se relacionem entre si como pessoas, cuja vontade reside nessas coisas, de tal modo que um, somente de acordo com a vontade do outro, portanto cada um apenas mediante um ato de vontade comum a ambos, se aproprie da mercadoria alheia enquanto aliena a própria. Eles

devem, portanto, reconhecer-se reciprocamente como proprietários privados. Essa relação jurídica, cuja forma é o contrato, desenvolvida legalmente ou não, é uma relação de vontade, em que se reflete a relação econômica. O conteúdo dessa relação jurídica ou de vontade é dada pela relação econômica mesma. As pessoas aqui só existem, reciprocamente, como representantes de mercadorias e, por isso, como possuidores de mercadorias.

De fato, em modos de produção anteriores ao capitalismo, as relações sociais eram regidas por uma ordem de mando e obediência, fundamentada na coerção direta ou em razões teológicas (como no feudalismo) ou na violência física (como no escravismo). No capitalismo, os indivíduos são comparados e enxergados como sujeitos de direito, dotados de capacidade para transacionar suas prerrogativas, de modo que exerçam direitos ou adquiram obrigações na ordem jurídica, de sorte que o direito surge como forma social para permitir a dinâmica plena do capitalismo.

Por isso mesmo, dentro da teoria marxiana do direito, coloca-se como impróprio chamar de direito fenômenos assemelhados a essa forma social, mas ocorridos antes do contexto capitalista (muito embora o vocábulo "*direito*" seja, de fato, anterior a esse fenômeno moderno por ele denominado), como também não faria sentido chamar de Estado o aparato burocrático desenvolvido na Idade Moderna para garantir o direito.

Portanto, de um ponto de vista estrutural, para Marx, o direito é a forma que permite a livre troca de mercadorias, dentre elas, o trabalho humano, o qual, trocado sob a extração do mais-valor, faz do Direito a forma que permite a exploração do trabalho assalariado. Tanto assim que o trabalho, nas ordens jurídicas primordiais à formação e desenvolvimento do capitalismo, era um componente do Direito Civil, vindo a tornar-se um objeto jurídico próprio (Direito do Trabalho) apenas após as lutas da classe trabalhadora pela melhoria de suas condições, permanecendo, no entanto, ainda no Direito Privado (CABRAL; MÔNACO, 2015).

Neste ponto, é importante destacar que as ordens jurídicas nos países de organização capitalista, para a teoria marxiana, é *essencial* e indissociavelmente capitalista e, por isso, relacionado à exploração da força de trabalho, mediante a extração do mais-valor para o proprietário dos meios de produção (classe burguesa). Quanto ao corpo das disposições normativas internas a essa forma jurídica, essas determinações restantes são *acidentais* e correlatas às condições concretas da sociedade sobre a qual incidem.

De modo ilustrativo, as ordens jurídicas do Brasil, dos Estados Unidos, da Rússia pós-soviética ou do Senegal são as mesmas no que diz respeito à sua constituição essencial como

forma que garante a livre troca de mercadorias e a exploração do trabalho assalariado, muito embora elas possam divergir quanto à idade mínima para a venda dessa força do trabalho, limitação de jornada, repousos periódicos ou disposições afins.

Desse modo, tem-se que o direito é a forma social que fundamenta a exploração do trabalho livre e assalariado, no âmbito da sociedade capitalista, fenômeno esse que depende do reconhecimento de sujeitos formalmente iguais e dotados de vontade e liberdade contratual para a compra e venda dessa força de trabalho. Doravante, será preciso ocupar-se de um mecanismo social, tanto decorrente quanto estimulante dessa exploração, consistente na alienação.

### *1.2.3. A alienação e o estranhamento.*

Após enunciar sua descoberta, que trata do elemento fundamental constitutivo do capitalismo, a saber, a mercadoria como o átomo de quaisquer relação social, ou seja, como o elemento *intraobjetivos* que atravessa as relações *intersubjetiva*, Marx inaugura um estudo investigativo sobre os mecanismos sociais que permitem a exploração do livre trabalho assalariado no capitalismo.

Ora, não faria sentido que a exploração de uma minoria detentora dos meios de produção sobre a maioria destituída desses meios existisse, ante a um descompasso numérico. Para que haja essa exploração possa haver, além de um fenômeno objetivo que garanta a coesão desse sistema de troca de força de trabalho por subsistência (o direito), também é necessário a presença de fenômenos subjetivos que façam do explorado conivente ou mesmo defensor da sua própria exploração.

Nessa toada, quando se fala desses mecanismos subjetivos de consolidação da dominação, é mais que relevante pontuar que se trata de uma pluralidade de fenômenos, a qual não chegou a ser exaurida por Marx, mas continuou a ser descrita por estudiosos da teoria crítica com o desenvolvimento das ciências desse ramo, a exemplo dos Aparelhos Ideológicos de Estado, que são os mecanismos de constituição do sujeito por meio da ideologia, conforme proposto pelo filósofo argelino Louis Althusser (SIQUEIRA, 2017).

Antes de que sejam postos os meios pelos quais a ideologia toma parte na constituição superestrutural da sociedade, é de importância incontornável a delimitação teórica do que se entende como *ideologia*, para que se possa fazer uma leitura adequada da terceira parte desta obra, na seção investigativa da relação entre ideologia e agentes públicos.

Nesse diapasão, é preciso compreender que, para além de todos os aspectos que esse

termo possa tomar fora da filosofia marxiana, há dois sentidos para a noção de ideologia dentro do pensamento de autores marxistas: um *sentido restrito* e um *sentido amplo*.

O *sentido restrito* era o assumido pelo próprio Marx, nos seus primeiros trabalhos, quando a toma no sentido pejorativo de distorção da realidade, de falsa consciência, ilusão e mistificação dessa mesma realidade. Esse sentido serviu de base para que Marx desenvolvesse a obra *A Ideologia Alemã*, que toma como mote a crítica ao distanciamento romântico da materialidade dos autores alemães de sua época (LÖWY, 2015). Já o sentido *amplo*, também segundo Michael Löwy, é encontrado no velho Marx e em autores como Lênin, denotando a forma como os indivíduos de uma *determinada classe* apreendem conscientemente a vida real, ou seja, a visão de mundo.

Neste trabalho, portanto, será adotado o conceito amplo de ideologia, a saber, o modo de apreensão da realidade, visão de mundo. Desse modo, ao tomar como ponto de partida uma análise crítica do direito burguês, as formulações atinentes a ideologia tomarão como ponto de referência a ideologia burguesa, a qual, por meio das categorias jurídicas, busca afirmar-se como naturalmenteposta a todas as classes, por meio do direito, que, em si, é ideologia – uma vez que é uma técnica de dominação que busca ser vista como manutenção da ordem, mas da ordem burguesa, a saber, uma visão de uma classe que se irradia para as demais.

Por exemplo, quando se tratar da ideologia quanto à neutralidade, entenda-se que a neutralidade é produto de uma concepção da realidade que é coerente com o horizonte de concepção social da classe burguesa e, por meio do direito, irradia-se para as demais classes.

Retomando a discussão a respeito das manifestações ideológicas, a filosofia marxiana comprehende que a raiz de todos esses fenômenos consiste em um mecanismo desvendado por Marx, denominado alienação. A alienação era um conceito já conhecido na filosofia hegeliana, que a retomara, por seu turno, de Ludwig Feuerbach, para quem a alienação era a o fato de o homem ter de si subtraído um elemento que, por essência, lhe pertence, para uma realidade ilusória (GRESPAN, 2008).

Na filosofia marxiana, contudo, a alienação sofre a incidência do método materialista, de sorte que, para Marx, a alienação está relacionada ao trabalho humano, que estabelece uma relação entre *sujeito produtor* e *objeto produzido*, conceito esse que, em seu sentido mais fundamental, quer dizer a projeção do próprio ser feitor no ser feito, por meio da transferência de energia (*quantum*) que cria uma nova matéria (*qualis*), conforme a *lei da transformação da qualidade em quantidade* (e vice-versa), em uma dinâmica na qual, segundo o próprio Marx, "o trabalhador põe sua vida no objeto; porém, agora, ele já não lhe pertence, mas, sim, ao objeto. Quanto maior sua atividade, ,mais o trabalhador se encontra no objeto"

(MARX, 2002, p.112).

Como se pode depreender, em uma primeira abordagem, o pensamento marxiano comprehende a alienação como uma manifestação natural da própria *práxis* humana. Ora, a *práxis* é a resultante da interação entre o homem e a natureza, uma vez que, para Marx, o que distingue o ser humano, enquanto espécie, distingue-se pelo trabalho *teleológico*, ou seja, o trabalho direcionado à satisfação das necessidades do próprio homem, de modo que, desse trabalho, surge uma interação do homem com o que se lhe circunscreve, a saber: a *práxis*, que é o elemento fundante da realidade, ou, no conceito de Kosik (1976, p. 202), "*uma atividade prática contraposta à teoria; é determinação da existência humana como elaboração da realidade*".

Com isso, tem-se que a alienação, sendo um fenômeno ideológico, é decorrente de uma base material. A separação do homem criador de seu objeto criado decorre da própria condição de criação de objeto. Por isso mesmo, a alienação sofre influência direta do *modo de produção*, que se trata da combinação entre *forças produtivas* — somatório da força de trabalho humano com objetos de auxílio a esse trabalho — e *relações de produção* — forma de como os seres humanos organizam entre si a organização desse trabalho (SANTOS: 1984).

Destarte, no modo de produção capitalista, a alienação manifesta-se não somente na relação entre o homem e o produto de sua criação, mas do homem enquanto o seu trabalho, do homem enquanto trabalhador e do homem enquanto homem. Isso, porque uma das características distintivas do modo de produção capitalista é a forma como o trabalho é dimensionado. Dessa forma, em modos de produção pretéritos, o trabalhador dispunha de sua força de seu trabalho, do conhecimento do processo de execução de seu trabalho e, eventualmente, do modo de produção do seu trabalho (como no modo de produção feudal, no qual a propriedade comunal era de propriedade do senhor, mas de usufruto dos servos).

Contudo, no capitalismo, as forças produtivas e as relações de produção repousam sobre uma plataforma de *divisão do trabalho*. Com efeito, o capitalismo surge com a acumulação de recursos por parte de comerciantes, que executavam suas atividades em cidades, os *burgos*, como derivação do aumento da produtividade na Europa, ocasionado pela criação de novas técnicas agrícolas e pastoris, além da abertura de novas rotas comerciais, em razão do fim das cruzadas (BOITO: 2007).

Nessa conformação da burguesia enquanto classe, houve uma formulação de demandas dos burgueses perante os detentores do poder político (aristocratas), de sorte que a necessidade de segurança para as trocas comerciais (segurança física, segurança mercantil e segurança normativa) confluiu para o gradual engendramento da forma política denominada

Estado, que concentrava o monopólio da força (segurança física), da emissão de moeda fiduciária (segurança mercantil) e do direito (segurança normativa).

Desse modo, as forças e relações de produção feudais foram tornando-se obsoletas, porque não fazia mais sentido um trabalho integralmente executado por um tipo de campesinato em uma propriedade comunal, preso à terra. Não obstante, observou-se a privatização (*cercamento*) das antigas propriedades comunais pelos burgueses, para plantação de algodão e extração de matéria-prima para a nascente indústria têxtil, procedimento operado pela ordem jurídica (pois, conforme se viu, o direito é forma do capital) e consequente transformação da terra em mercadoria, fatores que se espalhariam, primeiro na Inglaterra e, depois, por toda a Europa.

Sem terra, os camponeses foram forçados a migrar para a cidade, onde, enquanto contingente ocioso de trabalhadores, dariam vazão ao ritmo crescente de produção, nas fábricas recém-criadas, tiveram de desempenhar não mais todas, mas uma função de seu trabalho. Esse trabalho fracionado é uma marca singular do capitalismo enquanto modo de produção, uma vez que não pode ser visualizado em outros modos anteriores, o que, mais tarde, seria dividido a ponto de poder ser substituído ou auxiliado por uma máquina (ANTUNES *et al.*: 2014).

Essa extensa digressão a respeito da formação histórica do modo de produção capitalista serve de esclarecimento para o fato de, nesse modo, a alienação apresentar várias formas de manifestação, que serão, a partir de então, exploradas.

Uma primeira espécie consiste na *alienação quanto ao objeto*. Essa modalidade é a expressão primordial da alienação, na qual o homem transfere para o objeto parte de si mesmo, por meio do processo criativo (trabalho), parte de si, seja em emoções, seja em energia, conforme anteriormente ilustrado, de sorte que o *sujeito criador* transfere parcela dele mesmo ao *objeto criado*. Essa alienação também se chama *separação*, uma vez que parte do sujeito dele é destacada e dada ao objeto.

Entretanto, no modo de produção capitalista, o trabalhador perde a noção de integralidade do processo produtivo das coisas, detendo o saber de apenas uma fração de seu trabalho, que agora se espalha em uma cadeia produtiva, visando ao aumento da produtividade, simplificação e fungibilidade da função do trabalhador. Por conta disso, manifesta-se uma nova forma de alienação, que é a *alienação quanto ao controle do trabalho*.

Como se disse, o *trabalho teleológico* é o elemento distintivo do homem enquanto espécie. Com efeito, para Marx, em *O Capital* (1983, p. 149-150):

Uma aranha executa operações semelhantes às do tecelão, e a abelha envergonha mais de um arquiteto humano com a construção dos favos de suas colmeias. Mas o que distingue, de antemão, o pior arquiteto da melhor abelha é que ele construiu o favo em sua cabeça, antes de construí-lo na cera. No fim do processo de trabalho obtém-se um resultado que já no início deste já existiu na imaginação do trabalhador e, portanto, idealmente.

Nesse processo de execução do trabalho para a satisfação de necessidades do homem, surgem novas necessidades, que serão satisfeitas mediante trabalho, que, por sua vez, envolverá a interação do homem com a natureza e do homem com os seus semelhantes (natureza, no sentido dialético), de modo que, por meio do trabalho, o homem deve realizar-se em sua natureza.

Contudo, quando desmembrado e posto como condição de apenas subsistência, por meio da *subsunção real ao capital*, o trabalho deixa de ser fonte de realização humana e passa a ser tão somente uma fonte de sofrimento, uma vez que o *sujeito criador*, além de *separar-se do objeto criado*, passa a *estranhar* (ignorar, desconhecer) o próprio *trabalho criativo*. Esse estranhamento, típico do modo de produção capitalista, consiste na *alienação quanto ao controle do trabalho*, como se pode ler no ensaio de Antunes (2005, p. 69):

Se podemos considerar o trabalho como um momento fundante da sociabilidade humana, como ponto de partida do processo (*sic*) de seu processo de humanização, também é verdade que na sociedade capitalista o trabalho se torna assalariado, assumindo a forma de trabalho alienado. Aquilo que era uma finalidade básica do ser social – a busca de sua realização produtiva e reprodutiva no e pelo trabalho – transfigura-se e se transforma. O processo de trabalho se converte em meio de subsistência e a força de trabalho se torna, como tudo, uma mercadoria especial, cuja finalidade vem a ser a criação de novas mercadorias objetivando a valorização do capital.

Dessa forma de alienação, decorre outra, que é a *alienação do gênero*. De fato, ao deixar de encontrar no trabalho o fechamento de um circuito interativo entre si e sua própria natureza, o indivíduo perde a noção de si mesmo enquanto agente produtor, enquanto sujeito criador, de sorte que, para além da *separação orgânica* entre o *sujeito criador* e o *objeto criado*, passa a ocorrer, como fruto da divisão do trabalho, um *estranhamento mecânico* entre o *sujeito produtor* e o *objeto produzido*.

Dessa forma, ao retornar para o seu criador, a coisa criada passa a oprimi-lo,

escravizá-lo, vez que este não a reconhece como oriunda do seu trabalho. Por consequência, o homem tem um *estranhamento de si mesmo*, visto que não se entende mais como parte integrante do gênero dos seres produtores, como gênero dos agentes interventores na natureza.

Como outra dimensão desse fenômeno, tem-se um quarto tipo de alienação, que é a *alienação quanto a espécie*. Nessa forma, ao deixar de encontrar no trabalho o fechamento dessa mesma rede de contato entre si e os outros homens, o indivíduo tem sua obra apropriada por outro e apropria-se da obra de outros, processo histórico que gesta as classes e, por conseguinte, a luta de classes, como motor dialético da história.

Com isso, ao voltar-se contra sua própria espécie, segundo Marx, o homem torna-se um animal, ou seja, faz-se bestial, uma vez que a necessidade de apropriar-se do outro ou não deixar ser ele mesmo apropriado por alguém anula sua liberdade, mas torna-se um imperativo necessário, como nos animais (MARX, 2002).

Entendidos os modos como ocorrem a alienação, será possível remeter a análise ao objeto superestrutural (norma jurídica), para, posteriormente, compreender como esse objeto se relaciona com a alienação, na urdidura de fenômenos sociais, sobredeterminados juridicamente, que se podem observar no atual estado de coisas.

## **2. SERVIÇO PÚBLICO NO BRASIL: UM RECORTE ESTRUTURAL**

Neste capítulo, será feito um breve histórico do serviço público brasileiro, isto é, das condições estruturais de formação e de constituição dessa categoria social, projetada em uma categoria jurídica.

Será adotado como marco inicial a Era Vargas, discutindo-se os efeitos das reformas administrativas operadas nesse período para a integração entre servidores (à época, funcionários) públicos com o restante da classe trabalhadora. Em seguida, examinar-se-á o interregno entre a Era Vargas e o período da redemocratização, que coincide com o início da implementação da agenda neoliberal do Brasil.

Por fim, será revisto o desenho dos esforços políticos neoliberais na reconfiguração do serviço público brasileiro, ao lado dos posteriores governos de centro-esquerda, com seus respectivos impactos nas condições materiais dos servidores.

O conteúdo desse capítulo não gerará uma conclusão por si, mas subsidiará as conclusões finais do trabalho, uma vez que a alienação decorrente de uma categoria jurídica só poderá tomar por base uma realidade concreta e material, presente na história.

