



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
FACULDADE DE DIREITO**

**CAIO PEREIRA NEGRÃO**

**DO SERVIÇO AO TRABALHO PÚBLICO: PERCEPÇÕES DOS  
SERVIDORES PÚBLICOS A RESPEITO DOS ESTAGIÁRIOS DE PÓS-  
GRADUAÇÃO NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA**

Salvador  
2023

**CAIO PEREIRA NEGRÃO**

**DO SERVIÇO AO TRABALHO PÚBLICO:  
PERCEPÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS A RESPEITO DOS  
ESTAGIÁRIOS DE PÓS-GRADUAÇÃO NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
DO ESTADO DA BAHIA**

Monografia submetida como requisito final de avaliação do componente curricular "Trabalho de Conclusão de Curso II", no curso de graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia.

Orientador: Prof. Dr. Lawrence Estivalet de Mello

Salvador  
2023

**CAIO PEREIRA NEGRÃO**

**DO SERVIÇO AO TRABALHO PÚBLICO:  
PERCEPÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS A RESPEITO  
DOS ESTAGIÁRIOS DE PÓS-GRADUAÇÃO NO TRIBUNAL  
DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA**

Monografia submetida como requisito final de avaliação do componente curricular "Trabalho de Conclusão de Curso II", no curso de graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia.

Aprovado em 06 de dezembro de 2023.

Banca examinadora

Lawrence Estivalet de Mello – Orientador \_\_\_\_\_  
Doutor em Direitos Humanos e Democracia pela Universidade  
Federal do Paraná, Curitiba, Brasil.  
Universidade Federal da Bahia

Felipe Santos Estrela de Carvalho \_\_\_\_\_  
Doutor em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de  
Brasília, Brasília, Brasil.  
Universidade Federal da Bahia

Vanessa Vieira Pessanha \_\_\_\_\_  
Doutora em Relações Sociais e Novos Direitos pela Universidade  
Federal da Bahia, Salvador, Brasil.  
Universidade do Estado da Bahia

NEGRÃO, Caio Pereira. **Do serviço ao trabalho público**: percepções dos servidores públicos a respeito dos estagiários de pós-graduação no Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Orientador: Lawrence Estivalet de Mello. 2023. Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023.

## RESUMO

A pesquisa visou analisar como a agenda neoliberal precarizou o trabalho no Estado, compreendendo o deslocamento classificatório do servidor público para agente público, bem como ouvir a percepção dos estatutários do Tribunal de Justiça do Estado Bahia em relação aos estagiários de pós-graduação, investigando suas opiniões e eventuais preocupações em relação à contratação desta categoria. Para tanto, foi realizada uma revisão bibliográfica que serviu de base teórica para a compreensão do quadro que contextualiza o tema deste estudo, assim como, numa abordagem quantitativa, foram buscados dados sobre o estágio de bacharéis no tribunal. Por fim, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com servidores públicos para compreender suas opiniões a respeito desses estudantes-trabalhadores. Os resultados obtidos revelaram que o tribunal utiliza pós-graduandos para suprir o aumento de demanda da instituição, prejudicando a contratação de trabalhadores com direito à estabilidade, gerando reconhecimento misto quanto aos benefícios e preocupações relacionadas à precarização e contribuições previdenciárias nos servidores públicos.

**Palavras-chave:** precarização do serviço público; estágio de pós-graduação; Tribunal de Justiça do Estado da Bahia.

NEGRÃO, Caio Pereira. **Del servicio al trabajo público**: percepciones de los servidores públicos respecto de los pasantes de posgrado en el Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Tutor: Lawrence Estivalet de Mello. 2023. Monografía (Licenciatura en Derecho) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023.

## RESUMEN

La investigación buscó analizar cómo la agenda neoliberal precarizó el trabajo en el Estado, comprendiendo el desplazamiento clasificatorio del servidor público para agente público, así como escuchar la percepción de los estatutarios del Tribunal de Justiça do Estado da Bahia en relación con los pasantes de posgrado, investigando sus opiniones y eventuales preocupaciones en relación con la contratación de esta categoría. Para ello, se realizó una revisión bibliográfica que sirvió de base teórica para la comprensión del marco que contextualiza el tema de este estudio, así como, en un abordaje cuantitativo, se buscaron datos sobre el estadio de bachilleres en el tribunal. Finalmente, se realizaron entrevistas con funcionarios públicos para comprender sus opiniones acerca de estos estudiantes-trabajadores. Los resultados revelaron que el tribunal utiliza postgraduados para suplir el aumento de demanda de la institución, perjudicando la contratación de trabajadores con derecho a la estabilidad, generando reconocimiento mixto en cuanto a los beneficios y preocupaciones relacionadas a la precarización y contribuciones previsionales en los servidores públicos.

**Palabras clave:** precarización del servicio público; pasantía de posgrado; Tribunal de Justiça do Estado da Bahia.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|           |   |    |
|-----------|---|----|
| Quadro 1  | Classificação da categoria agente público na literatura jurídica brasileira ..... | 26 |
| Quadro 2  | Classificação dos agentes públicos .....  | 30 |
| Quadro 3  | Classificação do estágio pela doutrina .....                                      | 35 |
| Gráfico 1 | Quantitativo de agentes públicos ativos entre 2018 e 2022 .....                   | 43 |
| Gráfico 2 | Variação anual dos agentes públicos .....   | 44 |
| Gráfico 3 | Quantitativo de estagiários de pós-graduação .....                                | 48 |

## LISTA DE TABELAS

|          |   |    |
|----------|---|----|
| Tabela 1 | Quantitativo de agentes públicos ativos identificados ..... | 41 |
|----------|---|----|

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|          |   |
|----------|---|
| CF       | Constituição Federal  |
| CLT      | Consolidação das Leis do Trabalho   |
| CNJ      | Conselho Nacional de Justiça  |
| CODES    | Coordenação de Desenvolvimento Organizacional e de Pessoas                              |
| EC       | Emenda (s) Constitucional (is)  |
| FHC      | Fernando Henrique Cardoso   |
| MARE     | Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado                                 |
| MSI      | Modelo de Substituição de Importações   |
| PDRAE    | Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado  |
| PJBA     | Poder Judiciário do Estado da Bahia   |
| SINPOJUD | Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário do Estado da Bahia                         |
| SINTAJ   | Sindicato dos Servidores dos Serviços Auxiliares do Poder Judiciário do Estado da Bahia |
| TJBA     | Tribunal de Justiça do Estado da Bahia  |

## SUMÁRIO

|              |   |           |
|--------------|---|-----------|
| <b>1</b>     | <b>INTRODUÇÃO</b> .....   | <b>9</b>  |
| <b>2</b>     | <b>ESTADO NEOLIBERAL NO BRASIL</b> .....  | <b>13</b> |
| <b>3</b>     | <b>DO SERVIÇO AO TRABALHO PÚBLICO: DESLOCAMENTOS<br/>CLASSIFICATÓRIOS RUMO À PRECARIZAÇÃO</b> ..... | <b>24</b> |
| <b>4</b>     | <b>O ESTAGIÁRIO COMO TRABALHADOR DO TRIBUNAL DE<br/>JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA</b> .....            | <b>34</b> |
| <b>4.1</b>   | <b>ANÁLISE DO EMPREGO DE MÃO DE OBRA ESTAGIÁRIA PELO<br/>TRIBUNAL</b> .....                         | <b>39</b> |
| <b>4.1.1</b> | <b>O estágio de pós-graduação</b> .....   | <b>45</b> |
| <b>5.</b>    | <b>PERCEPÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS A RESPEITO DOS<br/>ESTAGIÁRIOS DE PÓS-GRADUAÇÃO</b> .....     | <b>51</b> |
| <b>6</b>     | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....   | <b>62</b> |
|              | <b>REFERÊNCIAS</b> .....  | <b>68</b> |
|              | <b>APÊNDICE A – Termo de consentimento da entrevista</b> .....                                      | <b>72</b> |
|              | <b>APÊNDICE B – Roteiro para entrevista com servidores públicos</b> .....                           | <b>73</b> |
|              | <b>APÊNDICE C – Roteiro para entrevista com representantes sindicais</b> .                          | <b>75</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

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

Partindo dessa premissa, compreende-se a atual imprecisão terminológica adotada pela Constituição Federal (CF) ao nomear os trabalhadores estatais. A Constituição de 1988, na seção II do capítulo VII, referente à Administração Pública, utiliza o termo “Servidor Público” para se referir às pessoas que oferecem serviços à Administração Pública Direta, autarquias e fundações públicas, mantendo um vínculo empregatício. No entanto, a seção I, que contém disposições gerais relacionadas à Administração Pública, inclui regulamentações que se aplicam a todas as pessoas que prestam serviços tanto à “Administração Pública Direta e Indireta”. Isso engloba não apenas as autarquias e fundações públicas, mas também empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações de direito privado (Pietro, 2020, p. 1232).

Diante desse descompasso terminológico, a doutrina passou a utilizar a terminologia “agente público” para nomear todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função no Estado, seja na administração direta ou indireta.

Enquanto integrantes da categoria de “agente público”, para efeitos da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), os estagiários de pós-graduação estariam sujeitos a todas as sanções aplicáveis aos demais trabalhadores do Estado. Isso ocorre com o diferencial de possuírem um contrato de trabalho precário por tempo determinado, que pode ser rescindido a qualquer momento pela administração pública. Além disso, recebem remuneração inferior aos demais agentes estatais e não possuem a mesma preparação técnica para o exercício das suas funções.

Contudo, necessário se faz um olhar para esta situação a partir das perspectivas do servidor público, haja vista a existência de vasta literatura que trate sobre estágio e precarização, sem que tenha sido identificado em nenhuma delas a coleta de informações a respeito das opiniões e visões dos trabalhadores

estatutários sobre os estagiários pós-graduandos.

E é neste recorte realizado que se insere o problema levantado por esta pesquisa, qual seja, de que forma os servidores públicos do TJBA percebem a contratação de estagiários de pós-graduação diante da reconfiguração das relações de trabalho ocasionada pela *neoliberalização* do Estado?

A pesquisa se justifica ao buscar compreender como os servidores públicos, que representam uma parte essencial da estrutura administrativa do Poder Judiciário do Estado da Bahia (PJBA), enxergam os estagiários de pós-graduação dentro desse contexto de mudanças. Além disso, a abordagem proposta nesta pesquisa, ao explorar a transição do servidor público para a categoria de agente público e a ambivalência percebida em relação aos estagiários de pós-graduação, poderá contribuir para um entendimento mais profundo das complexidades que cercam as relações de trabalho no setor público brasileiro na atualidade.

O objetivo geral deste estudo é compreender como a agenda neoliberal precarizou o trabalho no setor público, na medida em que contribuiu para a precarização e o deslocamento classificatório do servidor público para agente público, analisando a percepção dos trabalhadores estatutários do TJBA em relação à contratação de estagiários de pós-graduação. E, para alcançar o objetivo geral proposto, foram traçados os seguintes objetivos específicos: i) analisar a *neoliberalização* do Estado brasileiro, estudando o processo de deslocamento classificatório do servidor público para agente público; ii) apurar opiniões dos trabalhadores estatutários do tribunal baiano em relação aos estagiários de pós-graduação.

Levando em consideração o tema proposto, a pesquisa utilizará do materialismo dialético como lente de observação da realidade, posto que enfatizará a interconexão entre as condições materiais da sociedade e seu desenvolvimento histórico, de modo que será possível compreender as raízes das mudanças do trabalho no setor público. Nesse sentido, Gil (2008, p. 14) aduz que a “dialética fornece as bases para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, já que estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais etc.”.

Ademais, a pesquisa terá caráter exploratório-descritivo: exploratório por não haver muita produção científica sobre a temática abordada, e, por meio do estudo exploratório, buscar-se-á conhecer com maior profundidade o assunto, de modo a

torná-lo mais claro. Gil (2008, p. 27) destaca que a pesquisa exploratória é desenvolvida no sentido de proporcionar uma visão geral acerca de determinado fato, portanto, esse tipo de pesquisa é realizado, sobretudo, quando o tema escolhido é pouco explorado.

Além disso, a pesquisa terá caráter descritivo por “[...] identificar e descrever características de determinado fenômeno, estabelecendo relação entre variáveis” (Raupp; Beuren, 2003, p. 81). Esse método se mostra mais adequado para levantar dados e informações sobre o estágio de pós-graduação no Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, com análise normativa, bibliográfica e com arguição das percepções dos servidores públicos acerca dos estagiários bacharéis, colocando em diálogo, assim, diferentes dados e autores.

Nas segunda e terceira seções, será explorada a literatura acadêmica relacionada às questões jurídicas envolvendo a agenda neoliberal no Brasil e o trabalho no setor público. A revisão bibliográfica servirá de base teórica para a compreensão do quadro legal que contextualiza o tema deste trabalho.

Já a quarta seção, numa abordagem quantitativa, abordará dados referentes ao estágio de pós-graduação no tribunal, entre 2018 e 2022, que se espera obter a partir do seu Portal da Transparência (<https://www.tjba.jus.br/transparencia/>), e, de forma complementar, por meio de requisição direta amparada na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e na Resolução 215/2015 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Ademais, considera-se o recorte dos últimos 5 anos (2018-2022) como crucial para traçar não apenas um panorama estático, mas também identificar possíveis evoluções ao longo do tempo das informações obtidas.

Por fim, na quinta seção, utilizar-se-á da pesquisa qualitativa para investigar as percepções dos servidores públicos do Poder Judiciário baiano em relação aos estagiários de pós-graduação. Nesse sentido, Mezzaroba e Monteiro (2009, p. 110-111) apontam que a pesquisa qualitativa é apropriada para explorar profundamente as perspectivas dos participantes e compreender suas percepções, atitudes e sentimentos de maneira contextualizada.

A população-alvo será composta por servidores públicos que trabalham no Tribunal de Justiça da Bahia escolhidos aleatoriamente, bem como de dirigentes do sindicato representante desta categoria profissional. A coleta de dados será realizada por meio de entrevistas semiestruturadas. Essas entrevistas permitirão que os participantes expressem suas opiniões de forma livre e detalhada. Lakatos e

Marconi (2003, p. 196) apontam que a entrevista é muitas vezes superior a outras formas de obtenção de dados, de modo que se configura como um dos principais sistemas de obtenção de dados nas ciências sociais. Assim, as perguntas serão projetadas para explorar as percepções dos servidores sobre a presença dos estagiários de pós-graduação, seus papéis, contribuições e eventuais preocupações.

## 2 ESTADO NEOLIBERAL NO BRASIL

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

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

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

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

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

Conforme Oliveira (2016, p. 16), o Estado Liberal, vigente no século XIX, era

caracteristicamente marcado pela separação entre o Estado e a economia, pela liberdade econômica e a liberdade de empresa, pela autorregulação da economia pelos mecanismos do mercado (a 'mão invisível' de Adam Smith), pela redução do papel do Estado às

funções de polícia e garante dos quadros institucionais da vida econômica (direito de propriedade, liberdade de empresa, liberdade de trabalho, etc.). Não existe uma administração econômica em sentido próprio, dado o princípio da não intervenção.

O Estado e a Sociedade eram concebidos como entidades opostas em termos dicotômicos. A Sociedade, percebida como um todo homogêneo, buscava alcançar equilíbrio e justiça por conta própria, dado que os interesses e aspirações individuais se sobreponham e eram orientados por uma racionalidade de sentido único, pressupondo que isso potencializaria o equilíbrio natural e justo do sistema. Por outro lado, o Estado, em relação à sociedade, assumia uma posição passiva, buscando manter-se neutro na aplicação de um direito que transcende a sua autoridade. Esse direito, em sua abstração, refletia os princípios da justiça natural. Acreditava-se, desta forma, que os objetivos pessoais dos cidadãos, a busca pelo interesse próprio dos indivíduos, poderiam ser transformados em objetivos coletivos, resultando em vantagens para toda a sociedade (Oliveira, 2016, p. 16).

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

Segundo Oliveira (2016, p. 17):

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

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

Essa política social foi estruturada a partir da Teoria Keynesiana,

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

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

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

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

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

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

Durante a crise da década de 1980, pelo menos até a implementação e o fracasso do Plano Cruzado (1986/87), predominava entre as distintas frações de classes do bloco dominante a tentativa de redefinir, atualizar e reformar o MSI, mantendo-se ainda um papel fundamental para o Estado no processo de acumulação e desenvolvimento – apesar das críticas à estatização, que haviam surgido já na década anterior (campanha, em 1974, contra o gigantismo do Estado e pela redução de sua participação na economia, principalmente nos setores de transporte, mineração e siderurgia) Havia, então, um eixo unificador entre os empresários e os economistas acadêmicos de oposição (heterodoxos), críticos da política econômica ortodoxa recessiva do início dos anos 1980. Era a defesa de um projeto neodesenvolvimentista como resposta à crise do MSI, que ainda reservava ao Estado as funções de planejamento e implementação de investimentos estratégicos (Filgueiras, 2006, p. 181-182).

Com o fracasso do Plano Cruzado, assim como dos demais planos que se seguiram na segunda metade da década de 1980, e ao longo dos embates travados na Assembleia Constituinte (1986-1988), o projeto neoliberal foi se delineando e

fortalecendo, deixando de ser apenas uma doutrina para se constituir em um programa político. Isso ocorreu com a formação de uma percepção, entre as diversas frações do capital, de que a crise tinha um caráter estrutural, que o Modelo de Substituição de Importações havia se esgotado e que o projeto desenvolvimentista era incapaz de lidar com os problemas por inerentes ao modelo neoliberal (Filgueiras, 2006, p. 182).

Dessa forma, nos anos 1990, o liberalismo, que já havia se estabelecido na maior parte da América Latina, consolidou-se no Brasil com toda a sua força a partir do governo Collor. O discurso liberal radical, combinado com a abertura da economia e o processo de privatizações, inaugurou o que poderíamos chamar de “era neoliberal” no Brasil. Até então, apesar de algumas iniciativas nesse sentido durante o governo Sarney e de uma massificação e propaganda intensas dessa doutrina nos meios de comunicação de massa, havia uma resistência significativa, especialmente fundamentada na ascensão política, ao longo da década de 1980, dos movimentos sociais e do movimento sindical. A Constituição de 1988, apesar de seus vários equívocos, foi a expressão máxima dessa repulsa da sociedade brasileira, e por isso mesmo, ela foi alvo privilegiado tanto do governo Collor quanto do governo Cardoso, que mais tarde recolocou o projeto liberal nos trilhos (Filgueiras, 2000, p. 83-84, *apud* Filgueiras, 2006, p. 182-183).

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

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

administração pública brasileira vem adotando um modelo de gestão

que promove a aproximação entre a atuação e as finalidades do setor público com o setor privado, tudo isso revestido de um discurso de melhoria dos serviços públicos, de modernização das instituições e de autonomização dos trabalhadores

Sallum Júnior (2000, p. 25, *apud* Celeste, 2021, p. 47-48), por sua vez, afirma que a ideia das elites era superar o projeto de Estado nacional-desenvolvimentista criado por Getúlio Vargas, que, por muitos anos, constituiu-se “como núcleo organizador da sociedade brasileira e alavanca de construção do capitalismo industrial do país”.

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

Tendo o objetivo de superar o modelo de Estado instituído durante a Era Vargas, as elites utilizaram como justificativa para implementação das reformas do Estado, nas palavras de Druck (2021, p. 833), o argumento de que

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

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

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

Dessa forma, no período compreendido entre 1995 e 1998, durante o primeiro mandato de FHC, a Administração Pública Federal passou por transformações significativas como resultado da chamada “Reforma Gerencial”. De acordo com os proponentes desta reforma, um dos objetivos centrais era aprimorar a eficiência do

serviço público, que só poderia ser alcançado por meio da aprovação de normas que introduziriam práticas gerenciais, substituindo o modelo de administração burocrática previamente em vigor no país (Neves, 2010).

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

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

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

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

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

Druck (2021, p. 829) faz uma crítica ao *new public management*, argumentando que essa teoria tem como pressuposto que “o funcionário público é

agente econômico igual a qualquer outro, isto é, um ‘indivíduo calculador, racional e egoísta, que procura maximizar seu interesse pessoal em detrimento do interesse geral’, de modo que não se poderia diferenciar a esfera pública da privada”.

Além disso, a autora argumenta que a teoria decreta

o fim da ‘era da burocracia’, que se tornou inchada e de alto custo nos Estados de bem-estar social, que se auto justificava para preservar seus interesses próprios e privilégios e monopolizava um conjunto de serviços que, sem concorrência, não tinham qualquer estímulo à melhoria do seu desempenho. Por isso, propunham que a burocracia deveria ser substituída por uma gestão privada baseada na eficiência e o burocrata deveria se transformar num ‘empreendedor’ (Druck, 2021, p. 829).

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

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

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

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

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

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

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

Em busca da tão almejada "eficiência", a estabilidade do servidor público passou por alterações em diversos aspectos. Por exemplo: a) o texto original da Constituição estabelecia um período de dois anos de serviço efetivo para assegurar a estabilidade, contudo, essa norma foi modificada para três anos, acrescentando a exigência de uma avaliação especial de desempenho; b) houve uma ampliação nas possibilidades de perda do cargo por parte do servidor estável; e, c) através da Lei Complementar nº 101/2000, que estabelece as normas de responsabilidade fiscal,

possibilitando a perda do cargo como forma de cumprir os limites fiscais.

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

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

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

Tanto o é que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995, p. 21) afirmava que a legislação que regulava as relações de trabalho no setor público era ultrapassada, notadamente pelo seu caráter protecionista, inibindo o "espírito empreendedor" dentro do Estado.<sup>1</sup>

Druck (2021, p. 834) argumenta que, vinte e cinco anos após a implementação dessa reforma, os principais resultados indicam um processo de precarização no âmbito laboral dos funcionários públicos e, por conseguinte, dos serviços públicos oferecidos à sociedade. A terceirização expandiu-se sem um adequado controle; a utilização de Organizações Sociais, especialmente na esfera da saúde, ampliou-se significativamente sem a devida fiscalização por parte das autoridades públicas; os contratos temporários e os contratos regidos pela CLT experimentaram um crescimento mais acentuado em comparação aos estatutários nos municípios e estados, que abrigam a maioria dos servidores públicos do país

---

<sup>1</sup> Brasil, 1995, p. 21: "A conjunção desses dois fatores leva, na Constituição de 1988, a um retrocesso burocrático sem precedentes. Sem que houvesse maior debate público, o Congresso Constituinte promoveu um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado. A nova Constituição determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados-membros e dos Municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta".

etc.

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

Os modelos de gestão que surgem com a nova orientação política e econômica na fase neoliberal do capitalismo são utilizados no setor público de forma descontextualizada, pois desconsidera a finalidade e a importância social do aparelho estatal. Mattos e Schlindwein (2015, p. 323, *apud* Celeste, 2021, p. 72) apontam que “as metodologias de gestão implementadas ‘no setor público nos últimos anos, com foco na excelência dos procedimentos para avaliação dos processos e atendimento ao usuário/cidadão, trouxe formas de sofrimento escamoteadas na organização do trabalho, mas não menos graves e visíveis’.”.

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

A contratualidade do trabalho avança no setor público para que o setor privado obtenha vantagens que não foram alcançadas no processo constituinte. A liberdade de contratação, antes restrita ao empresário privado, ganha terreno para ser exercida pelo Estado empregador. O Estado assume cada vez mais uma função subsidiária na economia de mercado, ao mesmo tempo em que passa a atuar mimetizado a essa economia, mesmo em atividades antes entendidas como ‘atividades-fim’, localizadas no núcleo da esfera pública e que têm como referência os princípios constitucionais e os direitos fundamentais (Gediel; Mello; Barbosa, 2022, p. 508-509).

Enquanto isso, de acordo com Gediel, Mello e Barbosa (2022, p. 509), na outra extremidade do contrato, encontramos indivíduos que não fazem parte do grupo de servidores públicos em tempo integral e não se encaixam em categorias

profissionais típicas das empresas privadas: “Esses trabalhadores flutuam num limbo jurídico e social, pois no imaginário e na representação social, o trabalho é que modela a vida do sujeito, com suas demandas, lutas e dificuldades”.

### 3 DO SERVIÇO AO TRABALHO PÚBLICO:<sup>2</sup> DESLOCAMENTOS CLASSIFICATÓRIOS RUMO À PRECARIZAÇÃO<sup>3</sup>

A administração do Estado envolve um grupo de indivíduos que trabalham de forma estruturada, constante e ininterrupta, de acordo com diretrizes particulares e dedicadas à promoção de princípios essenciais (Justen Filho, 2023, p. 1010).

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

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

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

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

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

Diante dessa diferença de tratamento dada pela Constituição aos trabalhadores estatais, Pietro (2020, p. 1232) aponta que o termo “servidor público” é utilizado de forma vacilante pelo legislador, tendo em vista que não se adotou uma nomenclatura uniforme para designá-los, já que a expressão é utilizada ora em sentido amplo, para designar todas as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado, com vínculo empregatício, ora em sentido estrito, que exclui os que prestam serviços às entidades com personalidade jurídica de direito privado ou aqueles com vínculos transitórios, ou sem remuneração.

Na sua redação atual, conforme apontado por Justen Filho (2023, p. 1010), a

---

<sup>2</sup> O termo “do serviço ao trabalho público”, também utilizado no título deste trabalho, foi primeiramente empregado por Gediel, Mello e Barbosa (2022, p. 484) para nomear o capítulo de livro “Do serviço ao trabalho público: forma contratual e assédio moral institucional”.

<sup>3</sup> A expressão “Deslocamentos classificatórios rumo à precarização” origina-se da seção 3 da obra citada na nota anterior, igualmente de autoria de Gediel, Mello e Barbosa (2022, p. 492).

Constituição utiliza cinco expressões diversas: agentes políticos (art. 37, XI), servidores públicos (Título III, Capítulo VII, Seção II), titular de emprego público (art. 37, I), contratado por tempo determinado (art. 37, IX) e militar (art. 42).

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

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

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

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

Essa opção terminológica foi a adotada na redação da Lei nº 8.429/1992, que disciplina as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal, o qual fixou o conceito que demonstra a extensão do conceito de agente público, conforme dicção dos arts. 1º e 2º:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei.

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

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

Assim, realizando-se uma interpretação da constituição com auxílio da lei que

a regulamenta, percebe-se que agente público é toda pessoa física que atua de alguma forma vinculada ao Estado, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, independentemente da forma de investidura na função.

Isso posto, Carvalho Filho (2020, p. 712) aponta que, devido à amplitude do significado, desde as mais altas autoridades do país, até os trabalhadores que executam as tarefas mais corriqueiras, todos se qualificam como agentes públicos.

A utilização da terminologia “agente público”, conforme Pietro (2020, p. 1234), “não é destituída de importância, tendo em vista ser utilizada pela própria Constituição”, em seu art. 37, §§ 4º e 5º. Isto porque, mesmo aqueles particulares que atuam em nome do Poder Público, ainda que da administração indireta, são objetivamente responsáveis pelos danos causados ao erário e a terceiros.