### **2.1 A infraestrutura: base do serviço público brasileiro.**

#### *2.1.1. Breve histórico do serviço público brasileiro.*

Para que se estabeleça uma explicação material da relação entre os servidores públicos e a alienação, é imprescindível que se compreendam as sobredeterminações superestruturais que permitem ao observador identificar qual classe de indivíduos pode, ou não, ser denominada de "*servidores públicos*", em um determinado recorte geográfico (nacional) e temporal. Por esse mesmo imperativo de nomenclatura, antes de tratar dos servidores públicos (*categoria específica deste trabalho*), tem sido e será, ainda por um tempo, necessário trabalhar com o conceito de agentes públicos (*categoria genérica neste trabalho*).

Com efeito, para que se estabeleça uma perspectiva crítica do que são os agentes públicos brasileiros, é indispensável uma leitura estrutural desse objeto, uma vez que uma revisão puramente normativa dos enunciados jurídicos que caracterizam essa parcela do corpo social, quando desconexa de contexto histórico e material, pouco elucida a respeito da posição social desse grupo, bem como do real significado dos contornos jurídicos que o descrevem.

Posta a necessidade de uma leitura estrutural de quem são os agentes públicos, não se pode deixar de esclarecer que a estrutura se trata de uma conjunção entre a infraestrutura e superestrutura. Como anteriormente, abordado, a infraestrutura está relacionada ao modo pelo

qual uma sociedade produz e distribui as riquezas, enquanto a superestrutura se refere aos esquemas políticos, jurídicos, religiosos (todos ideais, ou *ideológicos*) como efeitos de sobreconstituição acidental, conformados à infraestrutura.

A relação entre esses dois elementos é descrita por Marx (2008, p. 47), segundo quem:

As relações jurídicas, bem como as formas do Estado, não podem ser explicadas por si mesmas [...] essas relações têm, ao contrário, suas raízes nas condições materiais de existência [...]. Na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes da sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo da vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o ser social que determina sua consciência.

Partindo desse ponto, será preciso resgatar, ainda que de modo ligeiro, o que não conviria ao porte deste trabalho, alguns aspectos históricos referentes aos agentes públicos brasileiros, enquanto classe embrionária, classe organizada e classe desmontada.

Além disso, cabe destacar que o estudo das características formais dos agentes públicos, bem como das classificações que essa categoria sociojurídica oferece, não caberá neste capítulo, dedicado à tessitura de um panorama histórico desses agentes. Contudo, por imperativo de uniformização terminológica, é preciso adotar um conceito, mesmo que provisório, do que seja um agente público.

No entanto, reitera-se que a categoria jurídica dos agentes públicos no direito positivo brasileiro será devidamente recapitulada e examinada na terceira parte deste trabalho, de forma que a ausência dessa categoria nesta segunda parte do trabalho não será prejudicial à análise global por ele pretendida, visto que esta seção se dedica à construção histórica (*diacrônica*), e não estritamente jurídica (*sincrônica*) desse objeto de estudo.

Esclarecido esse ponto, pode-se trabalhar com um conceito precário de agente público, que, para esta categorização histórica, poderá ser compreendido como toda pessoa que ocupa cargo ou exerce função de natureza estatal, estando, portanto, subordinado ao regime jurídico público, independentemente do modo de remuneração ou do reconhecimento do vínculo formal.

Essa definição, ainda que genérica e tendentemente anacrônica, é necessária para que

se estabeleça um contínuo entre as pessoas que, em diferentes épocas e sob diferentes arranjos políticos, econômicos e jurídicos, ocuparam, historicamente, a condição de classe trabalhadora cuja força laboral se empregou a serviço do Estado.

De mais a mais, essa justificativa ensejaria uma formulação crítica do que seja o Estado; no entanto, fugiria do escopo deste trabalho abordar, ainda que tangencialmente, a noção crítica de Estado como instrumento específico de dominação de uma classe sobre outra, bastando, por ora e precariamente, a definição clássica de Estado como "*uma ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado de determinado território*" (Dallari, 2011, p. 109), conceito que não oferece graves obstáculos teóricos ao alcance do objetivo focal do trabalho, a saber, entender como a alienação se relaciona com o regime jurídico dos agentes desse mesmo Estado.

#### *2.1.1.1. Da Era Vargas ao Governo Dutra.*

Tomando como ponto de partida a premissa de que é coerente falar-se em serviço público a partir das reformas administrativas que introduziram o modelo burocrático no Brasil, implementadas a partir do primeiro Governo Vargas, será adotada a opção de não se fazer um esboço do que se poderia classificar como agentes públicos nos períodos convencionados, na história brasileira, como Império e Primeira República.

Nesse sentido, com a falência da República dos Coronéis, causada pela crise decorrente da quebra da Bolsa de Nova Iorque, em 1929, o poder político é tomado por Getúlio Vargas, cuja administração, já no discurso de posse, como informa Wahrlich (1983), buscara a implementação de um modelo racional de burocracia, por meio da introdução de critérios de imparcialidade e uniformização na seleção e promoção dos agentes.

Na verdade, o imperativo que se colocava, à época, era o redesenho de uma estrutura estatal que pudesse servir de plataforma para o desenvolvimento pleno do capitalismo no país, sobretudo do capitalismo industrial, uma vez que o controle da burguesia agrária sobre o aparato público nacional ficara enfraquecido com o desmantelamento do mercado internacional da exportação de café.

Nesse sentido, o impacto jurídico da necessidade material de fortalecimento do Estado para financiamento de um modelo nacional-desenvolvimentista, lastreado na indústria, foi não só, por um lado, a expansão tanto do número dos agentes públicos quanto das áreas em que eram lotados, mas também, por outro lado, a adoção de critérios racionais de seleção, treinamento, gestão e coordenação desses agentes, para que esse crescimento rápido do

Estado pudesse dar conta, em curto prazo e de modo eficiente, do projeto que se colocava como urgente no horizonte político nacional.

A respeito dessa nova conformação do Estado, esclarece Bercovici (2010, p. 376):

A etapa decisiva de constituição do Estado brasileiro ocorre a partir da Revolução de 1930. As tarefas a serem enfrentadas eram inúmeras: a centralização e unificação do poder estatal, a "estatização das relações sociais", quando vários setores da sociedade passaram a buscar o Estado como *locus* privilegiado para garantir e ampliar seus interesses, a intervenção econômica minimamente planejada, a construção de um aparelho burocrático-administrativo etc. O destaque deve ser dado à simultaneidade de questões colocadas em um curto espaço de tempo para o Estado brasileiro, ligadas à construção de um Estado nacional e de um Estado intervencionista com estruturas típicas do capitalismo avançado. E esta simultaneidade explica, historicamente, muitos avanços e continuidades na estrutura estatal brasileira.

Como se pode inferir dessa proposição, a modificação das estruturas políticas e jurídicas do Estado brasileiro se deu sob a coordenação de uma classe, mediante o atendimento dos interesses de quem detinha o controle econômico do estado de coisas nacional após a tomada do poder, em 1930. Além disso, o movimento de estatização necessário à implementação do capitalismo industrial no Brasil não podia ser executado pela própria burguesia, nem apenas pelos então integrantes dos quadros estatais.

Por essa razão, fazia-se necessária a constituição de um corpo de agentes públicos que, em mais uma contradição dialética, levasse a cabo o projeto nacional da burguesia brasileira, mas que por ela não fosse composto, senão por trabalhadores. Essa contradição foi resolvida mediante a criação de um regime jurídico e social característico desses agentes públicos, que garantisse a eles as condições de reformar a máquina pública, mas distanciando-se do restante da classe trabalhadora, sob o verniz da racionalidade e do rigor técnico.

Nessa esteira, os primeiros anos do Governo de Vargas assistem à criação de diversas instituições que viriam a fortalecer o Estado Brasileiro, dando-lhe protagonismo na realização do projeto desenvolvimentista, consoante registra Cano (2005, p. 7):

Para outras questões, Vargas também criou empresas ou órgãos públicos, que embora fossem de dimensão nacional, tinham localizações regionais específicas ou beneficiavam mais, de alguma forma, certas partes do território nacional, interiorizando, assim, parte dos efeitos da política de gastos e investimentos públicos. Como exemplos: em 1932, a Inspetoria Regional do Ministério do

Trabalho, Indústria e Comércio; em 1934, o Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM); em 1938, o Conselho Nacional do Petróleo (CNP); em 1939 o Conselho de Águas e Energia Elétrica (CAEE); em 1941 a Cia. Siderúrgica Nacional; em 1942 a Cia. Vale do Rio Doce e em 1943 a Fábrica Nacional de Motores e a Cia. Nacional de Ácalis.

Desse modo, as tentativas embrionárias de profissionalizar os agentes públicos consistiram nesse esforço de organização de carreiras de todo o serviço público federal (replicada, em seguida, nas esferas estaduais e municipais), criação de planos de cargos, carreiras e salários, adoção do concurso público como forma de seleção de servidores públicos (denominados *funcionários públicos*), e criação da estabilidade, para os funcionários públicos aprovados em concurso, após dois anos de exercício (BRASIL, 1930).

Esse movimento de burocratização da máquina administrativa alcançou seu auge após o autogolpe que inaugurou o regime do Estado Novo, a partir de 1938. Com efeito, a Constituição de 1937, por exemplo, previa a fundação do Departamento de Administração do Setor Público (DASP). Na verdade, o fortalecimento da Administração Pública Federal era dado, naquele momento, pela preponderância do Poder Executivo sobre os demais poderes, o que era viabilizado pela governança proporcionada pela organização e homogeneidade das práticas administrativas (BRASIL, CEPÊDA e MEDEIROS, 2014).

Além disso, cabe pontuar que essas medidas, longe de serem concessões do regime varguista, tanto em sua vertente semidemocrática quanto autoritária, eram decorrência de uma demanda burguesa de profissionalização dos serviços estatais, uma vez que era o Estado o responsável pela reabilitação da grande burguesia nacional, no contexto de crise.

No entanto, é fundamental afirmar que as reformas varguistas que conferiram melhores condições materiais aos agentes públicos não se propuseram a permitir que estes se organizassem enquanto classe, uma vez que, enquanto permitia aos trabalhadores do setor privado a sindicalização, a posteriormente criada Consolidação das Leis do Trabalho vedaria expressamente essa prerrogativa aos funcionários públicos, conforme reza o artigo 566: "Não podem sindicalizar-se os servidores do Estado e os das instituições paraestatais".

Além disso, o advento do Estado Novo, decorrente da crise gerada pela Segunda Guerra Mundial, importaria na piora das condições materiais da classe trabalhadora, por meio do sufocamento das liberdades coletivas e do sequestro dos sindicatos pelo corporativismo e peleguismo (PAULA, 2018). Em razão disso, será necessário compreender como os trabalhadores do setor público atuavam, como classe, do fim da Era Vargas até a

redemocratização.

O Governo Vargas, tanto no primeiro estágio (semidemocrático, pois iniciou-se com um golpe de Estado, tendo promulgado, em seguida, uma Constituição), no segundo estágio (autoritário) e no terceiro estágio (novamente democrático, após o Governo Dutra), pode ser descrito como um período de intensas contradições, especialmente no que diz respeito aos agentes públicos civis, uma vez que experimentaram melhora nas suas condições materiais, mas ainda sofriam de forte ingerência política (RODRIGUES e ANTELO, 2019).

É importante ressaltar que as conquistas dos trabalhadores, na Era Vargas, tanto dos públicos (organização de carreira e estabilidade) e dos privados (leis trabalhistas consolidadas e sistêmicas) não foram concessões governamentais gratuitas, mas decorrentes da luta organizadas das classes trabalhadoras, em que pese à proibição expressa de sindicalização daqueles.

Contudo, de acordo com Alves (2021, p. 161), a proibição de sindicalização dos agentes públicos não impediu que eles se organizassem em associações mutualistas, que, na prática, serviam como base para uma organização de massa desses trabalhadores, ainda que orientadas por interesses restritos a cada categoria. Com efeito, era grande o número dessas associações, conforme a cronologia estabelecida por Alves:

As associações mutualistas, por muito tempo, tiveram a finalidade de proteger os trabalhadores e suas famílias nos “momentos de afastamento do trabalho por acidente, viuvez, funerais etc.” (MATTOS, 2009, p. 47). Além disso, tinham também o caráter recreativo e de representatividade da categoria. Até a Constituição de 1988, os trabalhadores do setor público se organizavam por meio dessas associações, devido ao impedimento legal do sindicalismo do funcionalismo público, “enquanto para o conjunto da classe trabalhadora é criado o sindicalismo oficial de Estado cuja trajetória varia entre períodos de maior e menor controle político da ação sindical” (NOGUEIRA, 1999, p. 2).

Em 1930, foi criado, em São Paulo, o Centro do Professorado Paulista; em 1931, a Associação dos Funcionários Públicos de São Paulo; em 1945, a Associação dos Professores do Ensino Secundário; em 1949, a Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (Apeoesp); em 1952 foram criadas a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil e a União Nacional dos Servidores Públicos (fechadas em 1964) (NOGUEIRA, 2005, p. 99; BOSCHI, 1987, apud GUEDES, 1994, p. 409; RODRIGUES, 1981, pp. 541-550, apud NOGUEIRA, 2005, p. 104; FARIA, 2013, p. 2).

Apesar disso, sempre houve um esforço do Governo Vargas de fazer parecer que os

interesses da classe trabalhadora convergiam com os interesses do Estado e da classe patronal (burguesa), além da tentativa de apagamento do protagonismo dos trabalhadores na conquista de seus próprios direitos, como explica Paranhos (2007, p. 25), segundo quem, "*ao promover a glorificação do Estado – e de Vargas, sua personificação – como o agente que zela e vela pelos interesses dos trabalhadores, a ideologia do trabalhismo alimentou a reafirmação da incapacidade política das classes trabalhadores*".

Na verdade, ao mesmo tempo em que buscou dar uma aparência técnica e despolitizada às carreiras do serviço público, o Governo Vargas promoveu um rígido controle político sobre a máquina administrativa brasileira, sendo ela indispensável ao alcance da governabilidade autoritária característica do Estado Novo.

Do ponto de vista sociológico, por fim, também não se pode deixar de destacar que, à guisa do pensamento de Ângela Maria de Castro Gomes, a Era Vargas não serviu apenas para imprimir na classe trabalhadora, sobretudo na parcela dela constituída por agentes públicos, marcas de autoritarismo, coerção e manipulação, mas também concorreu para a criação de uma autoimagem da classe trabalhadora orientada, ora pela coerção por parte do Estado, ora pelo consenso e pela pacificação entre as classes, no que se constitui como o *mito do trabalhismo*, de uma classe trabalhadora complexa e organicamente integrada às demais (GOMES, 2002).

Com isso, pode-se adotar a Era Vargas como um marco estrutural do que se considera agente público no direito brasileiro, uma vez que, nesse período, foram estabelecidas as diretrizes jurídicas que comporiam esse estrato social, bem como foram se consolidando as características políticas desse setor da sociedade, como uma anfibologia entre a classe trabalhadora e os interesses do Estado burguês.

#### *2.1.1.2. Do Governo Dutra à redemocratização.*

O Governo Dutra, que ocupou o interregno entre o Estado Novo e o período plenamente democrático de Vargas, foi o responsável pela gestação de uma tentativa sistêmica de sufocamento dos movimentos da classe trabalhadora. Isso ocorreu, porque, de acordo com Svartman (2014), com o fim da Segunda Guerra Mundial e o recrudescimento da Guerra Fria, a partir de 1945, era de interesse dos países do centro do capitalismo, em especial, os EUA, evitar que os movimentos de massa trabalhistas se organizassem e, com o apoio de partidos comunistas, deflagrassem movimentos revolucionários, o que, de fato, ocorreria, por exemplo, em Cuba, de 1953 a 1959.

Se, na Europa, de acordo com Pochman (2004), a aversão à disseminação da ideologia socialista se deu por meio da construção e expansão de uma rede de bem-estar social, derivada de planos de reconstrução da europeia no pós-segunda guerra, na periferia do capitalismo, isso se deu por meio de ocupação direta (como no caso da Coreia e da fracassada tentativa no Vietnã) ou por meio do financiamento de golpes de Estado e instauração de ditaduras repressivas da organização sindical e de esquerda.

Com efeito, ainda segundo Pochman (2004, p. 176-177):

No Brasil, o governo anticomunista e pró-Estados Unidos de Dutra teve que se ver com o crescimento do trabalhismo, do nacionalismo (capaz de organizar grandes movimentos, como a campanha do petróleo, e de dividir as Forças Armadas) e com o retorno de Getúlio Vargas, agora pelas urnas, à presidência da República. (...) Fortemente marcados pelo anticomunismo e por uma visão maniqueísta do cenário internacional, os oficiais brasileiros que integraram os primeiros quadros da ESG deram início a formulação da Doutrina de Segurança Nacional (DSN). O processo de elaboração da DSN, no início dos anos 1950, produziu uma combinação heterogênea de aspectos do planejamento e do liberalismo norte-americanos com elementos difusos do chamado pensamento autoritário brasileiro, consumido por uma fração da oficialidade do Exército desde os anos 1920.

Com base nisso, é possível compreender que, diferentemente da repressão apenas interna, experimentada nos governos anteriores, até Vargas, naquele momento, a organização dos trabalhadores, aí incluídos os trabalhadores do setor público, era monitorada e, eventualmente, reprimida por movimentos também externos à conjuntura nacional. Esse dado é importante para que se possa compreender como as influências de tendências políticas internacionais começam a modelar as relações entre classes no âmbito nacional, o que redundará, adiante, conforme se observará adiante, como os influxos neoliberalizantes alteraram as relações de organização dos trabalhadores.