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

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

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

|   |   |
|---|---|
| Agentes políticos                               | Celso Antônio Bandeira de Mello <sup>4</sup><br>Maria Sylvia Zanella Di Pietro <sup>5</sup>   |
| Agentes honoríficos                             | Celso Antônio Bandeira de Mello <sup>6</sup>  |
| Servidores estatais                             | Celso Antônio Bandeira de Mello <sup>7</sup>  |
| Particulares em colaboração com o Poder Público | Celso Antônio Bandeira de Mello <sup>8</sup><br>Maria Sylvia Zanella Di Pietro <sup>9</sup><br>José dos Santos Carvalho Filho <sup>10</sup> |

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

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

<sup>6</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *op. cit.*

<sup>7</sup> *Id.*

<sup>8</sup> *Id.*

<sup>9</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Op. cit.*

<sup>10</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas,

|                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| Servidores públicos                 | Maria Sylvia Zanella Di Pietro <sup>11</sup><br>José dos Santos Carvalho Filho <sup>12</sup> |
| Militares                           | Maria Sylvia Zanella Di Pietro <sup>13</sup>   |
| Agentes estatais sem vínculo formal | Marçal Justen Filho <sup>14</sup>  |
| Agentes estatais com vínculo formal | Marçal Justen Filho <sup>15</sup>  |

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

Os agentes políticos, segundo Mello (2015, p. 253), são

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

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

Pietro (2020, p. 1237-1238) aduz ainda que há uma tendência a considerar os membros da Magistratura e do Ministério Público como agentes políticos.

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

Quanto ao vínculo com o poder público, é de natureza estatutária, regido pela Lei Orgânica da Magistratura. Quanto aos membros do Ministério Público, a inclusão na categoria de agentes políticos tem sido justificada pelas funções de controle que lhe foram atribuídas a partir da Constituição de 1988 (art. 129), especialmente a de 'zelar

2013.

<sup>11</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Servidores públicos. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício; FERRAZ, Luciano de Araújo. *Servidores públicos na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

<sup>12</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

<sup>13</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *op. cit.*

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

<sup>15</sup> *Id.*

pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia' (inciso II). No entanto, quanto à forma de investidura e aos vínculos com o Poder Público, sua situação iguala-se à dos servidores públicos estatutários, ainda que submetida a estatuto próprio.

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

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

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

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

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

Ou seja, “são servidores públicos, em sentido amplo, as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos” (Pietro, 2020, p. 1239).

Pietro (2020, p. 1239) subdivide os servidores públicos em três categorias, quais sejam:

1. os **servidores estatutários**, sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos;
2. os **empregados públicos**, contratados sob o regime da legislação trabalhista e ocupantes de emprego público;

3. os **servidores temporários**, contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da Constituição); eles exercem **função**, sem estarem vinculados a cargo ou emprego público (grifos do autor).

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

Os militares abrangem as pessoas físicas que prestam serviços às Forças Armadas, às Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, Distrito Federal e dos Territórios. Pietro (2020, p. 1245) aduz ainda que, com a redação dada pela EC 18/1998, o termo “militar” passou a designar também os servidores da polícia federal, da polícia rodoviária federal, da polícia ferroviária, das polícias civis, e das polícias penais federal, estaduais e distrital.

Os militares abrangem as pessoas físicas que prestam serviços às Forças Armadas – Marinha, Exército e Aeronáutica (art. 142, caput, e § 3º, da Constituição), às Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, Distrito Federal e dos Territórios (art. 42), bem como às Polícias referidas no artigo 144, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 4-12-19, abrangendo a polícia federal, a polícia rodoviária federal, a polícia ferroviária, a polícia ferroviária federal, as polícias civis, as polícias militares e corpos de bombeiros militares, as polícias penais federal, estaduais e distrital. Todos prestam serviços a essas instituições com vínculo estatutário sujeito a regime jurídico próprio, com remuneração paga pelos cofres públicos. Até a Emenda Constitucional nº 18/98, eram considerados servidores públicos, conforme artigo 42 da Constituição, inserido em seção denominada ‘servidores públicos militares’. Note-se, no entanto, que no § 9º do artigo 144, acrescido pela Emenda Constitucional nº 19/98, o legislador volta a utilizar a expressão ‘servidores policiais’ (abrangendo polícia civil e militar), ao determinar que ‘a remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do artigo 39’, ou seja, sob a forma de subsídio.

Por fim, Justen Filho (2023, p. 1011-1012) traz os conceitos de agentes estatais com e sem vínculo formal. Para o autor, resumidamente, agente estatal com vínculo formal é aquele que se vincula ao Estado, seja pela administração direta ou indireta, mediante contrato de trabalho de direito público ou privado, enquanto o agente sem vínculo formal é o funcionário de fato: aquele que, em situações anômalas, exerce uma função pública sem que se vincule ao ente de modo regular e

formal. É o caso, por exemplo, do “servidor que continua exercendo função depois de expirado o prazo de sua contratação ou depois de aperfeiçoada a idade limite para aposentadoria compulsória”.

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

A título de exemplo, os servidores policiais ora são enquadrados como militares (Pietro, 2020, p. 1245), ora são enquadrados como servidores públicos (Justen Filho, 2023, p. 1011); os agentes estatais ora são espécies de agente público (Mello, 2015, p. 255), ora é gênero do qual o agente público é espécie (Justen Filho, 2023, p. 1011).

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

Assim, este trabalho propõe a seguinte classificação:

**Quadro 2** – Classificação dos agentes públicos

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

Fonte: elaborado pelo autor.

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

O termo "agente público" é utilizado para referir-se a todas as pessoas que trabalham para o Estado. Essa terminologia foi estabelecida pelos parágrafos 4º e 5º do artigo 37 da Constituição Federal. Além disso, o artigo 2º da Lei nº 8.429/1992,

que estabelece as punições aplicáveis em casos de atos de improbidade administrativa, esclarece que um agente público é definido como o agente político, o servidor público e qualquer indivíduo que, mesmo que de forma temporária ou sem remuneração, exerça um mandato, cargo, emprego ou função em entidades mencionadas no artigo 1º da lei, por meio de eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura, ou vínculo.

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

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

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

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

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

Dessa forma, entende-se como núcleo definidor da categoria “agente constitucional” a ocupação de cargos estruturais à organização política do país, ou

seja, envolve uma função de nível superior relacionada à liderança máxima e abrangente do governo em sua totalidade, destinada a estabelecer os objetivos da ação governamental, fornecendo orientações para as demais funções, visando preservar a integridade da autoridade estatal, e exercendo parcela do poder estatal em decorrência de previsão constitucional para tal, o que caracteriza esta espécie.

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

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

Por fim, a categoria dos particulares em colaboração com o Poder Público se mantém praticamente da forma que o definido pela doutrina, sendo aquelas pessoas físicas que “prestam serviços ao Estado, sem vínculo empregatício, com ou sem remuneração” (Pietro, 2020, p. 1249), ou seja, são aqueles que exercem atividade em seu próprio nome, sem vínculo empregatício, com ou sem remuneração, porém sob fiscalização do Poder Público.

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

Contudo, mesmo a classificação acima tendo sido sistematizada pelo autor para alcançar todas as espécies de vínculo de trabalho com o Estado, Gediel, Mello

e Barbosa (2022, p. 495) rememoram, ao falar da classificação proposta por si, que ela também demonstra os hiatos entre as espécies de agentes públicos. São distanciamentos que extrapolam o caráter classificatório e demonstram verdadeiras ambivalências entre trabalhadores que são posicionados como mais 'servidores' que outros. Esse é, por exemplo, o caso daqueles servidores que são contratados por meio de vínculos precários e temporários, embora desempenhem as mesmas funções que servidores efetivos.

As categorias agrupadas no quadro 2 incorporam todos os que possuem alguma relação formal ou informal com o Estado, demonstrando, também, os distanciamentos entre os vínculos por meio dos quais os trabalhadores se relacionam com a Administração Pública. A partir disso, os trabalhadores são classificados em categorias mais e menos precárias, sendo que os trabalhadores com vínculos "temporários são os que possuem maior precariedade no vínculo de trabalho" (Gediel; Mello; Barbosa, 2022, p. 496).

Dentre as diversas formas de vínculo com o Estado, destaca-se uma modalidade que desafia as fronteiras tradicionais do trabalho no setor público: o estágio. Este, por sua natureza peculiar, nem sempre é compreendido como uma relação de trabalho, o que leva à necessidade de se explorar como o estágio se enquadra nessa classificação abrangente de agentes públicos e examinar sua importância e características específicas neste contexto amplo.

#### 4 O ESTAGIÁRIO COMO TRABALHADOR DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA

A discussão acerca da natureza do estágio, seja como um "ato educativo escolar" ou um "trabalho", desempenha um papel relevante no campo do direito trabalhista, onde se vê argumentos, inclusive, que defendem que o estágio não deveria ser considerado uma forma de trabalho, mas sim um componente essencial da formação educacional (Nascimento; Negrão, no prelo).

A Lei do Estágio (Brasil, 2008), em seu artigo 1º, traz a definição do estágio e o vincula com a formação do estudante, nos seguintes termos:

**Art. 1º Estágio é ato educativo escolar supervisionado, desenvolvido no ambiente de trabalho, que visa à preparação para o trabalho produtivo de educandos que estejam freqüentando o ensino regular em instituições de educação superior, de educação profissional, de ensino médio, da educação especial e dos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional da educação de jovens e adultos.**

**§ 1º O estágio faz parte do projeto pedagógico do curso, além de integrar o itinerário formativo do educando.**

**§ 2º O estágio visa ao aprendizado de competências próprias da atividade profissional e à contextualização curricular, objetivando o desenvolvimento do educando para a vida cidadã e para o trabalho.** (grifos aditados).

Diante dessa opção redacional utilizada pelos legisladores, Martinez (2023, p. 181) passou a conceituar o estágio não como trabalho, mas como “atividade em sentido estrito”, distinguindo-os conforme abaixo:

A atividade é entendida como um gênero que comporta duas espécies: o trabalho e a atividade em sentido estrito. O que distingue as referidas espécies substancialmente é a **meta**. Enquanto o ‘**trabalho**’, indispensavelmente remunerado (ou a remunerar), tem por escopo o sustento próprio e, se for o caso, familiar do trabalhador, a forma identificada como ‘**atividade em sentido estrito**’, prestada, em regra, sem qualquer onerosidade ou mediante uma contraprestação meramente simbólica, tem objetivos diferentes, que podem estar relacionados com o intento de aperfeiçoamento ou associados a ações meramente solidárias (grifos do autor).

O autor define, ainda, que o estagiário não é “trabalhador” no sentido jurídico da palavra. Para ele, o estagiário está se preparando para o “trabalho”, mas, enquanto esse momento não chega, desempenha apenas “atividade em sentido estrito”, uma vez que se limita a realizar “ato educativo escolar supervisionado”, como definido de forma clara no artigo 1º da Lei n. 11.788/2008. Como não é considerado legalmente um trabalhador, o estagiário não possui uma jornada de trabalho, mas sim uma “jornada de atividades” (conforme estabelecido no artigo 10 da mencionada Lei n. 11.788/2008); não tem direito a férias, mas a um “recesso”

(conforme descrito no artigo 13); não é automaticamente segurado pela previdência social, mas tem a opção de se tornar um “segurado facultativo”, conforme o parágrafo 2º do artigo 12 (Martinez, 2023, p. 182).

A posição do autor em enquadrar o estágio como "atividade em sentido estrito" não encontrou respaldo em nenhum outro livro especializado em Direito do Trabalho analisado para a elaboração desta pesquisa. Tanto é assim que o próprio doutrinador ressalta que “a doutrina e a jurisprudência têm desdenhado tal dessemelhança e têm tratado sob o mesmo nome jurídico os institutos ora analisados” (Martinez, 2023, p. 181).

Outros autores descartam a existência de uma relação de trabalho entre o estagiário e a unidade concedente, tratando o vínculo não como uma "atividade em sentido estrito", mas sim como uma mera relação educacional entre o estudante e o contratante. Nesse sentido, Nascimento e Nascimento (2014, p. 749) destacam que o “contrato de estágio não é [...] uma modalidade especial de contrato de qualificação profissional com objetivos pedagógicos e de formação de profissional nas diferentes áreas do conhecimento”. Os autores chegam a versar que o aprendizado prático no estágio só pode ser alcançado por intermédio do trabalho “e que este é igual para o empregado e o estagiário, diferindo-se ambos apenas por uma questão de grau” (Nascimento; Nascimento, 2014, p. 750).

Noutro giro, parte da doutrina analisada enfrenta o estágio como relação de trabalho *lato sensu* (Leite, 2019; Teixeira; Andrade, 2022; Resende, 2020), enquanto Garcia (2017) enquadra o estagiário como uma “modalidade especial de trabalhador”.

Diante deste impasse doutrinário, tem-se a seguinte distribuição de autores em torno das teses:

**Quadro 3** – Classificação do estágio pela doutrina

|                                       |   |
|---------------------------------------|---|
| Relação educacional                   | Amauri Mascaro Nascimento e Sônia Mascaro Nascimento <sup>16</sup><br>Luciano Martinez <sup>17</sup><br>Sergio Pinto Marins <sup>18</sup> |
| Relação de trabalho <i>lato sensu</i> | Bruno Teixeira e Gustavo Andrade <sup>19</sup><br>Carlos Henrique Bezerra Leite <sup>20</sup>   |

<sup>16</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro; NASCIMENTO, Sônia Mascaro. *Curso de Direito do Trabalho*. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

<sup>17</sup> MARTINEZ, Luciano. *Curso de Direito do Trabalho*. 14. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

<sup>18</sup> MARTINS, Sergio Pinto. *Direito do Trabalho*. 39. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

<sup>19</sup> TEIXEIRA, Bruno; ANDRADE, Gustavo. *Direito do Trabalho*. 1. ed. Brasília: CP Iuris, 2022. v. 24.

|  |  |
|--|--|
|  | Gustavo Filipe Barbosa Garcia <sup>21</sup><br>Maurício Godinho Delgado <sup>22</sup><br>Ricardo Resende <sup>23</sup> |
|--|--|

Fonte: elaborado pelo autor.

Contudo, ao contrário daqueles que defendem o estágio como uma relação meramente educacional, ou “atividade em sentido estrito”, os defensores da tese da relação de trabalho *lato sensu* não avançaram na teorização do estágio como relação de trabalho, limitando-se a mencionar que não pode ser considerado emprego.

Ocorre que se entende como necessário um aprofundamento na ideia do estagiário como classe trabalhadora, posto que a relação reúne, concretamente, todos os cinco pressupostos da relação empregatícia (caso o estágio seja remunerado).<sup>24</sup>

Assim, para compreender o estágio como relação de trabalho, é necessário fazer uma breve incursão nas definições históricas de trabalho. Para Marx (2014, p. 129), o trabalho é atividade orientada a um fim para produzir valores de uso, apropriação natural para satisfazer as necessidades humanas, condição universal do metabolismo entre o homem e a natureza.

Nesse sentido, Brun e Davet (2019, p. 64-65) mencionam que, no seu caráter sócio-histórico,

o trabalho é um conjunto de determinações existentes entre os seres sociais para a reprodução da vida em sociedade, já na sociedade capitalista com a desapropriação do homem de sua relação ontológica, este é inserido na divisão social do trabalho. A perspectiva é alterada, tendo como foco a produção de riquezas, o consumo, a mercadoria. O trabalho passa a ser coisificado, alienado e distante de sua perspectiva histórica. O homem ao inserir-se nessa dinâmica do capital, dos meios de produção onde vende sua força de trabalho por um salário, transforma o valor de uso em valor de troca, se aliena; quanto mais produz para o capital, maior o nível de exploração

<sup>20</sup> LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Curso de Direito do Trabalho*. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

<sup>21</sup> GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Curso de direito do trabalho*. 11. Ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

<sup>22</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: LTr, 2019.

<sup>23</sup> RESENDE, Ricardo. *Direito do Trabalho*. 8. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Método, 2020.

<sup>24</sup> Delgado (2019, p. 374) aduz que “o estagiário traduz-se em um dos tipos de trabalhadores que mais se aproximam da figura jurídica do empregado - sem que a legislação autorize, porém, sua tipificação como tal. De fato, no estágio remunerado, esse trabalhador intelectual reúne, no contexto concreto de sua relação com o concedente do estágio, todos os elementos fático-jurídicos da relação empregatícia (trabalho por pessoa física, com pessoalidade, não eventualidade, onerosidade e sob subordinação ao tomador dos serviços)”.

Observa-se que o estágio se insere nessa lógica de capital-trabalho não como ele foi pensado para ser, como ato educativo supervisionado, mas sim como venda da força de trabalho. O fato de se obter conhecimentos ou de aprimorar habilidades na unidade concedente de estágio não tem o condão de desnaturar o que realmente é: atividade realizada para produção de valores de uso (Nascimento; Negrão, no prelo).

Assim, o principal empecilho na concretização do estágio como parte integral da formação acadêmica encontra-se na tensão e conflito existentes entre as exigências pedagógicas e as demandas do mercado de trabalho, que estão inclinadas a substituir o método tradicional de ensino-aprendizagem, que serve como diretriz na formação profissional, por um sistema de utilização da mão de obra estagiária dentro da lógica de produção do capital (Nascimento; Negrão, no prelo).

Nesse sentido, os Anais da IV Jornada Internacional de Políticas Públicas (2009, p. 3) ressalta a precarização da relação de estágio.

As transformações ocorridas nas duas últimas décadas no mercado de trabalho e no padrão de regulação do Estado fortaleceram interesses que facilitaram o desvirtuamento, em larga escala, do Contrato de Estágio, tornando-o um dos mecanismos mais recorrentes de flexibilização e de precarização do trabalho qualificado juvenil, retirando (ou quase anulando) o seu caráter de complemento à formação escolar. Na busca desenfreada e praticamente sem obstáculos pela redução dos custos do trabalho, o estágio ganhou relevância nas estratégias empresariais.

Ademais, conforme já demonstrado, nem mesmo a Administração Pública escapa da lógica do capital na contemporaneidade, tendo em vista que a adoção do *new public management* incutiu no aparelho estatal uma gama de preceitos neoliberais que são concomitantes à precarização do trabalho no setor público durante os anos 90.

Enquanto integrantes da categoria de “agente público”, para efeitos da Lei nº 8.429/1922, os estagiários estão sujeitos a todas as sanções aplicáveis aos demais trabalhadores do Estado. Isso ocorre com o diferencial de possuírem um contrato de trabalho precário por tempo determinado e que pode ser rescindido a qualquer momento pela administração pública. Além disso, recebem remuneração inferior aos demais agentes estatais e não possuem a mesma preparação técnica para o exercício das suas funções.

Esta situação demonstra a inequívoca precariedade a que estão expostos os estagiários, mormente pela entrada no mercado de trabalho se dar, na atualidade,

de forma não “linear e automática, passando a ser cada vez mais marcada pela insegurança atribuída pelos contratos oferecidos” (Jesus, 2018, p. 11), a exemplo do estágio de pós-graduação ofertado pelo Tribunal de Justiça da Bahia.

Nesse sentido, Standing (2011, *apud* Jesus, 2018, p. 11) afirma que hoje cresce uma nova classe social: o *precariado*, que seria uma

classe social composta por jovens sobrequalificados, sujeitos a elevados níveis de flexibilidade salarial, laboral e de qualificações e com fácil adaptação a qualquer tarefa, pois os jovens apenas conseguem inserir-se no mercado de trabalho atual através de vínculos laborais precários [...] a fim de evitar a exclusão social. Apesar de os jovens verem este trabalho como forma de transição, as atividades desenvolvidas não permitem a existência de autonomia por parte dos jovens trabalhadores e a criação da sua própria identidade.

Para Braga (2017), o conceito sociológico de *precariado* data dos anos 80. É uma expressão que surge na Itália, com o setor do movimento social autonomista, que começa a fazer uma análise de trabalho atípico. Essa definição tenta entender o porquê de as novas gerações, quando entram no mercado de trabalho, não encontrarem as mesmas políticas de bem-estar, sejam públicas ou privadas, que as gerações anteriores haviam experimentado, em especial no tocante à estabilidade. As novas gerações na Itália estavam situadas num mercado de trabalho com mais instabilidade, uma trajetória sócio-ocupacional entrecortada por períodos de desemprego, mais ou menos longos, ou de subemprego.

Contudo, para o autor, aquilo que na Europa, por conta da institucionalização de direitos, de garantias, conquistas, lutas sociais, era regra, ou foi durante muito tempo e enfraqueceu, no caso brasileiro sempre foi a exceção. No Brasil, entre a proteção trabalhista e a realidade das empresas havia uma distância muito grande. Assim, o *precariado* brasileiro possui características que são muito próprias, por exemplo, uma presença esmagadora das mulheres e dos não brancos – mestiços, negros, bem como dos jovens, que são mais qualificados que a geração anterior, seja profissionalmente, seja em escolaridade.

Isto posto, através dos trabalhos precários, o processo de transição do jovem para a vida ativa é heterogêneo e marcado pelas discontinuidades e rupturas dos diversos empregos, pois tão depressa estão empregados como desempregados, tornando a entrada do jovem no mercado de trabalho pouco clara e, por consequência, torna o seu futuro instável ou indeterminado.

Parafraseando Druck (2021, p. 835), a *estagiarização* do Estado, além de ser

um dos métodos mais significativos e eficazes para dismantelar a estrutura social do Estado e promover sua privatização, é uma das principais ferramentas que o neoliberalismo encontrou para reduzir custos com mão de obra e enfraquecer a força de trabalho de um setor essencial - os servidores públicos.

#### 4.1 ANÁLISE DO EMPREGO DE MÃO DE OBRA ESTAGIÁRIA PELO TRIBUNAL

Gediel, Mello e Barbosa (2022, p. 496) apontam que, a despeito de a Constituição Federal ter instituído o concurso público como a norma geral para a ocupação de postos na Administração Pública (como previsto no artigo 37, inciso II), também foi mencionado, como uma medida excepcional, a opção de contratação de pessoal por período limitado, ou seja, de maneira temporária, com o propósito de atender demandas transitórias de grande relevância para o interesse público (conforme estabelecido no artigo 37, inciso IX).

A Lei nº 8.745/1993 trata da contratação por tempo determinado. Ainda que os primeiros parágrafos do artigo 2º mencionem a contratação temporária em situações nas quais a realização de um concurso público não seria viável, como, por exemplo, em casos de assistência a situações de calamidade pública (artigo 2º, I) ou em emergências na área da saúde pública (artigo 2º, II), existem parágrafos que indicam certa permissividade na contratação sem a necessidade de temporariedade.

Apesar da fragilidade e da natureza excepcional desse modelo de contratação, os números significativamente elevados de contratos temporários indicam uma tendência de transformação da exceção em algo comum, ou seja, a transformação da relação de trabalho precária, que se manifesta nos contratos temporários, em uma prática regular na Administração Pública (Gediel; Mello; Barbosa, 2022, p. 496).

Além dessa previsão, o arcabouço jurídico atual contempla outros instrumentos que regulam a participação de trabalhadores na administração pública. Algumas dessas normas são a Lei nº 11.788/2008, conhecida como a Lei do Estágio; a EC nº 19/98, que permite contratações de empregados em empresas prestadoras de serviço; a Resolução nº 174/2013 do CNJ, que regulamenta as atividades dos conciliadores e juízes leigos no âmbito dos juizados especiais estaduais; bem como os convênios para cessão de servidores por municípios do interior do Estado.

A Lei do Estágio oferece um subsídio jurídico que permite aos órgãos públicos

contratarem trabalhadores em tempo parcial, desde que no contraturno eles realizem seus estudos. Na sua concepção original, o estágio foi pensado para ser “ato educativo escolar supervisionado, desenvolvido no ambiente de trabalho, que visa à preparação para o trabalho produtivo de educandos que estejam frequentando o ensino regular” (Brasil, 2008, art. 1º).

Ademais, é importante ressaltar que, a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 19/98, que efetivou a tão discutida Reforma Administrativa, inaugurando assim o modelo gerencial de Estado, deparamo-nos com uma vasta gama de possibilidades no que tange à terceirização de diversos serviços públicos. Essa mudança estrutural no aparato administrativo do Estado trouxe consigo uma abertura significativa para a terceirização de atividades que, anteriormente, eram exclusivamente conduzidas pelo setor público.

Adicionalmente, o TJBA possui como prática a contratação de Conciliadores e Juízes Leigos, feita com base na Resolução nº 01/2023 editada pelo tribunal, que, por sua vez, é fundada na Resolução nº 174/2013 do CNJ. Essas normas, que merecem investigação própria, trazem a regulamentação do exercício das atividades desses trabalhadores no âmbito dos Juizados Especiais do Poder Judiciário do Estado da Bahia, descrevendo-os como “auxiliares da justiça, que exercem relevante função pública, em caráter temporário, não possuindo vínculo empregatício ou estatutário com o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, sendo recrutados por meio de processo seletivo de provas e títulos pelo prazo de 02 (dois) anos, permitida uma única prorrogação” (Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, 2023, art. 1º).<sup>25</sup>

Por fim, é digno de nota que o Tribunal de Justiça da Bahia tem como prática recorrente a inclusão em sua equipe de servidores oriundos de prefeituras situadas em diversas localidades do interior do estado. Esses profissionais são cedidos sem ônus ao tribunal por meio de acordos e convênios estabelecidos em colaboração com os respectivos municípios.<sup>26</sup>

Todas as contratualidades citadas acima são largamente utilizadas pelo

---

<sup>25</sup> Esse trabalho público é remunerado por ato, sendo que o conciliador recebe R\$ 35,00 por audiência de conciliação realizada e o juiz leigo R\$ 60,00 por sentença ou voto. Os Conciliadores e Juízes Leigos são contratados via Regime Especial de Direito Administrativo e não possuem férias remuneradas ou qualquer outro direito, só sendo pagos caso produzam.

<sup>26</sup> Essa informação, que merece uma investigação própria, foi descoberta após entrevistas com dirigentes do Sindicato dos Servidores dos Serviços Auxiliares do Poder Judiciário do Estado da Bahia (Sintaj) e confirmada mediante consulta ao Portal da Transparência (<https://www.tjba.jus.br/transparencia/>).

TJBA, de modo que, examinando o conjunto de agentes públicos, fica evidente que as contratações de pessoal em regime de trabalho precário, desprovidos de estabilidade, têm excedido em grande número as admissões de funcionários estatutários, regidos pela Lei nº 6.677/1994, que estabelece o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado da Bahia, e dos membros, que estão sujeitos a regulamentos específicos da magistratura.

Analisando dados fornecidos pelo Tribunal de Justiça da Bahia através de seu portal da transparência, bem como requisitadas diretamente aos seus órgãos de gestão de pessoal, foi possível elaborar a seguinte tabela.

**Tabela 1** – Quantitativo de agentes públicos ativos identificados

|                                      | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  |
|--------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Conciliadores e Juízes Leigos        | 473   | 578   | 493   | 551   | 627   |
| Empregados de empresas terceirizadas | 1 890 | 1 513 | 1 743 | 1 620 | 1 594 |
| Estagiários                          | 1 790 | 1 786 | 1 172 | 2 011 | 2 450 |
| Membros                              | 455   | 463   | 502   | 559   | 542   |
| Servidores                           | 7 579 | 7 226 | 6 994 | 7 037 | 7 131 |
| Servidores cedidos                   | 85    | 178   | 206   | 246   | 468   |

Fonte: elaborado pelo autor.

Os dados dos empregados de empresas terceirizadas, membros e servidores, no período de 2018 a 2022, bem como os dados dos estagiários entre 2020 e 2022, foram obtidos a partir do Portal da Transparência do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, na seção “Gestão de Pessoas”, enquanto os dados dos servidores cedidos obtidos na seção “Licitação, contratos e instrumentos de cooperação”, na subseção “Instrumentos de Cooperação”; já os dados dos estagiários, de 2018 e 2019 foram requisitadas diretamente ao tribunal, por meio do endereço eletrônico da Coordenação de Desenvolvimento Organizacional e de Pessoas (Codes), qual seja, codes@tjba.jus.br; e, por fim, as informações sobre os conciliadores e juízes leigos foram obtidas após requisição à Coordenação dos Juizados Especiais, através do e-mail coordenacaojuizados@tjba.jus.br.