Por ora, importa destacar que a tendência repressiva a movimentos de classe organizados, como os sindicatos, é parte da ação fomentada pela Doutrina de Segurança Nacional, que permanecerá financiada pelos Estados Unidos, especialmente por meio de *think tanks*. De acordo com Rocha (2015, p. 262, *apud* MARQUES e VARGAS, 2021, p. 36), *think tanks* são "*instituições permanentes de pesquisa e análise de políticas públicas que atuam a partir da sociedade civil, procurando informar e influenciar tanto instâncias governamentais como a opinião pública no que tange à adoção de determinadas políticas públicas*".

Nas décadas de 1950 e 1960, essa atuação antissindical e antimassas continuou

durante os governos democrático posteriores a Vargas, fortemente disseminada na América Latina e financiada pelos Estados Unidos, como decorrência da Revolução Cubana, ainda que não fossem políticas de Estado, uma vez que eram promovidas por *think tanks*. (MORAES: 2013). No entanto, uma maior repressão foi experimentada pelos trabalhadores, inclusive os públicos, com a irrupção do *golpe cívico-militar empresarial de 1964*.

Durante a ditadura instaurada por esse golpe, até mesmo as associações mutualistas dos funcionários públicos civis sofreram uma diminuição, tendo em vista a tentativa de sufocamento de quaisquer movimentos de massa, fruto do maniquesísmo estabelecido pela cúpula do governo militar, que enxergava qualquer organização de classe como um reflexo da atividade comunista, o que reverberava em uma resposta autoritária a qualquer sinal de organização popular, como se entrevê em Pochman (2004).

Apenas com o arrefecimento da ditadura, já no fim da década de 1970, as associações de funcionários públicos civis começaram a se reorganizar, com protagonismo para os funcionários das universidades públicas, participando de greves, junto aos trabalhadores da iniciativa privada, como resposta às políticas de arrocho salarial e piora das condições de vida operada pelo governo ditatorial. De fato, isso pode ser lido em Alves (2021, p. 161), segundo quem:

Apenas nos anos de 1978 e 1979 é que o movimento sindical ressurge, e com ele, o movimento dos trabalhadores do setor público organiza-se e trava lutas quase sempre acompanhadas “por longas greves, resultando num total de jornadas perdidas superior às computadas no setor privado no mesmo período” (FARIA, 2013, p. 1).

No âmbito das universidades federais, foi criada em 1978, a Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras – FASUBRA, e a ANDESSN, em 1981 como Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior, e depois da CF/88 passou à denominação Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior.

Consoante narra Faria (2004; *apud* Alves, 2021), a reação do governo, à época, foi a criminalização da greve dos funcionários públicos, que passaria a ser tipificada na Lei de Segurança Nacional, documento normativo usado de base para dissolução violenta de várias greves, deflagradas pelo movimento operário de 1978.

Ademais, não é possível ignorar o fato de que, em razão da falta de uma coesão entre as diversas categorias de agentes e sendo parte dos funcionários públicos integrantes eles mesmos da estrutura política do Estado, bem como dela beneficiários, como juízes, militares e

outros agentes públicos de escalões altos, embora o caso dos militares de patentes baixas deva ser estudado à parte, fugindo ao tema deste trabalho. A esse fenômeno se dá o nome de *corporativismo*, quando esses trabalhadores se desligam dos demais funcionários públicos, em razão de seus interesses particulares de classe e *clientelismo*, quando o fazem sob a esfera de influência de apoio político.

Apesar disso, para autores como Rodrigues (2001, p. 36, *apud* Vieira, 2007, p. 8-9), o corporativismo e o clientelismo de parte dos agentes públicos não desnaturou a organização destes, mas contribuíram para uma organização coesa dos funcionários públicos, em torno de seus interesses comuns, por melhoria das condições de vida, o que passou a se dar, também, no contexto da redemocratização, conforme se pode ler:

... além da negação do clientelismo ou do corporativismo estatal, creio ser possível afirmar que tais movimentos populares e sindicais contribuíram efetivamente para a conformação de novas atitudes para com o fazer política... e no compartilhamento de uma ética pública solidária, tendências que tiveram desde o início, como horizonte político institucional, a democracia. Nesse sentido, mesmo forjando, em seu nascimento, um forte caldo de cultura antiinstitucional, os movimentos populares ajudaram a montar... um novo paradigma discursivo e um novo estoque de práticas políticas que incidiram sobre o comportamento dos atores presentes na arena política nacional, notadamente a oposição democrática ao regime militar, liberais ou esquerdas.

Todavia, a embrionária organização de massas dos funcionários públicos, renomeados para servidores públicos, pela Constituição Federal de 1988, conforme recorte adiante estabelecido, sofreria um novo golpe, em razão do advento do neoliberalismo nas políticas públicas e administrativas brasileiras.

Com isso, é possível entender que, diferentemente dos trabalhadores do setor privado, que experimentavam ora mais ora menos interferência estatal no funcionamento de suas organizações sindicais, os agentes públicos, apesar das reformas estruturais em suas condições de trabalho, ocorridas no início do século XX, sempre tiveram uma organização enquanto classe invertebrada e difusa, decorrência, sobretudo, da proibição estatal a essa união, além da falta de comunhão de interesses por parcelas desses mesmos agentes.

#### *2.1.1.3. Da redemocratização ao retorno dos governos neoliberais.*

Do ponto de vista dos movimentos trabalhistas, o período que demarca o fim da ditadura empresarial cívico-militar e a volta dos governos civis ao Brasil é inaugurado por uma greve dos agentes públicos civis de grandes proporções, que, conforme Mascarenhas (2000, p. 75), contou com agentes de 17 ministérios, 14 órgãos federais e 3 empresas estatais, totalizando 100.000 grevistas.

Nesse período, sob a presidência de José Sarney, o país experimentava uma hiperinflação, como herança do "*milagre econômico*" da ditadura, que foi o crescimento econômico observado no país entre 1968 a 1973, marcado pelo rápido crescimento do Produto Interno Bruto, pela industrialização e pela baixa da inflação. Esse cenário econômico corroia o poder de compra do consumidor e degradava, diariamente, as condições de vida dos trabalhadores, ainda onerado pela política de arrochos salariais (MACARINI, 2009).

Por essa razão, os trabalhadores vindicavam o pagamento da unidade de referência de preços (mechanismo de reajuste de salários que visava a conter a inflação), reajuste salarial de 75%, em razão da defasagem provocada pela hiperinflação e isonomia salarial entre servidores civis e militares, de acordo com Alves (2021), segundo quem essa greve só seria debelada um ano depois, mediante negociação coletiva entre os sindicatos dos servidores públicos e a Ministra do Trabalho, Dorothéa Werneck.

Importa destacar que participaram dessa negociação os recém-criados sindicatos dos servidores públicos, uma vez que a Constituição Federal passou a prever a sindicalização desses agentes, em razão da força dos movimentos populares dessa categoria, o que se deu, também, em grande parte, graças ao apoio da CUT, que já atuava entre os trabalhadores do setor público (SILVA, 2001).

No entanto, a crescente força dos sindicatos de servidores públicos, capitaneada por setores da esquerda compromissados com as diretrizes institucionais, estava agora baseado nas linhas conciliativa e reformista da Constituição de 1988. No entanto, essa orientação política do governo foi desmontada a partir da eleição de Fernando Collor de Melo, em 1989, de modo que o crescimento da força dos trabalhadores, sobretudo os do setor público, fora interrompida pela introdução da agenda neoliberal nas políticas públicas nacionais.

Com efeito, uma vez que o neoliberalismo será um conceito referencial para parte da análise pretendida neste trabalho, é fundamental que, ainda agora na análise infraestrutural da categoria de servidor público brasileiro, o conceito de neoliberalismo seja demarcado, tendo em vista que não se pode tratá-lo de maneira *apodíctica* (como se esse conceito já fosse presumido).

Por isso mesmo, será feita a opção pelo conceito trazido pelo geógrafo marxista

britânico David Harvey (2008, p. 12), para quem:

"O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e integridade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedades individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados. Além disso, se não existirem mercados (em áreas como a terra, a água, a instrução, o cuidado de saúde, a segurança social ou a poluição ambiental), estes deverão ser criados, se necessário pela ação do Estado. Mas o Estado não deve aventurar-se para além dessas tarefas. As intervenções do Estado nos mercados (uma vez criados) devem ser mantidas num nível mínimo, porque, de acordo com a teoria, o Estado possivelmente não possui informações suficientes para entender devidamente os sinais do mercado (preços) e porque poderosos grupos de interesse vão inevitavelmente distorcer e viciar as intervenções do Estado (particularmente nas democracias) em seu próprio benefício."

Desse conceito, é possível extraír que o neoliberalismo é uma doutrina político-econômica que se torna dominante no cenário capitalista global a partir da década de 1970, em razão da crise de acumulação de capital da década de 70 (*crise do petróleo* e *quebra do padrão-ouro*) e o abandono do modelo de bem-estar social, sobretudo no Reino Unido, onde o governo de Margareth Thatcher implantou, pela primeira vez, uma agenda neoliberal, pronunciadamente marcada pela *privatização e publicização*, pelo *corte de gastos públicos* e pela *desregulamentação do mercado*, elemento tomados, a partir daqui, como pontos de referência do neoliberalismo (CARRERA; MARCELINO, 2020).

No Brasil, embora houvesse um esboço de uma política neoliberal já nos finais dos governos militares e no Governo Sarney, o projeto neoliberal começou a ser implementado nas políticas públicas a partir do Governo de Fernando Collor de Melo, que durou entre março de 1990 a dezembro de 1992. Dos três marcos de referência, impactam mais sensivelmente a classe dos agentes públicos civis tanto a privatização e publicização quanto o corte de gastos públicos.

Isso, porque a privatização e a publicização ou aumentam a discricionariedade do empregador sobre os empregados, no caso de empregados públicos submetidos ao regime

celetista, no caso da privatização de empresas estatais, ou limitam o número de agentes públicos em áreas que outrora eram estatais, diminuindo a oferta de vagas no serviço público, no caso da publicização, que é a transferência da gestão de serviços e atividades, não exclusivas do Estado, para o setor público não estatal.

O corte de gastos, por sua vez, é a justificativa motriz para a privatização e a publicização. Com efeito, de acordo com Souza, Richter e Souza (2022), o neoliberalismo, ao utilizar-se da retórica do *Estado mínimo*, que consiste no pretenso enxugamento da máquina pública, na verdade, de acordo com o conceito adotado de Harvey, retira o Estado da posição de provedor de comodidades públicas, passando a instrumentalizá-lo.

Essa instrumentalização se dá mediante o posicionamento do Estado como tão somente um garante das relações de produção e troca no capitalismo, por meio de um sistema *legislativo* (para criação de regras previsíveis para a operação dos mercados), *monetário* (para manutenção de moeda fiduciária por meio da qual se darão essas operações), *policial* (aí inclusa a atividade *militar*) e *judicial* (para o cumprimento dessas regras de operação comercial e contenção de movimentos recalcitrantes, por meio do monopólio da força e do direito).

Fora dessas áreas, a atuação estatal é descartada, descartados com ela também os agentes públicos, ainda que as condições específicas de exercício profissional desses agentes seja importante nas áreas científica, educacional, sanitária ou ambiental.

O caso do Governo Collor, em particular, foi marcado por uma intensa perseguição aos agentes públicos, em especial, aos servidores públicos (agentes estatutários, ocupantes de cargo público efetivo e em comissão). Para isso, a campanha de Collor investiu em um inimigo simbólico de um servidor público privilegiado com altos salários e sem trabalhos, fazendo-se Collor ilustrar a si mesmo como "*o caçador de marajás*", conforme se lê em DI VAIA (2016, p. 117-119):

"Fernando Affonso Collor de Mello, então governador do estado de Alagoas, ganhou destaque no meio midiático por conta de sua empreitada contra os "marajás" – modo como eram chamados os funcionários públicos fantasmas, pessoas que exerciam cargos de confiança de políticos ou recebiam salários da "máquina pública" sem trabalhar, ou que simplesmente eram contemplados com ganhos salariais fora dos padrões para os cargos e funções que exerciam amparados por leis que lhes garantiam tais direitos. (...)"

Após eleito, Collor deflagrou uma tentativa de verdadeiro desmantelo dos quadros

funcionais da Administração Pública, sob o manto do corte de gastos, tendo demitido, ilegal e inconstitucionalmente, mais de 150 mil servidores e empregados públicos, durante quase todo o período de seu governo, entre março de 1990 e setembro de 1992, de acordo com Rodrigues e Jurgenfeld (2019). Essa política de terror contra os agentes públicos desmontou as mobilizações sindicais no serviço público, as quais, mesmo assim, pressionaram o Governo Itamar, pós-*impeachment*, para a aprovação da Lei 8.878/94, que anistiava os servidores e empregados ilegalmente demitidos.

Ainda de acordo com Rodrigues e Jurgenfeld, os dois Governos de Fernando Henrique Cardoso, doravante nominado FHC, são uma continuação da implantação da agenda neoliberal no Brasil. De fato, a administração FHC foi responsável pela privatização das empresas estatais de telefonia e comunicação, incentivo à venda de bancos estaduais e desindustrialização nacional, com a abertura dos mercados ao capital estrangeiro.

No que toca aos agentes públicos, essa categoria sofreu profundas alterações, com a implementação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado por Bresser-Pereira, então titular do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). O PDRAE, no seu texto-base, continha ataques aos servidores públicos, em especial, à estabilidade dos servidores, como parte do que denominava "*retrocesso burocrático de 1988*", conforme o seguinte (BRASIL, 1995, p. 21):

Como exemplos temos a estabilidade rígida para todos os servidores civis, diretamente relacionada à generalização do regime estatutário na administração direta e nas fundações e autarquias, a aposentadoria com proventos integrais sem correlação com o tempo de serviço ou com a contribuição do servidor.

Consoante essa linha, o Governo FHC alterou a constituição, flexibilizando a proteção garantida pela estabilidade (por meio da introdução do procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, como uma terceira forma de demissão de servidor público), e aumentando o tempo necessário para a aquisição dessa estabilidade (três anos, em vez de dois). Além disso, Fernando Henrique reduziu 20% dos servidores públicos federais (tendência seguida nos estados), por meio de programas de demissão voluntária e aposentadoria antecipada, bem como terceirizou vários trabalhadores, por meio da publicização.

Do ponto de vista de movimentos de massas, os sucessivos ataques neoliberais, tanto de Collor quanto de FHC, abalaram as forças dos sindicatos públicos, os quais, além de

adotarem uma postura defensiva contra os ataques, e não mais propositiva, tiveram parcelas de seus quadros gradativamente alinhadas pelo governo, ou seja, cúmplices das aspirações neoliberais do governo, conforme se vê em MACIEL (2011, p. 102-103):

A ofensiva neoliberal efetuada pelo governo atraiu o apoio de grande parte da mídia e de frações do bloco no poder, particularmente o capital externo e os setores importadores, mas também setores das classes subalternas, seja o movimento sindical identificado com a plataforma neoliberal e ligado à corrente do “sindicalismo de resultados”, que mais tarde criaria a Força Sindical e cujo principal dirigente era o Ministro do Trabalho, sejam os setores sociais desorganizados politicamente e polarizados ideologicamente pela apelação midiática promovida pelo presidente.

Apesar disso, é importante destacar que, durante esse período, sobretudo no Governo FHC, não houve um apagamento completo dos movimentos de massa dos trabalhadores do setor público, cuja parcela resistente continuou a organizar movimentos de oposição às políticas de desestabilização das condições de vida e de trabalho dessa parcela da classe trabalhadora. Desse modo, conforme atesta FARIA (2004, p. 5):

Se já era corrente no meio sindical a crítica em relação a um certo corporativismo do sindicalismo do setor público, isto é, o descolamento e a desarticulação com as lutas levadas à diante pelos trabalhadores do setor privado, o tratamento dado aos trabalhadores terceirizados demonstra a cegueira que o modelo sindical pode produzir e as barreiras de status que ainda subsistem entre as categorias de trabalhaores (*sic*).

No mesmo sentido, o conjunto dos servidores criou a Coordenadora de Entidades dos Servidores Públicos Federais, responsável por grandes mobilizações como a paralisação unificada em 2002 que envolveu saúde, previdência, receita federal e professores federais. Ao mesmo tempo, a década de 90 apresentou a ampliação do número de categorias do setor público que implementou formas de greve ou paralização (*sic*). Além dos setores mais tradicionais, ocorreram movimentos inéditos na receita federal, polícia federal, juizes (*sic*), trabalhadores das penitenciárias, policiais civis e militares.

Ainda de acordo com Faria, a resposta do Governo FHC a essas mobilizações grevistas foi o envio de um projeto de lei ao Congresso Nacional, que buscava regular o direito de greve dos servidores públicos, segundo o qual, na prática, haveria praticamente uma restrição desse direito.

Desse modo, observou-se como os trabalhadores do setor público foram afetados pelas políticas administrativas implementadas desde a redemocratização, conforme uma diretriz neoliberal. Adiante, será necessário resgatar o panorama dos agentes públicos durante os governos petistas e durante a nova onda neoliberal.

Com efeito, apenas no primeiro Governo Lula foi criada uma Comissão Especial Interministerial (CEI) para a execução das disposições da Lei 8.878/94, a qual, conforme se viu, anistiava os servidores e empregados ilegalmente demitidos. Esse movimento aconteceu não sem a pressão de servidores públicos organizados em categoria, de acordo com Palmares (2017, p. 2), segundo quem os trabalhadores "*suportaram incontáveis viagens de ônibus à Brasília, acampamentos em que a comida era preparada em latões e fogueiras improvisadas, realização de inúmeras manifestações de pressão aos parlamentares e governantes durante todo esse período*".

Os dois primeiros Governos Lula foram pautados, primeiramente, por um avanço nas liberdades sindicais, inclusive dos trabalhadores do setor público, que passaram a adotar uma postura não mais tão somente defensiva, mas agora de postulação frente ao Governo. Isso ocorreu, porque, diferentemente dos Governos Collor e FHC, o Governo Lula não se identificava com uma postura neoliberal, pelo contrário, apresentando um programa de governo desenvolvimentista.

Embora o Governo Lula tenha mantido diversas políticas neoliberais estabelecidas por seus antecessores, especialmente as reformas administrativas implementadas pela gestão FHC, no caso dos servidores públicos, o destaque que a liberdade sindical dos servidores públicos obteve durante a administração petista foi capaz de proporcionar às categorias de servidores historicamente atacadas uma sensível melhora nas suas condições de existência e de trabalho.

Com efeito, apesar de ter implementado uma reforma da previdência para os servidores públicos, logo no início do mandato, que, dentre outras medidas, estabeleceu a obrigatoriedade da contribuição dos aposentados, os sindicatos dos agentes públicos obtiveram importantes avanços para a categoria, dentre os quais se destaca a criação das bases de uma política permanente de capacitação e respectiva valorização dos servidores, aumento de vencimentos e subsídios, tentativa de restabelecimento do número de servidores, especialmente na área de educação, como docentes efetivos e técnicos administrativos educacionais, além de estabelecimento de mecanismos de negociação entre os interesses estatais e os de diversas classes de servidores.

De fato, apesar de extensa, é de grande valia a transcrição de parte da pesquisa de

Gomes, Silva e Sória (2012, p.172-173), que elucidam, concisamente, os avanços para os servidores públicos durante os Governos Lula, abaixo aposta:

Aos poucos, ao longo dos dois mandatos, o Governo encaminhou projetos de lei visando estruturar uma "política de recursos humanos", na linha do mencionado no documento Gestão pública para um Brasil de todos. Pode ser citado, por exemplo, o Decreto n. 5 707 de 2006 que instituiu a "Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal", cujo objetivo é o de estabelecer uma política de capacitação permanente dos servidores. Outro exemplo é o da Lei n. 11 784/08 que define diretrizes gerais do sistema de avaliação de desempenho. Sobre a estruturação/criação de carreiras e tabelas remuneratórias a legislação é extensa (para citar algumas: Lei n. 11 784/08; n. 11 776/08; n. 11 890/08; n. 11 355/06; n. 11 907/09). (...)

A maior novidade, no entanto, foi a instituição da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP), a qual pretendeu inaugurar um novo momento das relações de trabalho no serviço público. O governo Lula anunciou, desde os seus primeiros dias, que privilegiaria a via negocial para a resolução das dissensões dentro das quais um governo se vê mergulhado durante seu mandato. Rivalizando com as gestões anteriores, sobretudo com aquelas que foram presididas por Fernando Henrique Cardoso, o governo comprometeu-se a não criminalizar, tampouco optar pelo antagonismo em relação às demandas dos movimentos sociais, sindicais ou não. A imagem de grande negociador ou de entusiasta da negociação parece ter sido consolidada (GOMES, 2006).

Nessa linha, ainda no que diz respeito às políticas de negociação entre servidores e governo, observou-se um crescimento dos postos de trabalho no serviço público, especialmente nas áreas de educação, saúde e segurança, eixos que apresentam forte demanda de atuação estatal, o que se traduziu em políticas de construção de escolas, universidades, institutos federais, hospitalares, unidades de pronto atendimento e o aumento das corporações militares e civis, nas esferas estaduais e federal.

No entanto, é importante destacar que o próprio caráter conciliatório do Governo Lula não permitiu que uma tendência estatizante predominasse nessas áreas de interesse público. Pelo contrário, o segundo mandato de Lula e os dois mandatos subsequentes, de Dilma Rousseff, foram os responsáveis pelo aumento de políticas de fortalecimento da atuação do setor privado nessas áreas, a exemplo do FIES, que expandiu uma política, adotada na administração FHC, de financiamento de estudantes e crescimento de grupos empresariais de educação, o que retirou investimentos do serviço público e, mais tarde, seria responsável pela sua precarização estratégica (PEREIRA e BRITO, 2018).

Além disso, da perspectiva dos movimentos de massa, em especial, os sindicatos, que atuam para a aquisição de direitos por parte da classe trabalhadora, foi notório o fenômeno de posterior arrefecimento das lutas sindicais e de massa, logo após a adoção de uma posturaativa frente à nova conjuntura, já no segundo mandato de Lula e durante os dois mandatos de Dilma Rousseff. Para explicar esse fenômeno, Campos (2019, p. 187) postula três correntes teóricas de causas do enfraquecimento dos movimentos sindicais nos governos petistas, a saber:

1) aquelas que identificam uma nova elite sindical ou nova classe no poder (OLIVEIRA, 2003; SÓRIA e SILVA, 2011); 2) aquelas que, a partir de uma leitura *gramsciana*, percebem um “transformismo” da cúpula dirigente do sindicalismo e um processo de cooptação desta pelo governo (DRUCK, 2006; BRAGA, 2010; SOARES, 2013; MATTOS, 2003); 3) e aquelas que notam a conformação de uma nova frente de alianças de classes e frações de classes – alguns chamam de neodesenvolvimentista – da qual o sindicalismo faria parte como sócio menor e a partir disso ele teria se reconfigurado neste novo mercado de trabalho (GALVÃO, 2012; GALVÃO *et al.*, 2015; ARAÚJO e OLIVEIRA, 2011; MARCELINO, 2017 e BOITO 2018).

Neste trabalho, será adotada a tese da cooptação, segundo a qual os movimentos sindicais foram influenciados por um governo reformista de tal modo, que as lutas organizadas dos trabalhadores foram gradativamente abandonadas, sob a justificativa de que as sensíveis melhorias das condições da classe trabalhadora, sobretudo as dos trabalhadores públicos, tornariam desnecessárias a deflagração de greves e oposição ao governo.

Essa tendência seria mantidas durante o primeiro governo de Dilma Rousseff, de sorte que não houve reação expressiva das massas trabalhadoras a pautas flagrantemente contrárias aos seus interesses, como a Reforma Trabalhista, em 2017, e a Reforma da Previdência, em 2019. Com efeito, esses fenômenos não podem deixar de ser inseridos no contexto de ruptura político-institucional inaugurado com o golpe contra Dilma, conjuntura política que alçou Michel Temer no poder, o qual, seguido pela eleição de Jair Bolsonaro, representou um redirecionamento das políticas e diretrizes estatais para o neoliberalismo.

Ainda na temática da Reforma Trabalhista de 2017, não se pode deixar de destacar que ela se coloca nuclearmente nesse processo de retirada forçada de um projeto de governo neodesenvolvimentista e conciliatório e substituição de um processo neoliberal, de sorte que foi uma das primeiras medidas adotadas pelo Governo Temer, conforme explicam Mustafá,

Anselmo e Silva (2018, p. 86):

Valendo-se do avanço das mobilizações sociais pelo impeachment, a agenda alternativa apresentada à sociedade para se contrapor aos governos do PT previa a diminuição da intervenção estatal, como pode ser observado no documento do PMDB (“Uma ponte para o Futuro”), que foi apresentado à sociedade com a finalidade de Temer ganhar apoio da elite econômica com um programa ultraliberal. Nele há uma clara indicação de reduzir o tamanho do Estado, reduzir o gasto social, retirar direitos e diminuir a proteção social. O documento é uma forte demonstração das políticas do governo Temer, entre as quais já se previam as privatizações, a redução do gasto social, a reforma da previdência e a reforma trabalhista. Esta última estava pouco detalhada, indicando somente o fim da política de valorização do salário mínimo<sup>23</sup> e a prevalência do negociado sobre o legislado.

Nesse diapasão, é ainda mais notório o impacto desses eventos nas organizações sindicais e na capacidade de mobilização das massas de trabalhadores. De fato, a Reforma Trabalhista retirou a obrigatoriedade da contribuição sindical por parte de empresas e profissionais de uma categoria de representantes sindicais, condicionando essa contribuição a uma autorização prévia desses membros (MANUS, 2017). Essa medida interferiu, direta e negativamente, na operacionalidade dos sindicatos, que tiveram de contar com menos recursos e, consequentemente, com menor amplitude de atuação.

Essa fragilização sindical atingiu, de modo sensível, os empregados, sobretudo os do setor público, cuja incidência do regime jurídico-administrativo engessa as condições de negociação. Em relação aos demais agentes públicos, apesar de os agentes políticos permanecerem intocados, os servidores públicos enfrentaram as consequências das políticas de austeridade e cortes estratégicos de gastos públicos, o que se traduziu na piora das condições dos servidores públicos, a exemplo da falta de reajuste dos vencimentos, cujo valor real foi corroído pelas sucessivas ondas inflacionárias, sem reajuste correspondente.

Neste trabalho, não se buscará uma revisão das condições de materialidade e atividade histórica e social dos servidores nos anos posteriores ao Governo Temer, por se compreender que é necessário um adequado distanciamento cronológico da realidade presente, para que possa ser elaborada uma leitura adequada das conjunturas materiais.

No entanto, o estabelecimento do panorama traçado neste trabalho permite identificar os agentes públicos brasileiros, excluídos os de alto escalão e de caráter político, como uma parcela da classe trabalhadora constantemente sujeita aos fluxos e contrafluxos políticos e econômicos, exercendo poucos e pontuais episódios de protagonismo no histórico de lutas das

classes trabalhadoras, em razão de um certo descolamento entre esses agentes públicos e o restante da classe trabalhadora.

É fundamental que se trace um perfil dos agentes públicos brasileiros em comparação com o restante dos trabalhadores, uma vez que a financeirização da economia nacional, promovida pelo neoliberalismo, tem feito desaparecer o número de trabalhadores nos setores de agricultura e indústria, o que implica um crescimento de trabalhadores no setor de serviços, de modo cada vez mais precarizado, fenômeno paralelo ao ataque aos serviços públicos, com a respectiva tentativa de precarização destes.

### **3. SERVIDORES PÚBLICOS, A IDEOLOGIA JURÍDICA E ALIENAÇÃO**

Neste capítulo, serão resgatados os conceitos legais e doutrinários relativos aos agentes públicos e a seu respectivo regime jurídico no direito público brasileiro.

Em seguida, serão aplicadas as observações já elaboradas a respeito de ideologia para que se analise o modo pelo qual a ideologia atravessa a categoria dos agentes políticos e dos servidores públicos, com base no regime jurídico desses agentes no direito brasileiro.

Por fim, será buscada a compreensão de como a alienação, derivada dessa ideologia decorrente do regime jurídico dos servidores públicos, se manifesta nessa parcela da classe trabalhadora.

#### **3.1 Categoria geral: quem são os agentes públicos?**

Se, no início do capítulo anterior, foi preciso que se expusessem as razões pelas quais se adotaria uma definição provisória e genérica de quem sejam os agentes públicos, este capítulo deve se preocupar, pelo menos em etapa preambular, a conceituar o gênero e as espécies dos agentes públicos.

Com efeito, o conceito de agente público é diacrônico – isto é, modificado com o tempo –, porque é determinado de acordo com a superestrutura política e jurídica da época em que se observa, de modo que as disposições formais referentes a essa categoria refletem a posição material dela na realidade social de sua época.

Apesar disso, como uma categoria jurídica, esse termo possui uma historicidade, na medida em que já vinha sendo classificado na doutrina administrativista por autores como Hely Lopes Meireles, desde muito antes de sua primeira positivação em lei, na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), embora já houvesse inferências a esse termo na Constituição Federal de 1988.

Esclarecido esse ponto, cumpre reiterar que o recorte temporal da análise pretendida é sincrônico, ou seja, busca-se compreender de que forma a alienação se relaciona com o regime jurídico dos agentes públicos. Desse modo, será necessária a adoção de um conceito que abranja o outrora utilizado, mas posicionado no entendimento atual da superestrutura jurídica.

Assim sendo, para doutrinas modernas referenciais em Direito Administrativo, como Mello (2015, p. 250), a expressão referentes aos agentes públicos:

(...) é a mais ampla que se pode conceber para designar genérica e indistintamente os sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda quando o façam apenas ocasional ou episodicamente.

Quem quer que desempenhe funções estatais, enquanto as exercita, é um agente público. Por isto, a noção abarca tanto o Chefe do Poder Executivo (em quaisquer das esferas) como os senadores, deputados e vereadores, os ocupantes de cargos ou empregos públicos da Administração direta dos três Poderes, os servidores das autarquias, das fundações governamentais, das empresas públicas e sociedades de economia mista nas distintas órbitas de governo, os concessionários e permissionários de serviço público, os delegados de função ou ofício público, os requisitados, os contratados sob locação civil de serviços e os gestores de negócios públicos.

De acordo com essa definição doutrinária, tão holística quanto a provisória anteriormente adotada, podem ser classificados como agentes públicos tanto as pessoas integrantes do Estado quanto aqueles que, transversalmente, exercem atividade de caráter público, como concessionários, permissionários, delegatários ou representantes em geral. No entanto, para uma compreensão dos agentes públicos como classe, será preciso fazer um recorte e considerar apenas esse primeiro grupo – os integrantes do aparelho estatal, ainda que jungido de vínculos não efetivos.

Dentro desse termo amplo de agentes, é preciso que se estabeleçam as espécies de agentes políticos relevantes ao objeto desta análise, isto é, os agentes políticos que integram o Estado de modo não meramente transitório e enquanto classe. Para isso, opta-se, neste trabalho, pela esquematização classificatória da doutrina de Maria Sylvia Zanella di Pietro, ainda que o conceito de cada espécie possa ser colhido de doutrina diversa.

De fato, essa classificação é interessante, na medida em que não faz um recorte muito detalhado dos agentes de vínculo meramente transitório com os entes públicos, ao passo que evidencia os militares enquanto classe específica de agentes públicos, categoria que aparece diluída na noção de agentes administrativos, em obras de autores como Celso Antônio Bandeira de Melo ou Hely Lopes Meireles.

Desse modo, a classificação adotada é mais vantajosa ao objetivo deste trabalho, uma vez que não se debruça sobre elementos a serem excluídos, enquanto lança luz a elementos de particular importância ao escopo deste estudo. Justificada essa escolha, Di Pietro (2016, p. 651) comprehende os agentes públicos como "*toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta*", categoria essa segmentada, no Direito Brasileiro, ainda segundo Di Pietro (*ibidem*, p. 652) em "**1. agentes políticos; 2. servidores**

públicos; 3. militares; e 4. particulares em colaboração com o Poder Público".

Uma vez que o objeto deste trabalho recai sobre a parcela da classe trabalhadora que ocupa, de modo orgânico e não necessariamente transitório, não convém incluir no recorte do objeto os particulares em colaboração com o Poder Público. De fato, segundo Di Pietro, estes agentes "*pessoas físicas que prestam serviços ao Estado, sem vínculo empregatício, com ou sem remuneração*" (*ibidem*, p. 662), o que compreende os empregados de empresas concessionárias ou permissionários de serviços públicos (*agentes delegados*), os nomeados ou designados para exercício de funções públicas episódicas e relevantes (*agentes honoríficos*) e aqueles que assumem funções públicas em momentos emergenciais, como em enchentes ou incêndios (*gestores de negócio*) (*ibidem*), sendo todos esses, dessa forma, agentes públicos *eventuais, não necessários*.

Esclarecidos esses pontos preliminares, pode-se observar cada subcategoria de agentes públicos, a começar pelos agentes políticos, os quais, para Meirelles (2016, p. 81-82):

(...) exercem funções governamentais, judiciais e quase judiciais, elaborando normas legais, conduzindo os negócios públicos, decidindo e atuando com independência nos assuntos de sua competência.

São as autoridades públicas supremas do Governo e da Administração na área de sua atuação, pois não estão hierarquizadas, sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais de jurisdição.

(…)

Nesta categoria encontram-se os Chefes de Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) e seus auxiliares imediatos (Ministros e Secretários de Estado e de Município); os membros das Corporações Legislativas (Senadores, Deputados e Vereadores); os membros do Poder Judiciário (Magistrados em geral); os membros do Ministério Público (Procuradores da República e da Justiça, Promotores e Curadores Públicos); os membros dos Tribunais de Contas (Ministros e Conselheiros); os representantes diplomáticos e demais autoridades que atuem com independência funcional no desempenho de atribuições governamentais, judiciais ou quase judiciais, estranhas ao quadro do serviço público..

Desse modo, percebe-se que os agentes políticos são estão em posição capital na estrutura dos agentes públicos, cabendo-lhes a ingerência política, econômica e administrativa do Estado. Apesar de esses agentes, do ponto de vista juspositivista, estarem adstritos apenas aos limites constitucionais do esboço de freios e contrapesos (Bonavides, 1988), estão condicionados ao atravessamento de interesses dos grupos econômicos capazes de direcionar

as políticas públicas (ZAMPIERI, 2013).

No entanto, os agentes políticos não são tão somente aqueles que encabeçam a hierarquia político-administrativa do Estado, na elaboração de políticas públicas, mas também aqueles que têm poder de influenciar no circuito de decisões dessa natureza, tais como membros do Judiciário, do Ministério Público, da Carreira Diplomática e das Cortes de Contas, atores políticos indiretos, mas não menos importantes que os diretos.

Enquanto os agentes políticos caracterizam-se pela ausência de subordinação hierárquica, esse traço é elemento distintivo de uma segunda espécies de agentes públicos, os servidores públicos, os quais, ainda de acordo com Meirelles (*op. cit.*, p. 83-84):

(...) são todos aqueles que se vinculam ao Estado ou às suas entidades autárquicas e fundacionais por relações profissionais, sujeitos à hierarquia funcional e ao regime jurídico determinado pela entidade estatal a que servem. São investidos a título de emprego e com retribuição pecuniária, em regra por nomeação, e excepcionalmente por contrato de trabalho ou credenciamento. Nessa categoria incluem-se, também, os dirigentes de empresas estatais (não os seus empregados), como representantes da Administração indireta do Estado, os quais, nomeados ou eleitos, passam a ter vinculação funcional com órgãos públicos da Administração direta, controladores da entidade.