Para além dos agentes públicos indicados acima, descobriu-se que o tribunal também faz uso de mão de obra contratada com base na Lei do Serviço Voluntário (Lei nº 9.608/1998), que permite à administração pública admitir indivíduos em atividades de voluntariado. Essas atividades voluntárias são destinadas a serem realizadas sem qualquer forma de remuneração direta, e seu foco principal é o

benefício público e a prestação de serviços de natureza cívica, educacional, recreativa ou de assistência à pessoa (Brasil, 1998, art. 1º).

No entanto, a Codes informou que TJ não faz o controle do quantitativo desses trabalhadores que estão em atividade, apenas registrando as entradas e saídas quando são comunicadas ao órgão. Ou seja, infere-se que muitos voluntários não comunicam quando se desligam do tribunal, de modo que qualquer informação mais detalhada fornecida poderia estar descolada da realidade, motivo pelo qual se optou por não inserir os dados colhidos na tabela 1.

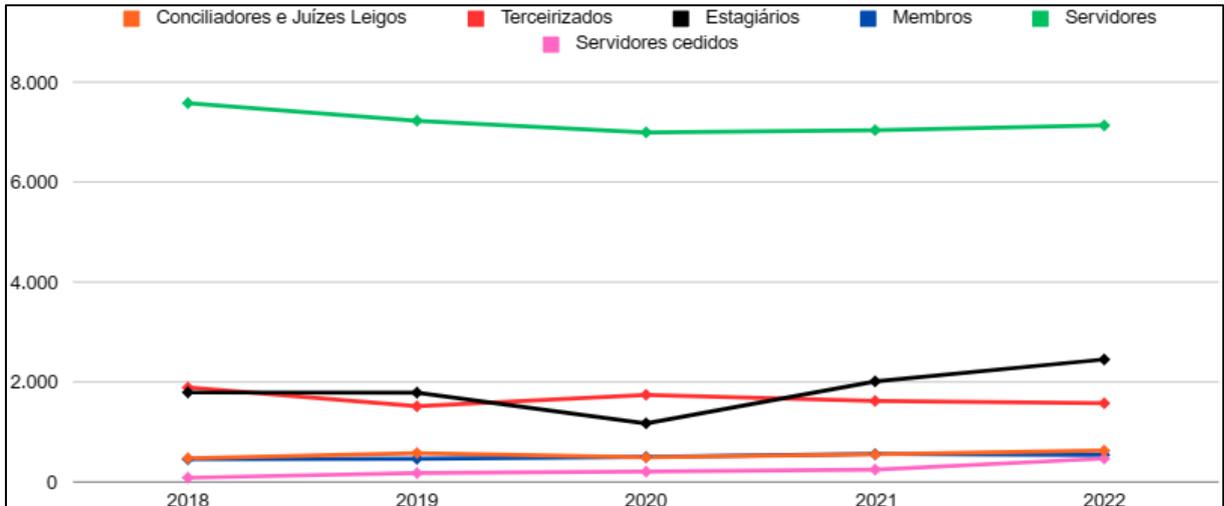
Ademais, foi informado pela coordenação que, devido à pandemia, o tribunal teve uma entrada líquida (ou seja, a diferença entre os admitidos e dispensados) de 12 pessoas em 2020, sendo que no ano seguinte, as autorizações para prestação de serviço voluntário foram retomadas, totalizando 153 novos agentes. Por fim, no ano de 2022, foram autorizados 378 prestadores de serviço voluntário. Além disso, dada a dificuldade no fornecimento de informações por parte da Secretaria das Corregedorias, órgão responsável pelo programa de voluntários até dezembro de 2019, não há informações precisas sobre os voluntários em 2018 e 2019.

Em uma análise superficial, os dados da tabela demonstram uma prevalência de trabalhadores estáveis quando comparado a outras formas de contratação, contudo um exame mais detido demonstra uma predileção pela contratação de trabalhadores com vínculos frágeis em detrimento daqueles com estabilidade, nos últimos cinco anos, ocasionando o que Gediel, Mello e Barbosa (2022, p. 498) chamam de “*precarização como regra*” nos vínculos entre os trabalhadores e o setor público” (grifos do autor).

A título de ilustração, ao comparar os números referentes a estagiários, membros e servidores nos anos de 2018 a 2022, torna-se evidente o problema investigado nesta pesquisa. Enquanto o contingente de estagiários aumentou em aproximadamente 36,87%, resultado da contratação de 660 novos estagiários, o percentual de membros cresceu 19,12%, devido à admissão de 87 novos integrantes. Por outro lado, o número de servidores diminuiu 5,91%, devido à redução do quantitativo em 448 pessoas.

Analisando esses dados graficamente, torna-se evidente a trajetória da variação do número de trabalhadores no Tribunal de Justiça do Estado da Bahia ao longo do tempo.

**Gráfico 1** – Quantitativo de agentes públicos ativos entre 2018 e 2022



Fonte: elaborado pelo autor.

Neste contexto específico, é perceptível que a quantidade de membros se manteve com poucas variações ao longo dos últimos cinco anos. Essa estabilidade é notável em tal intensidade que, ao representar esses dados em um gráfico linear, a curva se aproxima consideravelmente de uma linha reta, sugerindo que houve pouca variação ou flutuação nos números ao longo desse período, indicando uma consistência evidente na contagem de magistrados nos anos em análise.

No que diz respeito aos servidores, percebe-se o oposto: a quantidade de estatutários reduz-se ano após ano, mesmo que com uma pequena variação anual, o que indica que o tribunal não realiza as reposições necessárias para suprir as aposentadorias e os desligamentos, o que implica numa leve inclinação gráfica descendente.

O aumento no número de estagiários de 1 790 em 2018 para 2 450 em 2022 sugere que o TJBA está optando por uma estratégia que envolve o uso extensivo de estagiários em suas operações em detrimento da contratação de trabalhadores com direito à estabilidade, que são submetidos a regulamentações mais rígidas e a um processo de seleção mais criterioso.

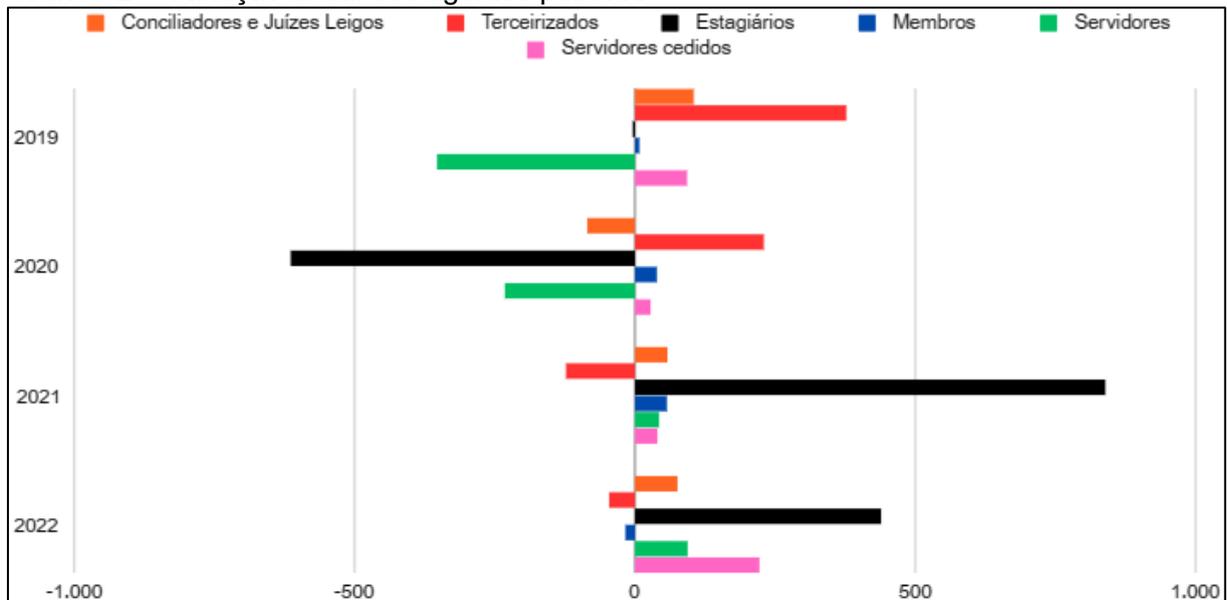
Ademais, os 448 estatutários desligados ao longo dos últimos cinco anos possuíam a carga horária diária de 6 horas, resultando em 2 688 horas de trabalho diárias de todos os servidores. Após o desligamento desses trabalhadores e a contratação de 660 estagiários, cada um trabalhando 4 horas por dia, a quantidade de horas totais de trabalho diárias ficou em 2 640 horas. Portanto, do ponto de vista do tomador dos serviços, qual seja, o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, a diferença na quantidade de horas trabalhadas diariamente é ínfima, indicando que a métrica utilizada pelo TJBA para contratação de estagiários visa substituir a mão de

obra estatutária.

Com base nos dados apresentados, fica evidente que o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia está adotando uma estratégia que visa substituir a mão de obra estável por estagiários de forma silenciosa. A diferença na quantidade de horas trabalhadas sugere que o objetivo do TJBA é manter sua produtividade, mesmo após a redução do quantitativo de servidores em 448 pessoas.

Ao analisar exclusivamente as entradas e saídas líquidas dos trabalhadores mencionados anteriormente, torna-se evidente que a maioria das contratações efetuadas pelo Poder Judiciário da Bahia ocorre através da admissão de estagiários, indicando que a instituição está predominantemente preenchendo suas vagas com trabalhadores que possuem vínculos instáveis e precários, com uma ênfase notável na incorporação de estagiários em seu quadro de pessoal.

**Gráfico 2 – Variação anual dos agentes públicos**



Fonte: elaborado pelo autor.

Aqui, nota-se que, em 2020, devido à pandemia de Covid-19,<sup>27</sup> houve uma despedida em massa de mão de obra terceirizada e, principalmente, de estagiários, possivelmente ocorrido devido à natureza precária e facilmente rescindível desses contratos de trabalho. Observa-se, ainda, uma prevalência nos desligamentos de estagiários, visto que sua quantidade se reduziu em 614, em comparação com a queda de 232 empregados terceirizados, o que comprova que a fragilidade do vínculo influenciou na escolha das demissões.

<sup>27</sup> Informação confirmada por e-mail pela Coordenação de Desenvolvimento Organizacional e de Pessoas, por meio do endereço eletrônico [estagio@tjba.jus.br](mailto:estagio@tjba.jus.br).

Contudo, ao analisar os anos seguintes, percebe-se que, após o período mais crítico da pandemia de Coronavírus, houve um aumento significativo na contratação de estagiários. Em 2021, foram admitidos 839, e em 2022 mais 439, resultando em um aumento líquido de 1 278 estagiários em dois anos, totalizando 2 450 estudantes-trabalhadores ativos em 2022.

Realizando uma análise crítica dessas informações, infere-se que os estagiários são tratados pelo tribunal como trabalhadores dispensáveis diante da necessidade de diminuir o custo da mão de obra, posto que facilmente substituíveis assim que se encerra a situação que deu causa as dispensas, bem como facilmente recontratáveis.

Portanto, essas estatísticas sugerem que as admissões em massa de estagiários pelo Tribunal de Justiça da Bahia pode ser uma estratégia para preencher lacunas na sua composição, visando a manutenção da eficiência e a produtividade do Judiciário da Bahia ao custo da contratação de trabalhadores estáveis.

Assim, os estudantes-trabalhadores, como força de trabalho mais vulnerável, com menor segurança no trabalho, poucos ou quase nenhum benefício e remuneração inferior, submetem-se a contratações temporárias e a condições de trabalho sem proteção social. Paraphrasing Gottschalk (1981, p. 188, *apud* Gedieli; Mello; Barbosa, 2022, p. 498) os estagiários do TJBA são pessoas que, “participando da função pública propriamente dita, possuem, em geral, a qualidade de ‘agentes públicos’, mas se encontram, na sua imensa maioria, abusivamente afastadas das garantias do Estatuto dos Funcionários Públicos”.

Nesse contexto, ao analisarmos a continuidade desse cenário, observa-se que a atenção deve se voltar não apenas aos estagiários de nível superior, mas também aos estudantes em programas de pós-graduação, cuja presença no quadro funcional pode revelar nuances significativas sobre as estratégias adotadas pela instituição. Ademais, a sua inserção nas rotinas do tribunal pode apresentar características distintas, demandando uma análise mais aprofundada sobre a natureza desses contratos.

#### **4.1.1 O estágio de pós-graduação**

O estágio é regulamentado pela Lei nº 11.788/2008, que o define como ato educativo escolar supervisionado, desenvolvido no ambiente de trabalho, que visa a

preparação para o trabalho produtivo de educandos que estejam frequentando o ensino regular em instituições de educação superior, de educação profissional, de ensino médio, da educação especial e dos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional da educação de jovens e adultos (Brasil, 2008, art. 1º).

O seu artigo primeiro é claro ao prever em quais hipóteses o estágio pode ser realizado, limitando, resumidamente, aos estudantes do ensino básico, profissionalizante e superior. Contudo, em que pese a previsão normativa para o estágio de nível superior, a norma não restringiu o alcance do verbete “nível superior”, permitindo interpretações diversas e abrindo margem para a contratação de bacharéis, desde que estudantes de pós-graduação *lato sensu*, mestrado, doutorado e outros.

Em decorrência dessa permissividade legal, o TJBA publicou no Diário Eletrônico da Justiça da Bahia o Decreto Judiciário nº 790/2020 (Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, 2020), regulamentando o estágio de pós-graduação nos seus órgãos.<sup>28</sup> O seu texto visa estabelecer diretrizes para o estágio de pós-graduação, enfatizando a importância do estágio como uma experiência prática complementar à educação. Além disso, ressalta a necessidade de regular as ações formativas e práticas do estágio de pós-graduação, com ênfase na pesquisa interdisciplinar para contribuir para a compreensão das políticas públicas estaduais e para a produção científica dos estagiários.