Além da subordinação, outra marca característica dos agentes administrativos, do ponto de vista jurídico, é o profissionalismo do vínculo que os jungem ao Estado, de modo que os agentes administrativos constituem uma parcela da classe trabalhadora que vende sua força de trabalho, mediante a prestação de serviços ao ente estatal ao qual estão vinculados.

Importante também é ressaltar que esse caráter profissional dos agentes administrativos não está ausente em subcategorias dos agentes políticos, de modo que não parece excessivo afirmar que juízes, promotores, advogados públicos ou integrantes da carreira diplomática exercem seus ofícios também de modo profissional, mediante venda de sua força de trabalho. No entanto, a capacidade de influir no direcionamento político-administrativo do Estado eclipsa a mera relação de emprego, de modo que esses profissionais, apesar de verdadeiramente membros da classe trabalhadora, detêm força de modificação política da conjuntura social, apesar da dependência dessa esfera para com as forças econômicas atuantes nessa mesma conjuntura.

Essa clivagem é fundamental para uma adequada observação do objeto deste trabalho, uma vez que não é possível analisar da mesma forma a atividade social da classe trabalhadora

dos agentes políticos e dos servidores públicos sob o mesmo prisma, como se fossem semelhantes. Desse modo, é oportuno entender como a ideologia jurídica incide de modo diverso sobre estes e sobre aqueles.

Além disso, para fins de ajuste de nomenclatura, cumpre destacar que Hely Lopes Meirelles denomina os servidores públicos como agentes administrativos, por entender que este termo é mais abrangente que aquele, na medida em que servidor público é apenas uma subcategoria da espécie de agentes públicos profissional e subordinadamente vinculados ao Estado. Para o magistrado administrativista (*ibidem.*, p. 84):

A categoria dos agentes administrativos – espécie do gênero agente público – constitui a imensa massa dos prestadores de serviços à Administração direta e indireta do Estado nas seguintes modalidades admitidas pela Constituição da República/88: *a) servidores públicos concursados (art. 37, II); b) servidores públicos exercentes de cargos ou empregos em comissão titulares de cargo ou emprego público (art. 37, V); c) servidores temporários, contratados "por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público" (art. 37, IX).*

Com efeito, tanto os servidores públicos, ocupantes de cargo efetivo ou em comissão, empregados públicos e pessoas ocupantes de funções públicas temporárias são, igualmente, agentes administrativos, ou seja, ligados à Administração Pública por meio de um laime caracterizado por profissionalidade e subordinação hierárquica. Não obstante, não parece tecnicamente adequado designar pelo hipônimos de *servidor público* o *empregado público*, que, diferentemente dos servidores ocupantes de cargo efetivo, não possui direito, via de regra, à estabilidade ou aposentadoria própria, assim como, diferentemente dos servidores ocupantes de cargo em comissão, precisam acessar o posto empregatício por meio de concurso público.

Desse modo, em que pesa à classificação adotada, que utiliza o termo servidores públicos para caracterizar um conjunto maior do que os agentes ocupantes de cargo efetivo, prefere-se, neste trabalho, designar esta parcela dos agentes públicos como *agentes administrativos*, para que se evite a formação de ambiguidades no transcurso da análise do objeto.

Sem embargo, Di Pietro ainda destaca dos servidores públicos (doravante, agentes administrativos), uma categoria de agentes públicos que, apesar de também se vincularem ao Estado por meio de uma relação de profissionalismo e hierarquia, do restante dos agentes

administrativos se diferenciam, *em tese*, na medida em que o teor da atividade transcende o profissionalismo simples, visto que a natureza do ofício castrense está correlata à própria garantia existencial do Estado, bem como, em razão disso, transcende a própria noção comum de hierarquia, os militares.

De fato, para a jurista: (*op. cit.*, p. 659):

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 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.

Desse modo, os militares, juridicamente, são regidos por disposições estatutárias próprias, detêm prerrogativas próprias, não extensíveis aos agentes administrativos, bem como gozam de restrições específicas à participação política.

Com efeito, os militares não podem, dentro dos agentes públicos, serem compreendidos como um bloco monolítico, mas segmentado entre militares oficiais e militares praças. De fato, aqueles se caracterizam pela posição de mando e pela interação com os agentes políticos (a exemplo da subordinação dos Chefes das Forças Armadas ao Presidente da República); já estes exercem função meramente executória, típicas dos baixos escalões dos corpos militares.

A partir dessa retrospectiva, é cabível concluir que o próprio direito positivo, por meio tanto de disposições normativas esparsas quanto de sistemáticas doutrinárias, cuida de qualificar e diferenciar os agentes públicos em classes distintas, conforme a diversidade de seus regimes jurídicos. Nessa esteira, a utilidade dessas classificações para este trabalho consiste na compreensão de que essas categorias os agentes públicos possuem base material, sendo sua denominação jurídica uma projeção ideológica dessa materialidade.

Por isso mesmo, o estudo das diferentes classificações de agentes públicos encontra relevância na medida em que permite entrever que os agentes públicos estão segmentados por um regime jurídico que é atravessado pela perspectiva de classe, por meio de construções

ideológicas, cujo foco se deterá na ideologia geral constitutiva dos servidores públicos brasileiros.

Dessa forma, delineado o esboço geral das três principais categorias de agentes públicos relevantes a este trabalho, passa-se, doravante, a compreender a influência da ideologia superestrutural na conformação das diretrizes jurídicas de suas respectivas categorias sociais.

### **3.2 Agentes públicos e ideologia.**

#### *3.2.1. Ideologia e agentes políticos.*

Antes de observar as ramificações dessa categoria jurídica abordada, e revisando-se o conceito inicial de ideologia adotado neste trabalho, não se pode deixar de destacar que essa classificação, enquanto qualquer categoria jurídica, não é meramente um constructo doutrinário ou legal, mas uma projeção jurídica de uma realidade material e concreta.

Com efeito, para a teoria crítica do direito, sobretudo para o pensamento do jurista soviético Evgeni B. Pachukanis, as categorias jurídicas apresentam, em si, uma contradição, uma vez que, embora moldadas por um contexto ideológico, não são, elas mesmas, ideologia pura, antes refletindo relações sociais reais e correspondentes a processos materiais.

De fato, explica Pachukanis a respeito das categorias gerais (1988, p. 37-38) que:

As categorias da mercadoria, do valor e do valor de troca são, sem sombras de dúvida, formações "ideológicas", representações deformadas, mistificadas (segundo a expressão de Marx), através das quais a sociedade, baseada na troca mercantil, concebe as relações de trabalho dos diferentes produtores. (...) Porém, tal não significa que as categorias de economia política tenham exclusivamente uma significação psicológica, que elas se refiram unicamente a experiências vividas, a representações ou outros processos subjetivos. (...) A constatação da natureza ideológica de um dado não nos dispensa de modo algum da obrigação de estudar a realidade objetiva, isto é, a realidade que existe no mundo exterior e não apenas na consciência.

Ademais, sobre as categorias jurídicas, entende o teórico soviético (*ibid.*, p. 40) que:

O que importa demonstrar, então, não é que os conceitos jurídicos gerais possam entrar, a título de elementos constitutivos, nos processos e sistemas ideológicos – o que de modo algum é contestável, mas sim que a realidade social, em certa medida

encoberta por um véu místico, não pode ser descoberta através desses conceitos. (...) A perfeição formal dos conceitos de "território nacional", de "população", de "poder do Estado", não reflete somente uma determinada ideologia, mas também a realidade objetiva da formação de uma esfera de domínio concentrado e, portanto, antes de tudo, a criação de uma organização administrativa, financeira e militar real, com um aparelho humano e material correspondente.

Por essa razão, o estudo de uma categoria jurídica é um meio de investigação das relações sociais materiais que subjazem a construção, a reformulação e a concepção dessas mesmas categorias, processos que se encontram transversalmente conexos à ideologia, enquanto elemento de constituição superestrutural da sociedade.

Posta a importância de uma categoria jurídica para o enfoque da teoria crítica, cumpre pontua que, apesar de não tratar direta e propriamente do objeto deste trabalho, não deixa de ser oportuna uma investigação, ainda que provisória e eminentemente rudimentar, do papel da ideologia e do modo como ela atravessa as conformações jurídicas que adstringem os agentes políticos brasileiros. Com efeito, apenas quando se entende a ideologia jurídica que superestrutura o Estado burguês, pode-se compreender a ideologia que incide, em maior ou menor grau sobre os servidores públicos.

Novamente, para fins de clareza, quando se toma a terminologia de *agentes políticos*, faz-se remissão às pessoas investidas em cargos estatais de competência oriunda da Constituição Federal, de sorte que detêm, no âmbito juspositivo, capacidade de influir nas decisões político-institucionais adotadas pelo Estado.

Dentro desse grupo, ainda é possível fazer um recorte entre *agentes políticos próprios* e *agentes políticos impróprios*.

Os *agentes políticos próprios* desempenham funções primária e diretamente políticas, de sorte que suas atribuições, dentro do desenho institucional dado, é participar da construção das diretrizes de atuação do Estado, integrando esse grupo o Presidente da República, Ministro de Estado, Governadores, Prefeitos e respectivos Secretários, além de agentes responsáveis pelo *controle político* da atuação destes, no caso dos membros do Poder Legislativo.

Por outro lado, os *agentes políticos impróprios* desempenham funções secundária e indiretamente políticas, uma vez que sua atuação apenas reflexamente interfere nessa construção das diretrizes estatais, normalmente estando relacionados ao *controle jurídico* da atuação dos *agentes políticos próprios*, como membros do sistema de justiça – membros da Magistratura, Ministério Público, Cortes de Contas e comando da Polícia Judiciária.

É necessário, neste ponto, ressaltar que este recorte é uma proposição esquemática útil a este trabalho para que se possa compreender a relação material entre os agentes políticos, enquanto categoria jurídica, e a política de fato. Isso porque nem todo agente político tem, verdadeiramente, poder político na mesma medida, intensidade e competência dos demais. Nesse sentido, a classificação entre agente político próprio e impróprio pretende se justificar na medida em que sinaliza que, na estrutura estatal, há funções políticas de atuação e de contenção dessa atuação.

Do ponto de vista material, a existência dessas duas classes de agentes políticos é relevante para que haja o metabolismo do capital, por meio da reprodução da forma-mercadoria. Com efeito, sendo os agentes políticos próprios representantes eleitos pela massa juridicamente denominada *povo* (mais especificamente, *cidadãos*), não é possível garantir, por exemplo, que os ocupantes do Congresso Nacional ou da Presidência da República ajam conforme os interesses da classe burguesa. Por isso mesmo, é necessário um corpo de agentes (*agentes políticos impróprios*), também com ingerência política, capazes de conter eventual comportamento recalcitrante dos representantes eleitos (*agentes políticos próprios*) (MASCARO, 2020).

Desse modo, são impróprios porque eles mesmos não fazem política, mas controlam eventual abuso, dentro do escopo de manutenção da ordem capitalista.

Juridicamente, ambas essas classes de agentes políticos (*próprios* e *impróprios*) interagem entre si por meio do mecanismo constitucional de freios e contrapesos, já mencionado, o que revela a subsistência de uma ideologia jurídica quanto à *a) finalidade do estado; b) legitimidade dos agentes políticos*.

Quanto à função do Estado, tem-se que a noção de que os agentes políticos são corresponsáveis por suas próprias atuações políticas, desconsideradas as influências e determinações de caráter material, a saber, econômico, faz nascer a ideologia jurídica de que esses agentes políticos detêm um função teleológica, ou seja, devem agir consoante as finalidades do Estado, inscritas ou inferidas da ordem constitucional do Estado.

Nesse ponto, é necessário compreender que a questão da finalidade do Estado é importante para que se compreenda como os agentes desse Estado o comprehendem e como o fazem ser compreendido. Com efeito, do ponto de vista da teoria clássica do Direito, a finalidade do Estado constituem "*o conteúdo de toda a atividade estatal, determinando mesmo a estrutura fundamental do Estado*" (KELSEN, p. 52).

Sabendo disso, a doutrina clássica, para este trabalho, eleita como suficientemente representativa a esquematização de Dalmo de Abreu Dallari (2011), enumera como fins do

Estado a posição de garante da ordem jurídica por ele mesmo estabelecida (*fim limitado*), propiciador de condições para satisfação das necessidades dos indivíduos submetidos (*fim utilitário*) e guarnecedor dos valores éticos da sociedade (*fim ético*).

No entanto, para a teoria crítica, o Estado, enquanto experiência política urdida na Idade Moderna e ainda presente na contemporaneidade, como visto na seção preambular deste trabalho, constitui-se como aparato de dominação violenta de classe; no caso, da classe detentora dos meios de produção (classe burguesa) sobre a classe detentora tão somente de sua força de trabalho (classe trabalhadora).

Desse modo, a finalidade do Estado, para essa linha teórica, é a garantia de dominação da burguesia dos meios de produção, razão pela qual, por exemplo, o Direito Civil estaria fundado sob a plataforma da propriedade privada, o Direito Penal seria, na prática, orientado por um forte seletivismo penal, o Direito Constitucional estaria cindido entre normas de eficácia plena (quando relacionadas a prerrogativas conexas aos direitos individuais) e de eficácia limitada (quando relacionadas a prerrogativas conexas aos direitos coletivos e sociais, podendo nunca ser implementadas, a depender da vontade dos legisladores, orientados por bancadas de interesse da burguesia).

Dessa diferença entre perspectivas, constata-se que a perspectiva da doutrina ortodoxa do direito ignora a clivagem entre classes, de sorte que os agentes políticos são colocados em uma postura ideológica de meros cumpridores de fins abstratos e genéricos do Estado, descolados da perspectiva material de diferença entre classes.

Na verdade, a ideologia que circunscreve o comportamento dos agentes políticos, sobretudo dos impróprios, parte do que Roberto Lyra denomina *mito da neutralidade*, a saber, o esforço teórico que tenta enxergar o direito como uma mera técnica de controle social, neutra, livre dos fluxos e contrafluxos políticos e das lutas de interesses diversos e irreconciliáveis que irrompem dialética e interminavelmente na sociedade.

Com efeito, para Lyra destaca (1999, p. 37):

Assim é que, para conservar aquele mito da “neutralidade”, afirma que o Direito é apenas uma técnica de organizar a força do poder; mas, desta maneira, deixa o poder sem justificação, como que nu e pronto a ferrar todo o mundo, mas de calças arriadas, com perigo para sua dignidade; portanto o mesmo Kelsen acrescenta que a força é empregada “enquanto monopólio da comunidade” e para realizar “a paz social”. Desta maneira, opta pela teoria política liberal, que equipara Estado e comunidade, como se aquele representasse todo o povo (ocultando, deste modo, a dominação classística e dos grupos associados a tais classes). Chama-se, então, de

“paz social” a ordem estabelecida (em proveito dos dominadores e tentando disfarçar a luta de classes e grupos).

Assim, para Lyra, é de interesse da classe dominante eliminar a própria noção de classe do desenho institucional da política e do direito, o que sinaliza para a própria fonte ideológica da atuação dos agentes políticos, que operam em favor da burguesia, como se os interesses desta, expressos em um sistema jurídico violentamente imposto por meio do aparato estatal, fossem os interesses convergentes de todas as classes, isto é, do povo.

Isso revela o caráter ideológico sobre os agentes políticos, o que, por seu turno, também permite compreender a *alienação* atuante sobre esses atores sociais, na medida em que deixam de se ver como *instrumentos ativos* da dominação da burguesia sobre a classe trabalhadora, e passam a ver-se como *destinatários passivos* de diretrizes político-jurídicas, ou seja, tão somente cumpridores de ditames de natureza constitucional ou legal, no que se denomina Estado Democrático de Direito.

Ademais, tal concepção de que o Estado detém finalidades independentes da divisão de classes na sociedade e da luta estabelecida entre elas, em razão de seus interesses irremediavelmente antagônicos, também permite que se verifique a existência de uma ideologia quanto à legitimidade dos agentes políticos.

Com efeito, a construção de um pensamento jurídico que não seja atravessado pelo vetor sociológico da existência e contradição entre classes faz nascer a figura de um ente jurídico indeterminado denominado povo, que pode ser entendido, pela teoria clássica, como membros que compõem subjetivamente o Estado e objetos da atuação desse Estado (Dallari, 2011), conceito esse que abrange desde o membro da classe burguesa mais influente sobre o Estado e as políticas públicas ao membro da classe trabalhadora mais miserável e oprimido por esse mesmo Estado.

Desse modo, da noção ideológica de Estado como composto pelo povo e a ele subordinado, característica ainda mais pronunciada nos Estados de Direito, decorre a característica ideológica dos agentes políticos, aqui enfatizados os agentes políticos próprios, ocupantes de cargos no Poder Legislativo e Executivo, como representantes do povo.

De fato, a ideologia quanto à legitimidade refere-se à construção teórica de que os agentes políticos representam o povo, em sua dimensão mais holística possível, desempenhando funções conforme os interesses desse povo, de modo que, progressivamente, por meio desse exercício, se alcançaria os objetivos do Estado, já consagrados, positivamente ou não, pelo próprio povo.

Essa ideologia produz a alienação em que o agente político deixa de se ver e de ser visto como representante de uma parcela específica desse povo, e passa a ser enxergado como representante pleno, de modo que, adotando-se a nomenclatura de Arnaldo Vasconcelos (2006) a *legitimidade de exercício* (conformidade dos atos políticos desempenhados pelo político constituído à vontade popular) se adequaria constantemente à *legitimidade de investidura* (conformidade da constituição de um político à vontade popular), ou mesmo se confundiria com ela.

Desse modo, tem-se que a alienação sobre os agentes políticos próprios decorre da ideologia de que o Estado por eles operado segue diretrizes finalísticas previamente inscritas e de que esses agentes representam o povo e cumprem a vontade dele.

Compreendida essa alienação decorrentes dessa ideologia, pode-se eliminar a diferença entre a teoria e a prática da atividade desses agentes, uma vez que as construções teóricas a respeito desse tema podem passar a incluir variáveis como pressão de grupos econômicos de influência, imiscuição entre agentes políticos e interesses privados, sobretudo do grande capital, pouco uso de instrumentos populares de consulta, como plebiscitos e referendos, dentre outros.