A distribuição dos estagiários de pós-graduação pelo Tribunal é feita pela Coordenação de Desenvolvimento Organizacional e de Pessoas, conforme disponibilidade de vagas, para o exercício de atividades práticas, observada a existência de correlação entre a disciplina do curso de pós-graduação e as atividades desenvolvidas no estágio.

No ano de 2020, o primeiro da existência do estágio de pós-graduação no TJBA, o referido decreto fixou a quantidade de 100 vagas, sendo 50 vagas destinadas a graduados em Direito; 25 vagas para a área de Tecnologia da Informação; 15 vagas destinadas a graduados em Psicologia; e 10 vagas destinadas

---

<sup>28</sup> “O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA, no uso de suas atribuições legais, [...] RESOLVE: Art. 1º Instituir o Programa de Estágio de Nível Superior de Pós-Graduação, com cursos de especialização, aperfeiçoamento e MBA, na modalidade Lato Sensu, e programas de mestrado e doutorado, na modalidade Stricto Sensu, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, em conformidade com o quanto disposto, na Lei Federal nº 11.788, de 25 de setembro de 2008, Decreto Judiciário TJBA nº 298/2016 e no Decreto Judiciário TJBA nº 560/2018;” (Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, 2020).

a graduados em Assistência Social.<sup>29</sup>

No ano inaugural, o PJBA preencheu as 100 vagas disponíveis para estagiários de pós-graduação, correspondendo a aproximadamente 1% da força de trabalho total do tribunal (incluindo conciliadores e juízes leigos, estagiários de nível médio e superior, membros, servidores estatutários, servidores cedidos e terceirizados).

Este percentual sugere que, inicialmente, o número de vagas disponíveis foi planejado para desempenhar o papel de um "programa piloto", ou seja, serviu como uma fase experimental destinada a avaliar a eficácia do programa de estágio de pós-graduação. Ao adotar essa perspectiva, a instituição pode ter buscado não só preencher lacunas de pessoal, mas também aprimorar e ajustar o programa com base nas experiências iniciais, garantindo sua eficácia a longo prazo.

A confirmação de que os objetivos do Tribunal foram atingidos veio com o significativo aumento no número de estudantes-trabalhadores de pós-graduação nos anos subsequentes. Em 2021, o TJBA editou o Decreto Judiciário nº 186/2021 (Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, 2021), o qual ampliou a quantidade de vagas em mais 347, totalizando 447. No ano seguinte, em 2022, editou um novo decreto, de número 494/2022 (Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, 2022), no qual expandiu o número de cargos em mais 313, alcançando um total de 760 estagiários pós-graduandos ao final desse ano.<sup>30</sup>

Em 2021, as 447 vagas foram distribuídas da seguinte forma: 428 foram destinadas a graduados em Direito, distribuídas entre a 2ª Vice-presidência, a Corregedoria Geral de Justiça, a Corregedoria das Comarcas do Interior, Diretoria de Primeiro Grau e diversas varas. Além disso, foram alocadas 4 vagas para a área de Tecnologia da Informação, 8 vagas destinadas a graduados em Psicologia, e 5 vagas destinadas a graduados em Serviço Social e 2 para formados em Administração ou Ciências Contábeis.

---

<sup>29</sup> O decreto não especificou em quais órgãos os estudantes seriam lotados, somente fazendo alusão de que seriam designados pela Coordenação de Desenvolvimento Organizacional e de Pessoas, conforme disponibilidade de vagas, para o exercício de atividades práticas, na Diretoria de Primeiro Grau e na Secretaria de Tecnologia da Informação e Modernização, e demais unidades a estas subordinadas, conforme dicção do artigo 7º.

<sup>30</sup> O ano de 2023 não é objeto de estudo desse trabalho, contudo, durante a fase de escrita deste trabalho, descobriu-se que o TJBA editou o Decreto Judiciário nº 791/2023, que revogou expressamente o Decreto Judiciário nº 494/2022, e aumentou o quantitativo de vagas de estágio de pós-graduação para 900.

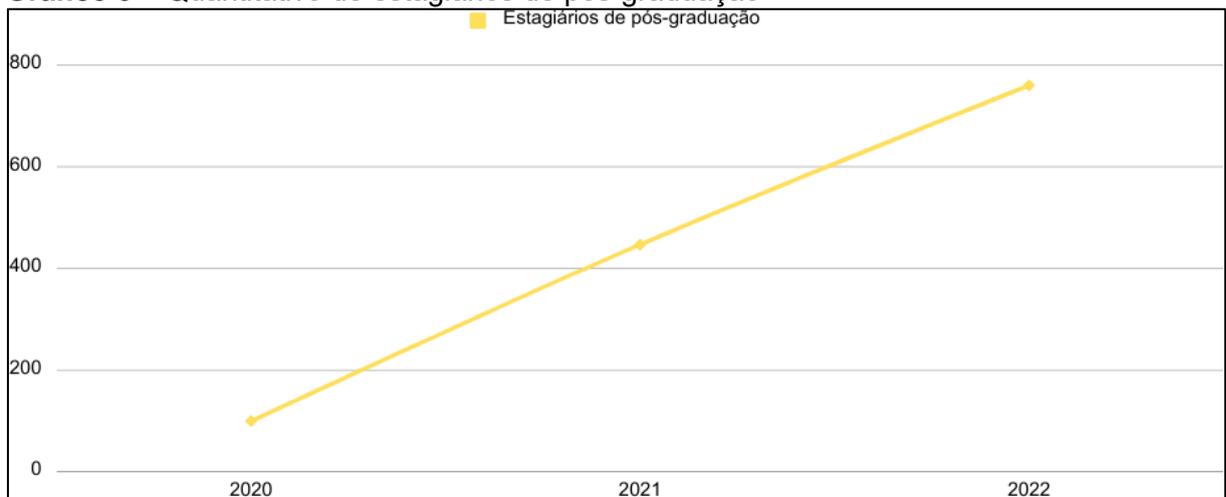
Já em 2022, as 760 vagas foram assim distribuídas: 731 vagas destinadas a graduados em Direito e distribuídas entre a 2ª Vice-presidência, a Corregedoria Geral de Justiça, a Corregedoria das Comarcas do Interior, Núcleo de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos, Consultoria Jurídica da Presidência, Comissão de Penalidades e Sanções Administrativas, Diretoria de Primeiro Grau e diversas varas. Além disso, foram alocadas 4 vagas para a área de Tecnologia da Informação, 8 vagas destinadas a graduados em Psicologia, 5 vagas destinadas a graduados em Serviço Social, 10 vagas para graduados em Administração ou Ciências Contábeis, e 2 vagas destinadas a graduados em Pedagogia.

A predominância de vagas para graduados em Direito pode ser interpretada pela natureza jurídica das atividades do tribunal, bem como decorrente do aumento constante no número de processos judiciais.<sup>31</sup>

Além disso, nota-se que, ano após ano, os órgãos administrativos do TJBA têm solicitado a alocação de estagiários graduados, tendo em vista que, de 2020 a 2022, houve um aumento significativo no número de setores não judicantes que possuem vagas para estagiários graduados.

Representando os dados graficamente, nota-se o impactante crescimento dos estagiários de pós-graduação ao longo do período mencionado, tendo em vista que o número de estudantes bacharéis em atividade no Poder Judiciário baiano aumentou de maneira acentuada.

**Gráfico 3** – Quantitativo de estagiários de pós-graduação



Fonte: elaborado pelo autor.

<sup>31</sup> Conforme dados extraídos do portal Justiça em Números, o número de processos ativos no TJBA saltou de 4 103 073 em 2018 para 4 656 503 em 2022 (Conselho Nacional de Justiça, 2019, p. 30, 2023, p. 37).

A disposição gráfica dos dados revela uma situação peculiar em comparação com o que foi observado até o momento: o aumento percentual de estagiários de pós-graduação foi de aproximadamente 347% de 2020 para 2021 e cerca de 69,99% de 2021 para 2022.<sup>32</sup> Isso se mostra significativamente superior a todas as variações identificadas até então, fortalecendo a percepção de que o tribunal utiliza mão de obra estagiária para suprir a vacância de servidores públicos.<sup>33</sup>

A expansão das vagas para estagiários pós-graduandos no TJBA sugere uma abordagem pensada na alocação de recursos humanos para atender às demandas específicas de cada setor, bem como reflete uma preferência pela contratação de profissionais sob vínculos sem estabilidade.

Isto posto, nos últimos anos, o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia tem realizado uma notável expansão nas vagas de estágio para pós-graduandos, evidenciada pelos decretos judiciais 186/2021 e 494/2022. No entanto, esse aumento significativo também levanta questões sobre a possível *estagiarização* do tribunal, sugerindo uma preferência pela contratação de estagiários de pós-graduação em detrimento da contratação de servidores efetivos, ou seja, pode estar em andamento uma gradual substituição dos servidores estáveis por estudantes-trabalhadores já graduados, visando atender ao aumento das demandas de cada setor sem que isso gere um investimento maior em mão de obra estável.

Neste contexto, é crucial abrir espaço para o diálogo e considerar as opiniões dos servidores públicos. A ausência de pesquisas específicas sobre a percepção dos estatutários em relação a essa situação demonstra a necessidade de um entendimento mais aprofundado das preocupações, perspectivas e opiniões dos profissionais que dedicam suas carreiras ao serviço público.

Ouvir os estatutários é fundamental para compreender suas percepções a respeito do aumento significativo de estagiários de pós-graduação no TJBA, tendo em vista que suas experiências e conhecimentos acumulados podem oferecer uma nova visão sobre como a contratação dessa categoria de estudantes-trabalhadores pode impactar as operações cotidianas, a qualidade do serviço público e o ambiente de trabalho no tribunal.

---

<sup>32</sup> A título de curiosidade, o aumento percentual de 2022 para 2023 foi de 18,42%, decorrente da contratação de mais 140 estagiários de pós-graduação.

<sup>33</sup> O maior aumento no percentual de agentes públicos identificado, além dos próprios estagiários como um todo, foi dos magistrados, com um incremento de 19,12% na sua força de trabalho entre 2018 e 2022.



## **5 PERCEPÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS A RESPEITO DOS ESTAGIÁRIOS DE PÓS-GRADUAÇÃO**

Mezzaroba e Monteiro (2009, p. 110-111) indicam que realizar uma abordagem qualitativa em pesquisas pode ser um método eficaz para investigar em profundidade as perspectivas dos envolvidos, além de possibilitar compreender, de maneira contextualizada, suas percepções, atitudes e sentimentos. Assim, neste trabalho, realizou-se uma coleta de dados por meio de entrevistas semiestruturadas, possibilitando que os participantes expressassem suas opiniões de maneira livre e detalhada.

Lakatos e Marconi (2003, p. 196) apontam que a entrevista é muitas vezes superior a outras formas de obtenção de dados, de modo que se configura como um dos principais sistemas de obtenção de informações nas ciências sociais. Assim, as perguntas foram projetadas para explorar as percepções dos servidores sobre a presença dos estagiários de pós-graduação, seus papéis, contribuições e eventuais preocupações.

A população-alvo foi composta por servidores públicos que laboram para o Tribunal de Justiça da Bahia e que possuem experiência direta ou indireta com estagiários de pós-graduação. Ademais, entrevistaram-se diretores dos sindicatos que representam os servidores públicos do TJBA, por entender que eles desempenham um papel crucial na articulação de questões relacionadas a esses trabalhadores.

As perguntas estão listadas nos Apêndices B e C e foram feitas após a concordância dos entrevistados mediante assinatura do termo de autorização constante no Apêndice A. No Apêndice B, encontram-se as perguntas destinadas aos servidores públicos em exercício no Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, enquanto o Apêndice C aborda as questões dirigidas aos dirigentes sindicais. Vale ressaltar que a única diferença entre os dois roteiros se refere à exclusão de perguntas relacionadas à lotação do servidor para entrevistas com os dirigentes sindicais, considerando que os representantes da classe, ao assumirem suas funções, se licenciam do trabalho no TJBA.

No que se refere aos dirigentes sindicais, foram entrevistados representantes do Sindicato dos Servidores dos Serviços Auxiliares do Poder Judiciário do Estado da Bahia (Sintaj). Essa entidade representa uma considerável parcela dos funcionários públicos do Poder Judiciário baiano, abrangendo técnicos e analistas

administrativos, oficiais de justiça, além de servidores lotados nos cartórios dos juizados especiais cíveis e criminais.<sup>34</sup>

Antes de se iniciar as perguntas com os entrevistados, pediu-se que lessem e, caso concordassem, assinassem o termo de consentimento da entrevista, bem como informou-se sobre seus direitos e com o que estavam anuindo ao assinar o documento do Apêndice A. Ademais, foi oportunizado que verbalizassem caso possuíssem ressalvas sobre a entrevista, bem como informado que nenhum dos entrevistados seria identificado na redação do trabalho.

Após a explicação retro e a assinatura do termo de consentimento por cada entrevistado, iniciou-se a gravação da conversa, onde foi explicitado, num primeiro momento, qual era o objeto da pesquisa e os objetivos, a fim de contextualizar o público-alvo a respeito do desenvolvimento do trabalho. Após isso, passou-se as perguntas formuladas nos roteiros constantes nos Apêndices B e C.

Para garantir a confidencialidade e proteger a privacidade dos indivíduos entrevistados, os prenomes utilizados neste texto são fictícios, sendo utilizado como critério de nomeação os mais comuns do Brasil, conforme censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2022), na ordem que aparecem no texto. As entrevistas foram realizadas de forma individual com representantes sindicais e servidores em atividade no tribunal e revelaram as visões destes trabalhadores a respeito dos estagiários de pós-graduação, que se mostraram como contribuições significativas sobre o tema em estudo.

Carlos<sup>35</sup> indicou a presença de um estagiário de pós-graduação no setor em que estava lotado, apontando, contudo, que não havia nenhuma função que era exercida com exclusividade pelos estagiários bacharéis, sendo suas atribuições focadas no auxílio aos estatutários do setor.

[no setor em que eu trabalho] tem dois estagiários, sendo um de pós. [...] ela trabalha com essa parte de apoio a celebração de contratos, ela trabalha até diretamente comigo. Esses contratos de locações, né. Que são feitos com as partes, ela dá o suporte. [...] Ela faz pós em Direito, então não faz nenhuma função sozinha, tudo o que ela faz é auxiliando alguém.

---

<sup>34</sup> No entanto, é importante destacar a existência de outro sindicato que representa uma proporção menor de servidores do tribunal, qual seja, o Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário do Estado da Bahia (Sinpojud), o qual não foi possível entrevistar devido à indisponibilidade de agenda. O Sinpojud representa exclusivamente técnicos e analistas jurídicos lotados em serventias da justiça comum, excluindo-se, portanto, aqueles lotados no 2º grau, nos juizados especiais, a totalidade dos técnicos e analistas administrativos e demais servidores.

<sup>35</sup> Nome fictício.

Ademais, relatou não haver conflitos ou desconfortos por conta de tarefas atribuídas a estagiários e não a servidores, mas informou que há outros tipos de conflitos que atribuiu como normais e esperados dentro da convivência com estagiários no ambiente de trabalho.

Tem os conflitos assim... aqueles mais brandos, né. Nada de... estagiário que não consegue... são pessoas novas, né. O jovem sempre tem direito a errar mais, né, do que os velhos. [...] Os únicos conflitos são por falta de experiência, desatenção, entendeu, mas nada grave.

Perguntado se acredita que a contratação de estagiários de pós-graduação é uma prática benéfica para o TJBA e para os servidores, Carlos reconheceu a contribuição dos estagiários para o TJBA e para os estatutários: “com certeza, eu acredito muito. [e para os servidores] também, também”; embora, quando perguntado sobre a contribuição dos estagiários bacharéis para o tribunal, tenha alegado preocupações quanto ao pouco aprendizado que os estagiários do seu setor podem obter, dada a natureza burocrática das atividades.

Eu gosto. Eu já tive vários estagiários, e... eu acho legal. Eu só acho que... nesse setor que eu to agora, especificamente, eu acho que o trabalho é menos dinâmico, entendeu. Eu acho que os estagiários lá aprendem menos, entendeu. [...] o setor que eu trabalho hoje é mais assim... burocrático, entendeu. Essa estagiária de pós ela cuida especificamente disso (contratos), mas é muito... do ponto de vista do aprendizado, eu acho que ela vai entrar, vai sair e não vai aprender muita coisa, não, infelizmente.

Após essa resposta, Carlos relatou, mesmo não tendo sido objeto de questionamento, que o tribunal irá substituir uma servidora pública que pediu exoneração por uma estagiária de pós-graduação.

Agora vai até uma outra pra lá, agora. É... até o final desse mês, vai uma outra estagiária de pós, porque vai sair uma funcionária e ela vai entrar. Essa funcionária que vai sair é servidora, concursada, tem menos de dois anos. Ela arranhou um lugar melhor pra ir, aí vão trazer uma estagiária de pós no lugar dela, entendeu.

Ademais, quando questionado se, após a contratação dos estagiários de pós-graduação, houve variação no número de servidores no TJBA, Carlos afirmou que essa é uma prática que influencia na variação do número de servidores.

Influenciou. Agora mesmo nos temos aí, essa colega minha que vai sair do setor, ela vai ser substituída por uma estagiária de pós, entendeu. E pediram, especificamente... vão mandar pra lá uma estagiária, específica, de pós.

Isto posto, tem-se que o próprio servidor percebe que a expansão das vagas para estagiários pós-graduandos no TJBA pode se relacionar com a falta de pessoal de cada setor, bem como o trabalhador pensa que o tribunal tem uma preferência

pela contratação de profissionais sob vínculos sem estabilidade, muito embora reconheça a importância desses trabalhadores para o funcionamento da instituição e o auxílio aos servidores.

No que se refere às entrevistas com dirigentes sindicais, Maria, José, Ana e João (nomes fictícios) informaram desconhecer episódios de conflitos ou desconfortos entre estagiários de pós-graduação e servidores. Esta resposta, no entanto, já era esperada, já que os dirigentes sindicais, ao assumir suas funções representativas, se licenciaram do trabalho no TJBA, de modo que é compreensível o motivo de não conhecerem possíveis episódios.

Quando questionados se acreditam que a contratação de estagiários de pós-graduação é uma prática benéfica para o tribunal e para os servidores, os dirigentes apresentaram respostas divergentes. Alguns expressaram preocupação em relação às contribuições previdenciárias, enquanto outros não manifestaram uma opinião definitiva.

Maria destacou o benefício financeiro para o tribunal ao contratar estagiários de pós-graduação, proporcionando uma maneira mais acessível de suprir demandas. No entanto, ela ressaltou que, do ponto de vista do servidor, essa prática pode não ser tão vantajosa, uma vez que os estagiários não contribuem para o fundo de previdência, o que poderia impactar negativamente no sistema previdenciário dos servidores estatutários atualmente na ativa, pois quando se aposentarem, a quantidade de contribuintes será menor.

[Para o TJ] eu acredito que, financeiramente, sim. Financeiramente falando, né. Porque é uma forma dele, é... suprir uma demanda de pessoal por um custo bem mais acessível do que nomear um servidor concursado, né. Para o servidor, eu acho que não, porque... os estagiários, assim como os terceirizados e os cedidos, eles não contribuem para a previdência do servidor público, né, que é o Funprev e o Baprev. Eles contribuem para o INSS. Ai pra gente é ruim por isso, porque é mais uma pessoa trabalhando que não contribui para o fundo. Então para o servidor não é vantagem, para o servidor era melhor que fosse concursado mesmo.

José, no entanto, expressou uma visão dividida, reconhecendo que a contratação de estagiários bacharéis é benéfica para o tribunal, proporcionando uma prestação de serviços mais qualificada, contudo destacou que os estagiários graduados podem ser subaproveitados devido à baixa remuneração.

[Para o TJBA] acho que sim, porque é uma... é uma prestação mais... mais qualificada, né. Agora, o grande problema aí é a questão remuneratória, porque muitas vezes eles são... acho que... ou subaproveitados ou não recebem uma contrapartida financeira

condizente, né. Então eles, assim... vão ter uma mão de obra qualificada com baixo salário. [Para os servidores] eu acho que não, eu acho que é uma ajuda, é bom que tem ajuda, mas benéfica, benéfica, não é, porque também eu acho que, é... a administração aproveita isso pra não realizar concursos públicos, que é o grande problema que a gente encontra hoje. [...] Com isso a gente tem vários problemas: a gente não tem um quadro efetivo e eles não contribuem para a previdência. Isso é um grande problema que a gente tem hoje: quem vai pagar a aposentadoria do futuro, se o número cada vez menor está contribuindo para o Baprev? Vai chegar um momento lá em cima que a conta não vai fechar, então quem vai pagar essas aposentadorias?

Ana, por sua vez, apontou que a contratação de estagiários de pós-graduação pode ser benéfica para o tribunal, desde que não haja desvio de finalidade, e potencialmente benéfica para os servidores, preenchendo lacunas e auxiliando os magistrados. Ela sugeriu que o tribunal pode estar aproveitando a mão de obra de estudantes já graduados por ser uma opção mais econômica, mas apontou para o risco de precarização do serviço público que essa atitude pode estar ocasionando.

[Pode ser benéfica para o tribunal] sim, se for sem desvio de, de finalidade, sim. Porque o que acontece, o estagiário de pós-graduação, hoje, ele teria uma função de aprendizado, ou seja, experiência naquela matéria, né, e se utilizando de uma, de uma mão de obra já qualificada, ou melhor, graduada. No entanto, o que o Tribunal de Justiça anda fazendo: ele precariza o serviço público, a mão de obra. Ele ao invés de contratar um servidor, fazer um concurso pra nomear um servidor, ele... é... faz licitação pra contratar um estagiário de pós-graduação que é uma mão de obra muito mais barata e, é... se exime de fazer o concurso. [Para os servidores pode ser benéfica] sim, porque preenche, é... lacunas, que, que, o estagiário de pós-graduação vem preencher. [...] O estagiário tem uma função própria, que, é..., o estagiário de pós-graduação em específico, ele fica vinculado ao gabinete do, do magistrado. Então ele tem uma função de auxiliar o magistrado, né, em suas atividades.

Por fim, João, em sentido diverso, destacou o potencial benefício da contratação de estagiários de pós-graduação para o tribunal, trazendo uma renovação de visões e novos entendimentos por meio dos estudantes. No entanto, ele indicou não possuir uma opinião sobre o impacto dessa prática para os servidores públicos, indicando certa neutralidade nesse aspecto.

Sim. O tribunal ele... ele... é um modo até de você ter... uma renovação, até de... de sentenças, de visões. Então quando você traz pessoas que tão ali estudando o direito, estudando... vivenciando aquilo, você pode ter outras visões pras sentenças, coisas mais atualizadas. Então são novos entendimentos que podem surgir daquela visão de uma pessoa que tá estudando naquele momento. Para os servidores em si, eu não... é... eu não vejo que seja nem benéfica nem maléfica.

Perguntados sobre a contribuição dos estagiários de pós-graduação para o

funcionamento do Tribunal de Justiça da Bahia, novamente, diversas perspectivas foram apresentadas pelos entrevistados, revelando uma variedade de opiniões sobre o papel e o impacto desses trabalhadores. Enquanto alguns enfatizaram a importância econômica e operacional desses estagiários, outros destacam desafios relacionados à conscientização e ao comprometimento.

Maria destacou a importância dos estagiários de pós-graduação, ressaltando a economia de custos associada a essa mão de obra. Ela também observa que esses estagiários desempenham funções semelhantes às dos servidores efetivos, indicando certa preocupação quanto a substituição gradual dos servidores por estudantes-trabalhadores.

Eu acho importante. É... porque, é uma mão de obra, né. Mais barata. Acho que... um pouco desvirtuada da prática, do que seria a prática, mas é pra trabalhar mesmo. Acho que o nome estagiário de pós-graduação é só uma formalidade, mas na verdade o cara vai é trabalhar mesmo. O cara vai é exercer as atribuições que seriam de servidores.

José, em sentido diverso, adotou uma perspectiva mais crítica aos estagiários de pós-graduação, apontando para a falta de valorização por parte de alguns estudantes bacharéis em relação ao serviço público e aos processos administrativos, destacando a necessidade de uma atitude mais comprometida e consciente por parte desses trabalhadores.

Eles existindo, eu acho positivo. Porque eu percebo às vezes, é... vou no tribunal acompanhar um processo administrativo, processo de servidor, então eles estão nas secretarias, lá nos setores, e muitas vezes tão manuseando esses processos, e eu sinto que eles não dão a devida importância ao andamento que deveriam dar. Que talvez se fosse um funcionário efetivo, ele ia dizer: é meu colega, hoje ele tá precisando de mim e amanhã posso precisar dele. E aí a coisa anda com mais fluidez. Eu percebo que isso não existe, né. Então, eu acho que, pode ser benéfico, sim. É importante, mas as vezes não dão a devida importância ao serviço público. Porque até então nós temos certos direitos que eles não têm, né. Entao, acho que, com isso, eles... as vezes se sentem desmotivados, né. E as vezes eles são explorados também, né.

Ana enfatizou a natureza jurídica da função do estagiário pós-graduando, aduzindo que eles auxiliam principalmente na agilidade que os estagiários podem trazer para o processo decisório judicial e no impulsionamento das ações: “Ah, ele... ajuda principalmente na agilidade da... das decisões e... impulsionamentos processuais”.

Por fim, João aborda a questão da carência de servidores no TJBA, indicando que a contratação de estagiários de pós-graduação pode ser uma solução

estratégica para superar essa lacuna. Ele destaca a contribuição desses estagiários para a melhoria da prestação jurisdicional, ressaltando seu potencial impacto positivo na eficiência do tribunal.

Hoje o tribunal ele... tem uma carência de servidores muito grande. O número de processos que entram no tribunal é muito grande. Então, a contratação de pessoas que possam atuar diretamente no cartório, na parte de despachos, é... de ajudar a fazer despachos e sentenças, isso aí vai contribuir muito para o tribunal pra que ele possa dar uma melhor prestação jurisdicional, que ele possa dar uma resposta mais rápida pra aqueles processos, que as vezes demoram anos e anos pra... pra serem sentenciados, não porque haja aquela predisposição pra isso, mas geralmente a quantidade de processos é muito grande. Então, se tem alguém que pode auxiliar o juiz a fazer isso, isso vai ser muito benéfico para o tribunal.

Questionados sobre a capacidade de identificar o início das contratações de estagiários de pós-graduação no tribunal, dois entrevistados não puderam fornecer essa informação (José e João), enquanto outros dois (Maria e Ana) indicaram que isso ocorreu em meados de 2022.

Em relação a possíveis mudanças nas responsabilidades dos servidores após a contratação de estagiários pós-graduados, Maria<sup>36</sup> e João<sup>37</sup> afirmaram que não houve alterações significativas em suas tarefas. Por outro lado, José<sup>38</sup> e Ana<sup>39</sup> expressaram a preocupação de que os trabalhadores não concursados acabem assumindo funções que deveriam ser desempenhadas por servidores, dado que o TJBA não contrata novos estatutários.

Questionados se, após a contratação dos estagiários de pós-graduação, houve variação no número de servidores, as respostas indicam que nem todos os entrevistados veem relação direta entre a variação de servidores e a contratação de

---

<sup>36</sup> “Não, não. Na verdade, só faz distribuir um pouco do que o servidor faz, entendeu. Não tira, não, só faz é diluir. É o mesmo serviço, aí bota mais gente pra fazer, entendeu”.

<sup>37</sup> “Não. Com relação ao estagiário de pós, não teve nenhuma alteração significativa para os servidores, não”.

<sup>38</sup> “Em relação aos estagiários da pós, eu não posso dizer por que eu não vivenciei isso. Mas quando começou esse processo de terceirização eu pude observar que, antes quando isso aconteceu, as pessoas não tavam, é... não tinham a noção da importância desse ato. Eu sentia que as pessoas diziam assim: ah, eu vou dividir meu trabalho com fulano e vou ficar ó, vou passear, vou ficar na internet. Mas ele não tava percebendo que... ele tava se prejudicando, tava prejudicando o futuro dele, porque aí encheram de terceirizados e a gente... agora o servidor é que tá aí é quase minoria, numa situação muito, muito caótica mesmo”.