Já no que diz respeito aos agentes políticos impróprios, pode-se segmentá-los entre os *integrantes do sistema de justiça* e os *integrantes do sistema de controle*. Dentre os *integrantes do sistema de justiça*, alistan-se os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e das polícias judiciárias, dos quais estes, ao contrário das polícias administrativas, não são militares.

Novamente, é necessário estabelecer um novo recorte no objeto de análise, a fim de que se evitem digressões desconexas ao tema-base. Nesse contexto, indica-se que, quanto aos agentes políticos impróprios, importa uma abordagem da ideologia e da alienação apenas quanto aos membros do Poder Judiciário.

Primeiramente, essa exigência se dá em razão de uma necessidade de concisão do trabalho. Com efeito, uma vez que o trabalho se propõe a traçar as linhas fundamentais de uma discussão da alienação decorrente da ideologia jurídica sobre os servidores públicos, não é conveniente estender o alcance do objeto a diversos outros segmentos de agentes políticos, sendo a escolha dos pertencentes ao Poder Judiciário como um exemplo da argumentação central pretendida.

Em segundo lugar, também é notório que, enquanto classe política de garantia do cumprimento das disposições do ordenamento jurídico, as demais categorias de agentes políticos impróprios partilham, ainda que em menor grau, da ideologia e da alienação

característica aos juízes.

Nesse sentido, tem-se que, para este trabalho, no que pertine aos agentes políticos impróprios, basta uma capitulação de como a ideologia jurídica produz alienação nos membros do Poder Judiciário, sendo necessário, posteriormente, correlacionar essa modalidade de alienação com a alienação-tema deste trabalho, a saber, a relativa à ideologia jurídica dos servidores públicos.

Nesse sentido, dentre os membros do Poder Judiciário, a ideologia jurídica derivada do regime jurídico que se lhes impõe manifesta-se sob duas modalidades, de acordo com a categorização construída por Linardi (2017), a saber, ideologia jurídica quanto à *a) neutralidade; e b) segurança jurídica*.

Desse modo, a ideologia quanto possui um caráter *orgânico*, no sentido de que está relacionada ao regime jurídico de constituição dos próprios agentes políticos atuantes no Poder Judiciário, ou seja, com a organicidade da constituição mesma desses agentes.

Com efeito, a Constituição (Brasil, 1988) enumera como prerrogativas dos membros do Poder Judiciário:

Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias:

I - vitaliciedade, que, no primeiro grau, só será adquirida após dois anos de exercício, dependendo a perda do cargo, nesse período, de deliberação do tribunal a que o juiz estiver vinculado, e, nos demais casos, de sentença judicial transitada em julgado;

II - inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, na forma do art. 93, VIII;

III - irredutibilidade de subsídio, ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

Estabelecendo, em seguida, as seguintes vedações:

Parágrafo único. Aos juízes é vedado:

I - exercer, ainda que em disponibilidade, outro cargo ou função, salvo uma de magistério;

II - receber, a qualquer título ou pretexto, custas ou participação em processo;

III - dedicar-se à atividade político-partidária.

IV - receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei;

V - exercer a advocacia no juízo ou tribunal do qual se afastou, antes de decorridos três anos do afastamento do cargo por aposentadoria ou exoneração.

Com isso, os membros do Poder Judiciário estão vinculados ao Estado sob um regime jurídico cujas linhas mestras, por meio de prerrogativas de blindagem contra as ingerências dos membros do Poder Legislativo e do Poder Executivo e de vedações à percepção de recursos privados e exercício de atividade político-partidária, procuram afastar esses membros da atividade política, em tese. Esse afastamento está fundamentado, inclusive, no modo pelo qual os membros do Poder Judiciário de primeira instância são constituídos, a saber, por concurso público de provas e títulos, e não por eleição.

Tudo isso, positivamente, para conferir aos membros do Poder Judiciário uma neutralidade em relação aos influxos políticos e sociais que atravessam as temáticas das causas por estes processadas e julgadas. No entanto, nesse aspecto residem a ideologia quanto à neutralidade desses agentes públicos e a alienação da neutralidade dos juízes, uma vez que, juridicamente, essa classe de agentes está esboçada como completa, total e irrestritamente apartada de convicções exojurídicas enquanto classe.

Dado o grau de inverossimilhança dessa modalidade de alienação, as próprias correntes teóricas que não a teoria crítica já reconhecem esse fenômeno, embora que não utilizem tal nomenclatura, como no caso de Lenio Streck, que reconhece, no campo da hermenêutica, que o juiz dispõe de valores precedentes às disposições jurídicas, uma vez que, ao analisar os mecanismos reais da atividade jurisdicional, o autor considera que: "*depois de tantos anos, os juízes aprendem como moldar seu sentimento aos fatos trazidos nos autos e ao ordenamento jurídico em vigor. Primeiro se tem a solução, depois se busca a lei para fundamentá-la*" (STRECK, 2012, P. 35).

A ideologia quanto à segurança jurídica, por seu turno, não detém uma caráter *orgânico*, no sentido de que seria decorrente das disposições jurídicas relativas aos magistrados, em si, mas, sim, um caráter *funcional*, uma vez que está conexa ao papel desempenhado pelos juízes no esboço institucional das democracias burguesas.

De fato, o Poder Judiciário é concebido, dentro do ordenamento jurídico brasileiro, como o responsável não somente por apreciar e reparar lesão ou ameaça a direito, mas também por resguardar a formalidade hierárquica entre a Constituição, as leis e os demais atos normativos, por meio do controle de constitucionalidade (BONAVIDES, 1988).

Por meio desse resguardo, o Poder Judiciário garantiria uniformidade e estabilidade à interpretação das leis e da Constituição, previsibilidade correlata ao conceito de segurança jurídica, compreendida, na doutrina de José Afonso da Silva (*in. Rocha, 2004, p. 17*), como "*a garantia de estabilidade e de certeza dos negócios jurídicos, de sorte que as pessoas saibam*

*de antemão que, uma vez envolvidas em determinada relação jurídica, esta mantém-se estável, mesmo se modificar a base legal sob a qual se estabeleceu".*

No entanto, a segurança jurídica não se trata de uma valor neutro e puramente abstrato, mas a garantia de que o sistema jurídico, formatado para que se garantam os interesses específicos de uma classe, de sorte que os agentes políticos do Poder Judiciário são responsáveis pelo fechamento do circuito do ordenamento jurídico, impedindo que determinado ato material ou normativo extravagante produza efeitos institucionais de grande medida.

Nesse sentido, a alienação quanto à segurança jurídica consiste na visão dos membros do Poder Judiciário como guardiões de uma ordem abstrata e impessoal, quando, na verdade, essa classe política zela, ainda que indiretamente, pelo interesse concreto e pessoal de uma classe específica, ainda que indiretamente.

Em seguida, será abordado o recorte principal deste trabalho, qual seja, a ideologia e a alienação atuantes sobre os servidores públicos. Dessarte, os esboços traçados a respeito de como a superestrutura, a ideologia e a alienação se relacionam com os agentes políticos não constituem o objeto deste trabalho, servindo, senão, de expediente ilustrativo de como o método materialista pode ser aplicado à superestrutura jurídica que atravessa um recorte social específico, a fim de que nele sejam mais bem compreendidos fenômenos sociais integrantes de um ferramental de explicação da realidade.

Esclarecido esse ponto, ainda sob o imperativo de clareza, é necessário recortar adequadamente o objeto, enfatizando que os servidores públicos serão, doravante, compreendidos como os agentes administrativos ocupantes de cargo efetivo, excluídos, portanto, desse conceito, os servidores ocupantes de cargo em comissão, os militares, os empregados públicos (celetistas) e os que exercem função pública temporária.

### *3.2.2. Ideologia e servidores públicos.*

#### *3.2.2.1. Ideologia e regime jurídico dos servidores públicos em relação aos demais trabalhadores.*

Quando se busca compreender o modo pelo qual a ideologia e a alienação são produzidas e influenciam determinado segmento social, é necessário resgatar a relação entre esse grupo e o trabalho, uma vez que, afinal, dentro da perspectiva metodológica do materialismo, o ser humano realiza-se pelo trabalho, a saber, o modo pelo qual um grupo se aplica ao trabalho poderá fornecer os meios materiais de análise de sua superestrutura,

ideologia e, por conseguinte, alienação.

Dessa maneira, não se pode perder de vista que os servidores públicos são integrantes da classe trabalhadora, uma vez que, na esquematização da exploração do mais-valor, feita na parte inicial deste trabalho, a sociedade, no modo de produção capitalista, encontra-se cindida entre os que detêm a propriedade privada dos meios de produção e os que, não a possuindo, acessam os bens produzidos por meio da venda de sua força de trabalho, nesta última categoria se inserindo os servidores públicos.

No entanto, apesar de compor a classe trabalhadora, no caso específico do Brasil, não se pode encontrar, *a priori*, nenhuma homogeneidade aparente entre os servidores públicos e o restante da classe trabalhadora, uma vez que suas organizações sindicais são distintas, bem como suas reivindicações históricas e formas de organização, razão pela qual é preciso compreender se a ideologia jurídica interfere nessa diferenciação.

Em um primeiro plano, é possível destacar que os servidores públicos, que possuem conformação social e jurídica relativamente constante desde o Primeiro Governo Vargas, apresentam histórico de formação de classe e respectiva conquista de direitos distinta dos demais trabalhadores.

Com efeito, a sindicalização dos servidores públicos teve um início tardio, comparado com a dos demais trabalhadores, o que, de acordo com o esboço histórico traçado, pode ser decorrente de uma tentativa de os governos blindarem aqueles que faziam parte do aparato operacional do Estado das ondas de greves, protestos e insurreições que caracterizaram as classes trabalhadoras do início à segunda metade do século XX, como fenômeno precedente dos *Estados Sociais* (BONAVIDES, 2008).

Esse processo de blindagem, por sua vez, deu-se por meio do reconhecimento de prerrogativas e condições de vida aos servidores públicos sensivelmente melhores às dos demais trabalhadores, como a criação de fundos de aposentadoria para algumas categorias de servidores públicos antes dos trabalhadores da iniciativa privada, nas décadas de 1930 e 1940 (Santana *et al.*, 2022), o alcance mais rápido da estabilidade e, a partir de 1988, a exclusividade desse direito, bem como padrões remuneratórios maiores em comparação às funções análogas na iniciativa privada.

Essa clivagem fática e jurídica, no decorrer da história de conquistas e retrocessos de pautas por parte da classe trabalhadora, foi responsável pela geração de uma ideologia jurídica em relação aos servidores públicos. Ideologia, porque se manifesta sob a formação de uma consciência social; jurídica, porque essa manifestação está baseada pronunciadamente sobre o modo jurídico de constituição dessa realidade social.

Desse enunciado, pode-se postular que há dois tipos predominantes de ideologia que atuam sobre os servidores públicos, a saber, *a) ideologia ontológica; e b) ideologia teleológica.*

A *ideologia ontológica* diz respeito a como o servidor público se vê. Juridicamente, em razão de todo um sistema normativo que o aparta do restante dos trabalhadores, bem como sociologicamente, em razão de uma história de pouca adesão a movimentos de massa e de natureza sindical, o servidor público pode ser enxergado como um *trabalhador atomizado*, ou seja, pouco consciente da integração a uma coletividade ou mesmo a uma configuração de classe, observando-se, no máximo, organizações a nível de categorias.

De fato, a pouca comunicabilidade entre as diversas categorias de servidores públicos e entre estas e os trabalhadores sujeitos à legislação trabalhista torna os servidores públicos um grupo fragmentado de trabalhadores, que pouco ou raramente se enxergam como classe, no sentido de classe dominada e organizada para pleiteio de direitos e melhoria das próprias condições.

Já a *ideologia teleológica* refere-se à finalidade enxergada pelo servidor público em sua função social, a saber, o oferecimento de serviços que proporcionem comodidades à coletividade, de sorte que os serviços prestados por essa categoria seriam imediata e aplicadamente direcionados ao povo.

No entanto, sob a ótica crítica do Estado enquanto aparelho instrumentalizado para o atendimento dos interesses de uma classe dominante, o serviço público é dimensionado como uma ferramenta operacional dessa dominação de classe, de sorte que, primariamente, os servidores públicos são empregados para a satisfação dos interesses operacionais dessa classe, secundariamente prestando serviços de interesse eminentemente coletivo. Ou seja, o servidor público, de modo primário, serve ao Estado – e a quem quer que o instrumentalize – apenas secundariamente atendendo ao interesse das coletividades.

Essas duas modalidades servirão para fundamentar a alienação que atuam sobre os servidores públicos e situam-no no contexto de rupturas e transformações sociais, enquanto classe.

### *3.2.2.2. Ideologia e regime jurídico dos servidores públicos em relação aos agentes políticos.*

Observando-se como a ideologia se manifesta na interação entre os servidores públicos e o restante da classe trabalhadora, é conveniente a tentativa de lançar uma orientação teórica sobre a localização ideológica dos servidores públicos em relação aos

agentes políticos. Com efeito, a construção juspositivista de que todos os agentes públicos se encontram debaixo do mesmo manto de impessoalidade, legalidade e dos demais princípios administrativos, em verdade, procura eliminar uma distinção material entre o servidor público e o agente político.

Esse processo se dá, como se apontou, por meio do uso de categorias jurídicas generalizantes, como a principiologia jurídica que, a um só tempo, regula a conduta da totalidade de agentes públicos, o que pode ser exemplificado pela adoção de regimes jurídicos únicos, que vinculam tanto, v.g., agentes nucleares à burocracia estatal, como auditores fiscais, quanto os demais ocupantes de cargos efetivos. Esse arcabouço jusideológico, no entanto, não confere a intangibilidade de direitos, característica de parte dos agentes políticos, aos servidores, o que pode ser verificado na ameaça de direitos comuns ambas as classes, como à *estabilidade*, à *remuneração* e à *aposentadoria*.

Nesse sentido, em sentido contrário aos agentes políticos do Poder Judiciário ou do Ministério Público, por exemplo, já houve e ainda há, no horizonte jurídico nacional, projetos para a abolição da estabilidade de todos os cargos efetivos, exceto os de *carreira de estado* – assim considerados advogados públicos, os agentes das forças de segurança ou da administração fazendária, por exemplo. Nesse contexto, não se pode deixar de destacar que, além de ser uma garantia de independência na prestação do serviço público, a estabilidade dos servidores públicos é um recurso que estes têm contra as sucessivas crises econômicas e desmantelo das bases nacionais de desenvolvimento, que trazem, a reboque, o desemprego e a precarização dos postos de trabalho.

Nesse sentido, é interessante compreender que, diferentemente dos agentes públicos de alto escalão, que detêm estabilidade e vitaliciedade em razão da importância da função que desempenham para o cumprimento das atividades-fins de um Estado burguês, a estabilidade dos demais servidores está constantemente ameaçada, sendo mantida apenas na medida em que for interessante aos grupos de controle das atividades políticas. Quando não for, serão abertos caminhos facilitadores de interferências, apadrinhamentos e desmontes estratégicos dos serviços administrativos

Enquanto classe trabalhadora, os servidores públicos também sofrem com a defasagem dos salários, de sorte que, em média, as remunerações desses trabalhadores perderam, em média, 32,6% do poder de compra, nos cinco primeiros anos após o avanço do projeto neoliberal no Brasil, marcado pelo Governo Michel Temer (Ventura, Cavalieri; 2021). No âmbito do serviço público, a recomposição salarial encontra barreiras jurídicas mais rígidas, uma vez que o aumento de salários se dá mediante aprovação de lei, o que requer das

categorias poder de barganha tanto em relação ao Poder Executivo, a quem cabe a elaboração dessas leis, quanto em relação ao Poder Legislativo, a quem incumbe a aprovação do respectivo aumento.

Nesse sentido, enquanto os servidores públicos mais bem valorizados possuem remunerações mais altas e políticas de valorização de subsídios periódicas, o aumento geral anual dos demais servidores é tido como uma norma programática, cuja implementação real pouco interessa no cenário político, sob a perspectiva neoliberal.

Também é notória a fragilização de direitos sofrida pelos servidores públicos no que diz respeito aos direitos de aposentadoria, traço que reforça a tese de que essa categoria está mais aparentada aos trabalhadores, em geral, do que aos agentes políticos.

De fato, além da Reforma da Previdência, o regime previdenciário dos servidores públicos vem passando por sucessivas alterações vulnerabilizantes, a exemplo do deslocamento da competência para concessão de aposentadorias e pensões para um órgão centralizado do Ministério da Economia (Brasil, 2021), medida que dificulta a celeridade dos processos já demorados.

Também se pode falar na adoção do fundo de previdência complementar (Funpresp), cuja adesão diminui os valores percebidos no encerramento da carreira, o que também contribui para a desestruturação do Regime Público de Previdência Social. Essa medida, com efeito, na realidade, traduz-se como a imposição de uma alíquota previdenciária mais pesada para servidores que já são afetados pelo desmantelo salarial.

Todas essas evidências materiais concorrem para a noção de que os servidores públicos, apesar de um regime jurídico distinto e ainda não diretamente atacado quanto a legislação trabalhista, sofre das mesmas fragilidades dos demais trabalhadores. Isso, porque suportam as mesmas consequências sociais e políticas nos períodos críticos. Uma constatação interessante é a que, apesar de a estatura jurídica dos servidores públicos os colocar em aparente paralelo a agentes políticos e militares, eles estão, na verdade, muito mais próximos dos trabalhadores, em geral, uma vez que os aspectos que deles os diferenciam estão sempre à disposição política dos influxos da ideologia dominante e sob permanente risco de ataque e degeneração.

Com efeito, o simples fato de servidores públicos estarem albergados por regimes jurídicos únicos ou amparados dentro da estrutura estatal não lhes retira a condição de trabalhador, sujeitando-os, ainda, a todas as ameaças e a todos os efeitos da superexploração sentidos pelo grosso da classe trabalhadora.

### 3.2.2.3. Alienação e natureza real do serviço público.

O termo "servidor público" evoca a noção de que o serviço desempenhado se coloca à disponibilidade de toda a coletividade, genericamente considerada – mas também conduz à ideia de que há uma relação contratual entre o povo e o servidor, de sorte que este prestaria serviços àquele, mediante remuneração e uma garantia de um regime jurídico que garantisse essa prestação e a blindasse de interferências políticas tendentes a quebrar essa impessoalidade – em outras palavras, o patrão do servidor público seria o povo.

No entanto, essa ideia parte de uma alienação quanto ao trabalho do servidor público. De fato, o servidor público, ao desempenhar o conjunto de atribuições a ele acometidas por lei, ignora que esse serviço faz parte de um conjunto global de prestações que compõe a força do Estado. Essa é uma expressão da *alienação quanto ao controle do trabalho*, na qual o *sujeito criador*, além de *separar-se do objeto criado*, passa a *estranhar* (ignorar, desconhecer) o próprio *trabalho criativo*, a saber, a força de atuação estatal.

No entanto, esse mesmo Estado, como se viu, não é apolítico, neutro nem equitativamente influenciado pela diversidade de ideologias políticas, mas instrumentalizado pela burguesia, de modo que a classe dominante exerce poder de mando sobre o Estado. Nesse esquema, à medida em que o Estado exerce poder de mando sobre o servidor público, o a classe burguesa exerce poder de mando sobre o servidor público, transitivamente. Desse modo, o real patrão do servidor público não é o povo, mas a classe dominante, uma vez que a atuação primordial do Estado se dá em razão do interesse da classe dominante, atendendo à classe trabalhadora quando conveniente a uma lógica de conciliação de classes, sempre sob a premissa da classe trabalhadora subordinada à detentora dos meios de produção.

É importante destacar que, uma vez que esse processo não se dá de modo individualmente consciente em cada servidor, razão pela qual a afirmação de que o servidor público não serve ao povo, mas, sim à classe dominante, não é uma crítica moral, de consciência, tampouco de natureza individual, mas de natureza estrutural, na medida em que o sequestro do Estado por grupos de dominação de classe instrumentaliza a classe trabalhadora interna aos próprios quadros do Estado, sob uma ideologia de prestação de comodidades ao público.

Na verdade, a ideia de que o servidor público serve ao povo, em sua abstração e generalidade, não leva em consideração qualquer instrumentalização do Estado, ou seja, não considera que os agentes administradores da política e burocracia estatal exercem essas funções direcionados a determinados interesses políticos e econômicos exorbitantes ao

programa juspositivo. Aqui, novamente, tem-se a manifestação da ideologia jurídica. E o caráter ideológico do serviço ao público surge da consciência social, tanto dos servidores quanto dos administrados, de que o serviço público existe para o atendimento das necessidades coletivas, conforme prescrito pela principiologia jupublicista, ou seja, uma consciência alicerçada em fundamentos normativos (*ideologia jurídica*).

Essa ideologia ainda gera uma outra construção teórica de natureza ideológica: a de que os servidores públicos são meros instrumentos de execução da vontade política heterônoma, sem vontade política autônoma nem interesses próprios juridicamente relevantes. De fato, quando a ideologia democrática burguesa-liberal postula que o poder emana do povo, descartando qualquer instrumentalização do aparato estatal por parte de grupos de interesse, tem-se que as deliberações políticas, seja em âmbito legislativo ou executivo, são aspirações legítimas do próprio povo, trazidas à sistemática política e jurídica por meio de seus representantes eleitos. Dessa forma, cabe à administração dar execução a essas deliberações, pressupondo-se que não há conflitos de interesse ou, havendo tais conflitos, foram devidamente solvidos no âmbito do debate político.

Como exemplo, tem-se a reforma trabalhista, a qual, mesmo em flagrante contrariedade aos interesses da classe trabalhadora, não obstou que a máquina administrativa, em órgãos como Secretaria de Inspeção do Trabalho (Poder Executivo) e as diversas Varas do Trabalho (Poder Judiciário), por exemplo, trabalhassem consoante essa reforma, como meros instrumentos de execução das deliberações políticas, sob a premissa formal de que elas, apenas por atenderem requisitos formais de regularidade procedural legislativa, são legítimas e exprimem a vontade popular, sendo os servidores meros operadores técnicos das disposições tomadas em escalões superiores.

Essa ideologia tecnicista faz que os servidores públicos percam o protagonismo, tanto enquanto classe trabalhadora, quanto peças de um aparato estatal, o que, aliado às condições históricas de pouca mobilização dessa classe, fazem dos servidores públicos uma grande massa de trabalhadores inertes e instrumentalizados eles mesmos aos interesses das classes dominantes.

Dessa forma, tem-se que a construção de princípios abstrativos e generalizantes do regime jurídico-administrativo, como legalidade, hierarquia e impessoalidade, sob o argumento de que os servidores devem agir conforme a juridicidade, em obediência às decisões políticas (falsa e aprioristicamente) democráticas, servem para tirar o servidor público de um *topos* de protagonismo e vanguarda na luta pelos interesses de sua própria classe. Além disso, essa ideologia jurídica, ao mesmo tempo que faz com que o servidor aja

contrariamente aos interesses de sua própria classe, ainda coloca o servidor como subordinado ao povo, quando, na verdade, está subordinado ao Estado, esse controlado pela classe dominante.

### **3.3 Servidores públicos e alienação.**

Expostos os modos pelos quais a ideologia jurídica sobre determina os servidores públicos, enquanto membros da classe trabalhadora, pode-se, por fim, apontar quatro modos pelos quais o fenômeno sociológico da alienação se manifesta nessa categoria de trabalhadores.

Primeiramente, pode-se pensar em uma *alienação quanto ao destinatário*, como uma aplicação do conceito de *alienação quanto ao objeto*. De fato, uma vez que grande parte dos servidores públicos trabalham, verdadeiramente, com a prestação de serviços, sem a produção de um objeto material, mediante a transformação de elementos da natureza em bem de utilidade, tem-se que o produto de seu trabalho é uma prestação de uma comodidade.

No entanto, na lógica do Estado como instrumento de opressão específica de classe, todas essas prestações estão orientadas aos interesses da classe dominante. Assim, por exemplo, o recolhimento de impostos será orientado ao entesouramento de valores, gastos, sobretudo, com pagamento de títulos da dívida a grandes entes empresariais; a manutenção de um sistema de Justiça será orientada para o asseguramento de uma ordem penal seletivista e atravessada pelo recorte de classes; a educação será orientada à promoção dos valores burgueses de liberdade e igualdade formal; a construção de estruturas de transporte e distribuição de água e energia elétrica serão orientadas aos interesses logísticos de mercado, vindo, apenas em seguida, a servir a coletividade.

No entanto, quando alienado de quem se beneficia direta e principalmente pela prestação de seus serviços, o servidor julga servir ao público, orientado por todos os princípios idealistas do regime jurídico-administrativo do Direito burguês, ainda que sua atuação fira os interesses da classe trabalhadora, no conceito que autores juspositivistas trabalham como *interesse público secundário* (Mello, 2015), ainda que sob críticas.

Pelo fato de os servidores públicos destacarem-se de seu trabalho, não tendo conhecimento global sobre sua utilidade e aplicação, pode-se postular uma segunda forma de alienação pode ser compreendida sob o signo de *alienação quanto à função propriamente dita*, como uma releitura da *alienação quanto ao controle do trabalho*.

Na realidade, a ideologia de que as decisões políticas são tomadas pelo povo, por meio de seus representantes eleitos, e devem ser cumpridas pelo corpo administrativo, como apenas

um braço operacional, impessoal e livre de interesses de classe, em um esquema de hierarquia rígida dentro da Administração Pública.

Desse modo, os servidores públicos, enquanto parcela da classe trabalhadora, são afastados da esfera de influência político-administrativa, como uma consequência da falta de mobilização histórica da classe trabalhadora no serviço público e da falta de influência desta na ingerência dos assuntos de seu interesse e do interesse do restante da classe trabalhadora. E isso ocorre porque esses trabalhadores não detêm a ciência do controle global de seu trabalho, de modo a utilizá-la como barganha dentro da perspectiva de luta de classes.

Baseando-se nessa alienação, pode-se compreender a falta de instrumentos, dentro da democracia burguesa, de corpos deliberativos dos próprios servidores públicos, dotados de poder de Estado para influir nos aspectos políticos nas questões afetas a essa classe, a exemplo dos sovietes, na URSS (AGUIAR, 2003). De fato, essa falta acontece, porque os servidores não são organizados a ponto de interferir diretamente nas diretrizes de execução do próprio trabalho.

Também em virtude dessa falta de organização, pode-se falar na *alienação quanto à condição intrínseca*, como uma rediscussão da *alienação quanto à espécie*. Em verdade, uma vez que não encontra meios de mobilização global enquanto servidor público, em sentido lato, os movimentos de massa dentro do serviço público ficam restritos às próprias categorias, sem que haja um diálogo e uma união efetivos entre as diversas categorias de servidores públicos.

A bem dizer-se, ocorre como se os servidores públicos não se reconhecessem como semelhantes nas demais categorias. Esse processo gera uma fragmentação dos movimentos de massa desses trabalhadores, o que conduz à desmobilização de classe, que se orienta por pautas de interesses difusos e desencontrados, em uma crescente inviabilização de lutas por interesses de classe, que, por vezes, sob a alienação, nem se reconhece como classe.

Essa inviabilização também se dá na medida em que os servidores também deixam de se identificar enquanto classe trabalhadora, no que pode ser identificado por *alienação quanto à condição extrínseca*, como também uma revisitação da *alienação quanto ao gênero*.

Com efeito, uma vez que está colocado em aparente paralelismo com os agentes políticos, dentro da estrutura burocrática do Estado, o servidor público pode distanciar-se dos demais trabalhadores, em um processo que, de modo semelhante ao que acontece com os demais servidores, gera a desmobilização de classe e atomização dos servidores, os quais, por exemplo, desde a reforma trabalhista, vêm deixando de aderir à sindicalização.

No entanto, essa alienação se baseia na contradição entre servidores públicos enquanto trabalhadores que demoraram mais a sentir os impactos dos desmontes neoliberais, mas que,

ao mesmo tempo, também sofrem com o atual ciclo de superexploração da classe trabalhadora. Nesse sentido, como se viu, o Direito, no seu caráter superestrutural e ideológico, tem o papel de suprimir essas contradições e dissociar os servidores dos demais trabalhadores, tirando-lhes os meios de mobilização.

A ideologia dos agentes políticos, braço do Estado mais próximo à classe dominante e mais imediatamente disposto a atender seus interesses, é irradiada para os servidores públicos, na medida em que estes

Por tudo isso, pode-se arrematar que a ideologia jurídica sobre os servidores públicos engendra uma alienação de classe, que bloqueia a elaboração de uma perspectiva emancipatória desses trabalhadores, que, de meros objetos das ofensivas neoliberais e imposições políticas de classe, podem converter-se em sujeito político e promotor dos interesses da classe trabalhadora.

Com base na interpenetração dos contrários, é possível considerar que os servidores públicos são uma massa que, apesar de inerte, pode, mediante a tomada de consciência de si mesma como a própria força estatal e parte da classe trabalhadora, encabeçar a vanguarda de lutas sociais, contra o avanço neoliberal.

Na verdade, ainda de acordo com o princípio da interpenetração dos contrários, pode-se enfatizar a contradição entre a impossibilidade de superação da exploração dos servidores públicos dentro do domínio estatal e institucional e a capacidade de influência desses mesmos servidores nesse mesmo Estado. Assim, a superação da forma-estatal, bem como da forma-jurídica e da forma-mercadoria, que oferece as reais condições de libertação da classe trabalhadora, passa pela emancipação da parcela da classe trabalhadora que operacionaliza uma máquina estatal que serve aos interesses da classe dominante.

De fato, a tomada de consciência de classe por essa massa, composta por cerca de 560 mil pessoas, pode gerar movimentos de pressão que, segundo a transformação da quantidade em qualidade, de tão expressivos, podem passar a influirativamente nas questões nucleares da vida social.

Portanto, à luz do princípio da negação da negação, a análise histórica e jurídica dos servidores públicos mostra que essa classe, que vem sendo sistematicamente afastada de sua conjunção orgânica com o restante da classe trabalhadora, juridicamente engessada e obrigada a executar políticas autofágicas, traz, pela importância das funções que desempenha, a capacidade de se fazer determinante na tomada de decisões fundamentais.

Basta, para isso, que a própria classe trabalhadora adote métodos que lhe munam de elementos que desmontem o mecanismo da alienação: *a) conscientização de classe*, para saber

a quem o serviço público aproveita; e *b)* criação de instâncias reais de organização e deliberação de servidores em relação aos agentes políticos, para que os servidores se integrem entre si e entre os demais trabalhadores, mobilizando-se como força motriz de reivindicação dos interesses de todos os trabalhadores.

#### 4. CONCLUSÃO

Após a análise dos referenciais históricos e jurídicos abordados à luz do método crítico de teoria do direito, pôde-se chegar às seguintes conclusões:

1. Com o uso do materialismo histórico como um método de caracterização de uma categoria jurídica ideal em contraponto à projeção dessa categoria na realidade material, pode-se dizer que houve um esforço sistemático de aparte dos servidores públicos do restante da classe trabalhadora, para que como tal não se reconhecessem e não pudesse comprometer a atuação operacional do Estado burguês, e a fim de que essa parcela trabalhadora executasse de modo mais adequado os interesses do Estado cooptado pela classe burguesa, ainda que contrários aos dela mesma, enquanto classe trabalhadora.
2. O sucesso desse esforço se dá por meio da difusão e consolidação de formas ideológicas entre os agentes públicos. Essas formas ideológicas tomam força no que pertine à atuação dos agentes políticos, como representantes do povo e neutros aos interesses de classe, para, em seguida, reverberar entre os servidores públicos, na forma de falsa equiparação entre estes e os agentes políticos, e a noção genérica de que seu trabalho desempenhado tem como destinatário direto o povo, genericamente considerado, e não os interesses da classe dominante.
3. Esse esforço sistemático de perda de identificação entre os servidores públicos e o restante da classe trabalhadora brasileira tem um fundamento jurídico, uma vez que, desde as reformas burocráticas varguistas, foi criado um sistema normativo que separa os servidores públicos dos demais trabalhadores, por meio de institutos jurídicos que conferem àqueles vantagens materiais em relação a estes, como proteção do emprego em momentos de crise e certa previsibilidade previdenciária.
4. Esse sistema jurídico, no entanto, mostra-se ambíguo na medida em que, ao mesmo tempo em que confere relativa proteção aos servidores públicos, revela-se eficiente à consecução dos fins do Estado burguês, uma vez que desestimula a mobilização dos servidores públicos, enfraquecendo-os, enquanto classe trabalhadora.
5. Esse enfraquecimento se manifesta na vulnerabilidade jurídica dos servidores públicos, cujos direitos vêm sofrendo um gradativo processo de corrosão e de ameaça de desmonte, junto com os direitos do restante da classe trabalhadora, contra o quê os servidores públicos não detêm adequado grau de articulação para resposta, ainda integrantes da força estatal e capazes de paralisá-la, caso para isso se mobilizassem.

6. Essa vulnerabilidade também serve para demonstrar, na materialidade, como as similaridades entre servidores públicos, agentes políticos e militares, genericamente abrangidos sob a categoria de agentes públicos, pode ser considerada ficção jurídica, uma vez que, apesar das disposições ideais de que todos se encontram sob os mesmos princípios juspublicistas, as condições materiais de cada categoria mostram-se sensivelmente distintas, a depender da posição que cada categoria ocupa na lógica metabólica de reprodução do capital.
7. Pode-se, por fim, recorrer ao fenômeno da alienação como uma lente sociológica pela qual se explica a aparente incongruência jurídica entre essas categorias de agentes públicos, de sorte que os servidores públicos, ocupando ambiguumamente os papéis de classe trabalhadora e braço operante da máquina estatal burguesa, por meio de seu regime jurídico, que os desloca da posição de classe trabalhadora, alienam-se em relação 1) a quem seu serviço realmente se dirige; 2) à real capacidade que detêm, por meio de seu trabalho, enquanto força motriz estatal e à própria condição de classe, o que produz desmobilização 3) entre os próprios servidores entre si e 4) entre os servidores e o restante da classe trabalhadora.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Hugo Hortêncio de. **Organização político-administrativa da ex-URSS – conclusão.** in. **Rússia.** Brasília: Senado Federal. anuário 40, n. 159 jul./set. 2003.

ALVES, Álvaro Marcel. **O método materialista histórico dialético: alguns apontamentos sobre a subjetividade.** Revista de Psicologia da UNESP, v. 9, n. 1, 2010. Disponível em: <https://seer.assis.unesp.br/index.php/psicologia/article/download/422/400>. Acesso em 28 nov. 2022.

ALVES, Antônio Warner Lucas. **Democracia sindical no setor público: história e perspectiva.** Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, São Paulo, v. 7, n. 5, p. 156-173, mai., 2021. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/1182/515>. Acesso em 27 dez. 2022.

ANTUNES, Ricardo. **O Caracol e sua Concha: ensaios sobre a nova morfologia do trabalho.** São Paulo: Boitempo, 2005.

ANTUNES, Lucio Henrique Spiazzi Algerich; KIYAMA, Yoshiaki Yamamoto, PALERMO, Marcos Pascotto. **O papel da burguesia na criação do estado moderno europeu: uma breve análise dessa relação na perspectiva econômica, jurídica e política.** Revista *Disciplinarum Scientia*, Série: Ciências Humanas, Santa Maria, v. 15, n. 2, p. 133-141, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufn.edu.br/index.php/disciplinarumCH/article/viewFile/1775/1679>. Acesso em 19 dez. 2022.

BERCOVICI, Gilberto. Tentativa de instituição da democracia de massas no Brasil: instabilidade constitucional e direitos sociais na Era Vargas (1930-1964). Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Tradução . Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2010.

BOITO JR, Armando. **Estado e burguesia no capitalismo neoliberal.** Revista de Sociologia e Política, UFPR, Curitiba, n. 28, p. 57-73, junho, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/YbjVShycwhW9mzrh5KzwJtK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso

em 19 dez. 2022.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 10<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 16 fev. 2023.

\_\_\_\_\_, **Decreto nº 19.512, de 20 de Dezembro de 1930**. Autoriza o ministro da Fazenda a delegar algumas de suas atribuições a autoridades da Administração da Fazenda.

\_\_\_\_\_, **Decreto nº 19.459, de 06 de Dezembro de 1930**. Dispõe sobre a organização de uma comissão encarregada de estabelecer os padrões que serão adotados nos fornecimentos de materiais necessários à execução dos serviços do Governo Federal.

\_\_\_\_\_, **Decreto nº 19.505, de 17 de Dezembro de 1930**. Institue a Comissão Legislativa.

\_\_\_\_\_, **Decreto-lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943**. Aprova a consolidação das leis do trabalho.

\_\_\_\_\_, **Decreto nº 10.620, de 5 de fevereiro de 2021**. Dispõe sobre a competência para a concessão e a manutenção das aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência social da União no âmbito da administração pública federal. Publicado no DOU em: 08/02/2021, edição: 26, seção: 1p. 5. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.620-de-5-de-fevereiro-de-2021-302559162>. Acesso em: 11 mar. 2023.

\_\_\_\_\_, Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Mare, 1995.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CEPÊDA, Vera Alves; MEDEIROS, Thiago Batista. **O DASP e a formação de um pensamento político-administrativo na década de 1930 no Brasil**. Temas de Administração Pública, v. 9, n. 1, p. 60-90, 2014. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/125197>>. Acesso em 14 jun. 2023.

CABRAL, Ângelo Antônio; DEL MÔNACO, Mariana. **O direito civil e a sua aplicação ao direito do trabalho: abordagem histórica e dogmática.** Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3. Região. Belo Horizonte, v. 60, n. 91, p. 191-208, jan./jun. 2015.

CAMPOS, Cauê Vieira. **As relações entre o movimento sindical e os governos petistas (2003-2016).** Tematicas, Campinas, v. 27, n. 53, p. 185–224, 2019. DOI: 10.20396/tematicas.v27i53.11606. Disponível em: <https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/tematicas/article/view/11606>. Acesso em: 1 fev. 2023.

CANO, Wilson. **Getúlio Vargas e a formação e integração do mercado nacional.** XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Salvador, n. 1, p. 1-15, mai. 2005. Disponível em: <http://www.xienanpur.ufba.br/234.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2022.

CARCANHOLO. Marcelo Dias. **A Importância da categoria valor de uso em Marx.** Revista: Pesquisa & Debate. v. 9 n. 2(14), São Paulo, 1998.

CARRERA, Nicolás Iñigo; MARCELINO, Paula. **Sindicalismo e neoliberalismo: Oito países, oito experiências e um inimigo comum.** Tempo Social, revista de sociologia da USP, v. 32, n. 1, p. 1-9, jan-abr., 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/wJJBNmrfpX7Yxvw4wqftGjj/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 2 jan. 2023.

COSTA, Sérgio Paulo Muniz. **Idealismo e materialismo na história.** Revista de Ciências Humanas, Florianópolis, v. 45, n. 2, 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado.** 30 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 29<sup>a</sup> ed., São Paulo: Atlas, 2016.

DI VAIA. Fábio Estivallet. **ENTRE O CAÇADOR DE MARAJÁS E O MARAJÁ DA**

**CASA DA DINDA: Revista *Veja* e a construção e desconstrução de Collor de Mello (1989-1992).** Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências Humanas e da Educação, Programa de Pós-Graduação em História, Florianópolis, 2016. Disponível em: [http://www.faed.udesc.br/arquivos/id\\_submenu/2229/dissertacao\\_fabio\\_estivallet\\_di\\_vaia\\_completa.pdf](http://www.faed.udesc.br/arquivos/id_submenu/2229/dissertacao_fabio_estivallet_di_vaia_completa.pdf). Acesso em: 3 jan. 2023.

**ENGELS, Friedrich.** **A Dialética da natureza;** prólogo de J. B. S. Haldane. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 3. ed. 1979.

**FARIA, Maurício Sardá de.** **Brasil: o “novo sindicalismo” no setor público.** La question sociale, p. 1-6. 2004. Disponível em: [http://www.vivelasociale.org/revue-la-question-sociale/html/LQS/LQS\\_1/por\\_QS1\\_11\\_bresil.pdf](http://www.vivelasociale.org/revue-la-question-sociale/html/LQS/LQS_1/por_QS1_11_bresil.pdf). Acesso em 27 dez. 2022.

**FAUSTO, Ruy.** **Marx: lógica e política: investigação para uma reconstituição do sentido da dialética.** 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

**GOMES, Ângela de Castro.** **Reflexões em torno de populismo e trabalhismo.** Vária História, Belo Horizonte, n. 28, 2002.

**GOMES, Darcilene Cláudio; SILVA, Leonardo Barbosa; SÓRIA, Sidartha.** **Condições e relações de trabalho no serviço público: o caso do governo Lula.** Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 167-181, jun., 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782012000200012>. Acesso em: 5 jan. 2023.

**GRESPAN, Jorge.** **Folha Explica Marx.** São Paulo: Publifolha, 2008.

**HARVEY, David.** **O NEOLIBERALISMO história e implicações.** Tradução de Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

**JOUX, Michael J.** **Metafísica – Uma Introdução Contemporânea** (2003). Confeccionado por Osvaldo Pessoa Jr. para a disciplina FLF0469, Teoria do Conhecimento e Filosofia da Ciência IV, USP, 2015.

KELSEN, Hans. **Teoría General del Estado.** Trad. Luis Legaz Lacambra, 1934. Barcelona: Editorial Labor, 1925.

KOSIK, Karol. **Dialética do concreto.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LINARDI, Rafael da Cruz Gouveia. **Ideologia e Poder Judiciário: um processo histórico de construção de valores.** 2017. 141 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017.

LYRA FILHO, Roberto. **Para uma visão dialética do direito.** In: FALCÃO, Joaquim; SOUTO, Cláudio (org). Sociologia e direito: textos básicos para a disciplina de sociologia jurídica. 2.ed. atual. São Paulo: Pioneira, 1999.

LÖWY, M. Ideologia. In: LÖWY, M. **Ideologias e ciência social: elementos para uma análise marxista.** 20. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

MACARINI, José Pedro. **A política econômica do Governo Sarney: os Planos Cruzado (1986) e Bresser (1987).** Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 157, p. 2-63, mar. 2009.

MACIEL, Davi. **O Governo Collor e Neoliberalismo no Brasil (1990-1992).** Revista UFG, Goiânia, v. 12, n. 11, p. 98-108, dez., 2011. Disponível em: [https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/694/o/11\\_artigos\\_o\\_governo.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/694/o/11_artigos_o_governo.pdf) Acesso em 28 dez. 2022.

MANUS, Pedro Paulo Teixeira. **A contribuição sindical segundo a nova reforma trabalhista.** Conjur, 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jul-28/reflexoes-trabalhistas-contribuicao-sindical-segundo-reforma-trabalhista>. Acesso em: 2 fev. 2023.

MARQUES, Rosa Maria; VARGAS, Neide César. **Concepção de educação de think tanks liberais no Brasil e governabilidade neoliberal.** Revista Pesquisa e Debate, São Paulo, v. 33, n. 2, p. 33-67, dez., 2021. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/download/1811/2906>. Acesso em: 26 dez.

2022.

MASCARO, Alysson Leandro Barbate. **A crítica do Estado e do direito: forma política e forma jurídica.** São Paulo: TV Boitempo, 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=OOab5rJ1lz0>. Acesso em: 15 jun. 2023.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã.** Tradução de Conceição Jardim e Eduardo Nogueira. Lisboa: Presença/Martins Fontes, 1976. 2 V.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos.** São Paulo: Martin Claret, 2002.

\_\_\_\_\_. **Contribuição à crítica da economia política.** Tradução e introdução de Florestam Fernandes. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

\_\_\_\_\_. **O capital: crítica da economia política,** v. 1, São Paulo, Abril Cultural, 1983.

MASCARENHAS, Ângela Cristina Belém. Desafiando o Leviatã: Sindicalismo no setor público. Campinas, SP: Alínea, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro,** 42<sup>a</sup> ed., São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 32<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2015.

MORAES, Leandro Eliel Pereira de. **MATERIALISMO HISTÓRICO E DIALÉTICO: perspectivas metodológicas introdutórias.** Revista Exitus, [S. l.], v. 11, n. 1, p. e020196, 2021. DOI: 10.24065/2237-9460.2021v11n1ID1743. Disponível em: <http://www.ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistaexitus/article/view/1743>. Acesso em: 29 nov. 2022.

MORAES, Thiago Aguiar de. **Os think tanks brasileiros em perspectiva: características gerais, apontamentos conceituais e possibilidades de pesquisa.** In: XXVII Simpósio

Nacional de História, 2013, Natal. Anais [...] São Paulo: Anpuh, 2013.

**MORETTI, Sérgio Luiz do Amaral, e POZO, Hamilton.** (2015). **Racionalidade e desencantamento do mundo: uma reflexão sobre o pensamento weberiano a respeito do capitalismo.** Acta Scientiarum. Human and Social Sciences, 37(1), 21-30. Disponível em: <https://doi.org/10.4025/actascihumansoc.v37i1.26243>. Acesso em 29 nov. 2022.

**MUSTAFÁ, Maria Alexandra da Silva Monteiro; ANSELMO, Gisele Caroline Ribeiro; SILVA, Salyanna de Souza.** **Democracia e justiça social em tempos de golpe sob a égide do neoliberalismo.** Revista Katálysis [online]. 2018, v. 21, n. 02, pp. 416-426. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1982-02592018v21n2p416>>. Acesso em: 2 fev. 2023.

**OLIVEIRA, Helder Canal.** **Os sindicatos e os movimentos sociais na Era Vargas.** Revista Horizonte Científico, Uberlândia, v. 5, n. 2, p. 1-29, dez, 2011. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/horizontcientifico/article/view/5346/7776>. Acesso em: 23 dez. 2022.

**PACHUKANIS, Evgeni.** **Teoria geral do direito e marxismo.** Tradução de Sílvio Donizete Chagas, São Paulo, Acadêmica, 1988.

**PALMARES, Gilberto.** **Análise | De Collor a Temer, servidores públicos ameaçados.** Brasil de Fato, 2017. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2017/05/10/analise-de-collor-a-temer-servidores-publicos-ameacados>. Acesso em: 4 jan. 2023.

**PAULA, Amir El Hakim de.** **A relação entre o estado e os sindicatos na era vargas: uma análise geográfica.** Revista Pegada, Ourinhos, v. 19, n. 1, p. 66-86, jan./abr., 2018. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/download/5450/4420/20798>. Acesso em: 23 dez. 2022.

**PARANHOS, Adalberto.** **O roubo da fala: origens da ideologia do trabalhismo no Brasil.** São Paulo: Boitempo, 2007.

**PEREIRA, Tarcísio Luiz; BRITO, Silvia Helena Andrade de.** **A expansão da educação**

**superior privada no Brasil por meio do FIES.** EccoS – Revista Científica, São Paulo, vol. 1, n. 47, p. 337-354, set./dez., 2018.

POCHMAN, Márcio. **Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil.** São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 3-16, junho, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/w7TFW3zmWHPwPQrQ4fZbbhh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 dez. 2022.

POLITZER, George; BESSE, Guy; CAVEING, Maurice. **Princípios fundamentais da filosofia.** Tradução de João cunha Andrade. 1<sup>a</sup> ed. São Paulo. Editora Hemus, 1995.

QUINTANEIRO, Tania; BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira; OLIVEIRA, Márcia Gardênia Monteiro. **Um toque de clássicos: Marx, Durkheim e Weber.** 2. ed. rev. amp. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

ROCHA, Cármem Lúcia Antunes (org.). **Constituição e Segurança Jurídica: Direito Adquirido, Ato Jurídico Perfeito e Coisa Julgada. Estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

RODRIGUES, Julia de Souza; ANTELO, Luiza Ribeiro. **Os trabalhadores como novos atores políticos na década de 1930.** UERJ LABUTA: Laboratório UERJ de trabalho e previdência, 2019. Disponível em: <https://uerjlabuta.com/2019/11/04/os-trabalhadores-como-novos-atores-politicos-na-decada-de-1930/>. Acesso em 26 dez. 2022.

RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes; JURGENFELD, Vanessa Follmann. **Desnacionalização e financeirização: um estudo sobre as privatizações brasileiras (de Collor ao primeiro governo FHC).** Economia e Sociedade. 2019, v. 28, n. 2, p. 393-420. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1982-3533.2019v28n2art05>>. Epub 29 Ago 2019. ISSN 1982-3533. <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2019v28n2art05>. Acesso em: 3 jan. 2023.

ROHDEN, Huberto. **Filosofia Contemporânea.** 1<sup>a</sup> ed. São Paulo. Editora Martin Claret, 2008.

SANTANA, Andréa Gois de Matos; SANTOS, Deronilza de Jesus Silva; SOUSA, Niria Machado; LEME, Fabrício Augusto Aguiar. **História da previdência no Brasil até a reforma previdenciária e as imposições de dificuldades para a aposentadoria por idade para as mulheres.** Revista Intraciência, Guarujá/SP, v. 23, n. 1, p. 1-14, maio/junho, 2022. Disponível em: [https://uniesp.edu.br/sites/\\_biblioteca/revistas/20220511101553.pdf](https://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20220511101553.pdf). Acesso em 02 mar. 2023.

SANTOS, Theotônio dos. **Forças produtivas e Relações de produção.** Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 1984.

SILVA, Sidney Jard da. **COMPANHEIROS SERVIDORES: o avanço do sindicalismo do setor público na CUT.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 16, n. 46, p. 130-146, jun, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/pRvVMvXdQT7nVSpXJcr55BS/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 28 dez. 2022.

SILVEIRA, P et DORAY, B. (Orgs) (1989). Elementos para uma teoria marxista da subjetividade. Resgate: Revista Interdisciplinar de Cultura, Campinas, São Paulo, v. 3, n. 1, 2006.

SIQUEIRA, Vinícius. **Ideologia e Aparelhos Ideológicos de Estado – Louis Althusser: uma resenha.** Colunas Tortas, 13 jul. 2017. Disponível em: <https://colunastortas.com.br/ideologia-e-aparelhos-ideologicos-de-estado-louis-althusser-uma-resenha/>. Acesso em: 09 dez 2022.

SOUSA, Marcelo Farias de; HUNGARO, Edson Marcelo. **Natureza e história na filosofia idealista de Hegel: indícios ontológicos para a compreensão do ser e da corporeidade humana.** Movimento, [S. l.], v. 27, p. e27046, 2021. DOI: 10.22456/1982-8918.109297. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/Movimento/article/view/109297>. Acesso em: 25 nov. 2022.

SOUZA, Vilma Aparecida de. de; RICHTER, Leonice Matilde; SOUZA, Raquel Aparecida. **Apresentação do Dossiê “Estado neoliberal e retrocessos democráticos nas políticas públicas de educação”.** Revista Educação e Políticas em Debate, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 514–

521, 2022. DOI: 10.14393/REPOD-v11n2a2022-65385. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/65385>. Acesso em: 2 jan. 2023.

STRECK, Lenio Luiz. **O que é isto – decido conforme minha consciência?** 3<sup>a</sup> ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SVARTMAN. Eduardo Munhoz. **Negociando a dependência: relações militares Brasil-Estados Unidos no início da Guerra Fria.** OPSIS : Revista do Departamento de História e Ciências Sociais, OPSIS, Catalão-GO, v. 14, n. Especial, p. 160-184, março, 2014. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/127858/000967629.pdf?sequence=1>. Acesso em: 26 dez. 2022.

TUMOLO, Paulo Sergio **Capital, Trabalho e Educação.** Florianópolis. Em Debate/UFSC, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/CGxwcBD8DNnsn5s4vxMqqFt/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 06 dez. 2022.

VASCONCELOS, Arnaldo. **Teoria da norma jurídica.** 6<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

VENTURA, Tainily.; CAVALIERI, Marco Antônio Ribas. **Diferenciais de salários dentro do Poder Executivo Brasileiro: uma análise de cluster.** Revista de Administração Pública, v. 55, n. Rev. Adm. Pública, 2021 55(4), p. 757–781, jul. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bJSt7HWGXPPqjfzGyxfv6Tv/#>. Acesso em 7 mar. 2023.

VIEIRA, Jorge Blascoviscki. **Os Novos Atores Sociais na Transição Democrática: O Sindicalismo do Setor Público.** Textos para Discussão FEE, Porto Alegre, v. 1, n. 20, p. 3-24, nov., 2007. Disponível em: <https://arquivofee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2014/03/20140324020.pdf>. Acesso em 27 dez. 2022.

WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. **Reforma Administrativa na Era Vargas.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

ZAMPIERI, Enio. **Ação dos grupos de pressão no processo decisório das comissões**

**permanentes do Congresso Nacional.** *E-Legis* – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, Brasil, v. 12, n. 12, p. 122–136, 2013. DOI: 10.51206/e-legis.v12i12.149. Disponível em: <https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/149>. Acesso em: 7 fev. 2023.

**ZEFERINO, Bárbara Cristhinny Gomes.** **Subsunção do trabalho ao capital: entraves para a emancipação do trabalho.** Revista Eletrônica Arma da Crítica, Fortaleza, n. 8, p. 1-16, outubro, 2017. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/32268/1/2017\\_art\\_bcgzeferino.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/32268/1/2017_art_bcgzeferino.pdf). Acesso em 07 dez. 2022.