<sup>39</sup> “Na verdade, ele... [...] houve um desvio de finalidade e o pós-graduado ele vem preencher a vaga que deveria ser de um servidor. Ele é um... acaba se tornando um assessor do magistrado, com um custo bem mais barato para o Tribunal de Justiça. Então ele vem somar ao gabinete do magistrado. [...] O tribunal ao invés de fazer um concurso pra preencher essas vagas, que apareceu de uma atividade nova, contratou o... fez seleção de pós-graduação, né”.

estagiários bacharéis. Enquanto Maria<sup>40</sup> sugere que a contratação dos estagiários não foi um fator determinante, José<sup>41</sup> destaca a redução no número total de servidores, explicitamente associando a essa contratação. Ana<sup>42</sup> e João<sup>43</sup>, noutro giro, destacam as aposentadorias como a principal influência na diminuição do quadro de servidores, concluindo que não possui relação com a contratação dos estagiários de pós-graduação.

Perguntados se possuem alguma preocupação em relação à contratação de estagiários de pós-graduação pelo TJBA, as respostas dos entrevistados revelam uma variedade de perspectivas e preocupações.

Maria expressou apreensões significativas, incluindo a precarização do serviço público, a possível diminuição na nomeação de servidores e o aumento da utilização de mão de obra não concursada, destacando as implicações negativas dessas práticas no Fundo de Previdência dos servidores, alertando que a falta de novos contribuintes poderia afetar o pagamento das aposentadorias.

A preocupação da gente é essa de precarização, né, do serviço público, né. O tribunal deixar, tipo, 100 pessoas, e nomear 50, porque tem vários estagiários de pós-graduação no lugar que custam mais barato. Acho que a preocupação nossa é de precarização. Inclusive a gente deve começar um trabalho nesse sentido. [...] E aí, a nossa preocupação também é nesse sentido da questão do fundo porque, a gente não tem nada contra os caras, tão trabalhando lá, mas é a consequência que isso traz pro fundo, porque hoje a tendência do judiciário é o envelhecimento, né. A gente tem uma galera aí que tá pronta pra aposentar, na hora que quiser. Hoje temos [...] 765 pessoas que já têm requisito de aposentadoria implementado, ou seja, sai na hora que quiser. O cara sai qualquer hora. Então, o que vai acontecer: essa turma saindo, é... o fundo de previdência vai ter que pagar eles, a aposentadoria. E aí, não entrando novos pra contribuir, o fundo só vai se afundando mais. Já é deficitário, né, todo ano o Poder Executivo tem que complementar recursos pra bancar as aposentadorias, e a tendência é piorar, porque você fica saindo mais gente da ativa e indo pra inativa, aí inativa quem paga é o fundo e não tá entrando gente novo pra

---

<sup>40</sup> “Rapaz, teve... teve uma mudança, mas não em razão disso. Mas em razão de nomeações do concurso anterior. Alguns candidatos entraram na justiça e conseguiram ser nomeados durante esse período aí, então aumentou o número de servidores, mas em razão de ações judiciais movidas pelos candidatos aprovados (no concurso de 2014) que não tinham sido chamados”.

<sup>41</sup> “Isso aí, com certeza, diminuiu”.

<sup>42</sup> “Não. A tendência é diminuir por conta da aposentadoria dos servidores”.

<sup>43</sup> “Em virtude da contratação dos estagiários de pós, não. Porque o tribunal ele tá, há algum tempo, na verdade, tá perdendo servidores porque muitos estão se aposentando. Alguns não se aposentam ainda porque esperam um plano de cargos, auxílio-alimentação ou alguns benefícios que se aposentassem, eles perderiam. Mas, especificamente por causa dos estagiários, não houve nem redução, nem aumento do número de servidores, mas por uma política mesmo do tribunal de contratação e disponibilidade orçamentária também”.

contribuir pra o fundo, tendeu. Porque o fundo é custeado principalmente pelos ativos, se não entra mais ativo, não tem quem custeia o fundo. Então essa bomba vai estourar lá na frente, cara. [...] Então cada vez que a gente vê ampliando o número de serviço precário, seja estagiário de pós-graduação, seja cedido de prefeitura, seja terceirizado, todos esses aí, ninguém contribui para o Funprev, [...] tudo é INSS.

José, embora não cite preocupações específicas, aponta para um problema potencial de exploração dos estagiários e sugere que a presença desses profissionais pode diminuir o foco do Tribunal em concursos públicos e novas nomeações.

Preocupação, não. Mas eu acho assim, que... [...] eles provavelmente são explorados, porque eles vão fazer um trabalho que as vezes o servidor não faz, e com valor de ajuda infinitamente menor que o salário que o servidor recebe. Então eu acho positivo essa contratação desses estagiários porque é uma mão de obra mais qualificada [...] então quem lucra é o tribunal e conseqüentemente a sociedade. Mas eu acho também que... isso pode fazer com que, como é mais barato para o tribunal, ele vai investir menos em concurso, em efetivar as pessoas, né.

Ana, por sua vez, adota uma visão mais positiva, afirmando que os estagiários vêm para somar ao tribunal, sem expressar preocupações específicas: “Não. Não. Ele vem somar, inclusive é uma oportunidade né, pra o, os estudantes de tarem já se inserindo no, no, no mercado de trabalho e... continuar estudando né. Então, vejo como uma coisa positiva”.

João, embora veja positivamente a contratação de estagiários de pós-graduação, expressa uma preocupação: a possibilidade de os estagiários ocuparem cargos em comissão, retirando oportunidades dos servidores públicos.

Sim. É... eu acho ótimo dar oportunidade a estagiário de pós, agora a preocupação que a gente tem é que, hoje em dia, tá se ventilando que a... os juízes e desembargadores tenham mais um assessor, e... as vezes, o que muito acontece no tribunal é que vários cargos, cargos em comissão, são dados a pessoas fora do quadro. E a gente luta muito que tenha pelo menos o mínimo de 80% de servidores, que ocupe esses cargos, cargos comissionados, e não... porque assim, porque não privilegiar os servidores, né. A gente não é contra a contratação de estagiários de pós-graduação, nenhum tipo de... né, porque é até uma oportunidade que você tem que dar pra essas pessoas, mas desde que também os servidores sejam contemplados com esses cargos, não substituídos.

Por fim, perguntados se acreditam que o tribunal utiliza a mão de obra dos estagiários de pós-graduação em substituição aos servidores públicos, Maria<sup>44</sup>,

---

<sup>44</sup> “Sim, sim, sem dúvidas”.

José<sup>45</sup>, Ana<sup>46</sup> e João<sup>47</sup> concordaram e indicaram que essa substituição ocorre.

Isto posto, os resultados encontrados nas entrevistas indicam que a presença dos estagiários de pós-graduação no TJBA é uma realidade, indicando a utilização gradativa dessa mão de obra pelo tribunal para suprir a necessidade por mais servidores públicos. A falta de percepções precisas sobre o início dessas contratações sugere uma implementação fragmentada e, possivelmente, discreta ao longo do tempo.

Ademais, percebe-se um certo descolamento entre as opiniões dos dirigentes sindicais e da base sindical, destacando-se a resposta de Carlos que indicou que o TJBA utiliza a mão de obra pós-graduanda para suprir a falta de pessoal concursado, enquanto os representantes do sindicato não apontaram de forma unânime para as mesmas questões, inclusive com contradições nas respostas dadas por alguns entrevistados, sugerindo que uma parcela dos dirigentes não se debruçou sobre a correlação entre precarização do serviço público e a contratação de estagiários formados.

Além disso, a falta de consenso sobre substituição de servidores por estagiários bacharéis indica uma lacuna na compreensão do real impacto dessa prática nas dinâmicas do serviço público no tribunal. A variação nas respostas revela certa contradição nas posições dos dirigentes sindicais, tendo em vista que Ana e João aduzem que a contratação de estagiários de pós-graduação é benéfica para o tribunal e para os servidores, mas logo depois argumentam que pode resultar na precarização do serviço público, bem como afirmaram que o tribunal utiliza a mão de obra dos estagiários de pós-graduação em substituição aos servidores públicos.

Enquanto Maria e José manifestaram apreensões pertinentes às contribuições previdenciárias e alertaram para a possível precarização do serviço público decorrente de uma possível diminuição nas nomeações de servidores, Ana e João reconheceram o potencial benéfico dos estagiários de pós-graduação na promoção da renovação de perspectivas e entendimentos no âmbito do tribunal. Ou seja, enquanto esses veem benefícios econômicos e operacionais, aqueles expressam preocupações quanto à precarização do serviço público e impactos na previdência

---

<sup>45</sup> “Se não substituir, mas... é... é... é, talvez a palavra seja essa, substituir. Mas sempre explorando os estagiários”.

<sup>46</sup> “Sim, porque ele desvia a finalidade do, do estagiário de pós-graduação e acaba passando atividades que deveria ser do, de servidores para os estudantes de pós-graduação”.

<sup>47</sup> “Acho”.

dos servidores estatutários, de modo que as opiniões divergentes dos entrevistados destacam as complexidades e desafios associados à contratação de estagiários de pós-graduação pelo Tribunal de Justiça do Estado da Bahia.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ideário liberal, originado na Europa, teve na Revolução Francesa um marco significativo. A França desempenhou papel crucial ao introduzir os princípios do liberalismo político e criar modelos jurídicos modernos. As doutrinas liberais promoviam a igualdade perante a lei, a participação cidadã e a limitação da intervenção estatal na economia.

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

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

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

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

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

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

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

Ao analisar as distintas categorias de trabalhadores que colaboram com o Estado, é possível vislumbrar a complexidade e a diversidade que permeiam o ambiente administrativo. A terminologia utilizada pela legislação brasileira apresenta uma série de nuances, levantando questionamentos sobre a uniformidade e clareza na definição desses profissionais.

Diante das diferentes designações empregadas para se referir aos trabalhadores estatais, a necessidade de se adotar uma classificação unificada tornou-se evidente. A diversidade de termos adotados pela Constituição Federal gera ambiguidades, o que demandou uma reflexão sobre a categorização dos trabalhadores públicos.

Com base na análise de diversos juristas e doutrinadores, foi proposta uma nova classificação para os agentes públicos, que busca abranger todas as nuances dos vínculos estabelecidos entre os indivíduos e o Estado. Essa classificação se subdivide em três grandes espécies: "agentes constitucionais", "agentes estatais" e "particulares em colaboração com o poder público".

Dentro da categoria "agentes constitucionais", englobam-se os detentores de cargos estruturais à organização política do país, como os membros de Poder, detentores de mandatos eletivos, Ministros de Estado e Secretários Estaduais e Municipais. A adoção dessa terminologia buscou superar as resistências que surgem ao enquadrar magistrados e promotores na categoria de "agentes políticos", permitindo uma abordagem mais inclusiva.

A segunda categoria, "agentes estatais", abrange a maioria daqueles que trabalham para o Estado, independentemente do regime de contratação, seja público ou privado. Aqui se incluem os servidores públicos, empregados públicos e servidores temporários, tanto da administração direta quanto da indireta. Essa

classificação visa englobar a diversidade de profissionais que mantêm uma relação de trabalho profissional com o Estado.

Por fim, a categoria "particulares em colaboração com o poder público" abarca aqueles que prestam serviços ao Estado em nome próprio, sem vínculo empregatício, com ou sem remuneração. Dentre esses, destacam-se os delegatários de função ou ofício público, agentes honoríficos, recrutados para serviço obrigatório e agentes estatais sem vínculo formal. Esses colaboradores exercem atividades em nome próprio, sob fiscalização do Poder Público.

Essa classificação, embora proponha uma abordagem mais abrangente, não ignora as peculiaridades de cada categoria. Reconheceu-se que, mesmo dentro dessa sistematização, existem desafios e ambivalências, especialmente quando se trata de vínculos precários e temporários. A proposta visou, contudo, fornecer uma estrutura mais clara e coerente para compreender as diferentes categorias de agentes públicos, refletindo a complexidade e a diversidade inerentes ao cenário classificatório dos trabalhadores.

Destarte, diante da complexidade das relações estabelecidas entre os diversos trabalhadores públicos e o Estado, tornou-se evidente a necessidade de compreender também as modalidades de trabalho que vão além das tradicionais categorias. Nesse contexto, um aspecto crucial abordado é o estágio enquanto uma relação de trabalho *lato sensu*.

Diante da complexidade envolvida na discussão acerca da natureza do estágio, que oscila entre ser considerado um "ato educativo escolar" ou uma das diversas formas de trabalho, fez-se imperativo refletir sobre as distintas perspectivas apresentadas pelos estudiosos do direito trabalhista.

A Lei do Estágio, em seu art. 1º, define o estágio como um "ato educativo escolar supervisionado", destacando sua finalidade de preparar os educandos para o trabalho produtivo. Contudo, com isso, surge uma dicotomia na interpretação, evidenciada por autores que o conceituam não como trabalho, mas como uma "atividade em sentido estrito". Sob essa perspectiva, o estagiário não seria considerado um "trabalhador" no sentido jurídico, sendo sua atuação delimitada a mera relação educacional.

Essa concepção, no entanto, encontra resistência em outros estudiosos do direito do trabalho, que rejeitam a ideia de uma separação tão clara entre estágio e trabalho. Ademais, uma abordagem histórica do trabalho lança luz sobre a natureza

do estágio como uma atividade inserida na lógica de capital-trabalho. A venda da força de trabalho do estagiário, muitas vezes remunerada de maneira precária, revela uma realidade que diverge da proposta inicial de ato educativo supervisionado.

A tensão entre as exigências pedagógicas e as demandas do mercado de trabalho é um ponto crucial na análise do estágio. A precarização da relação de estágio é destacada como um dos resultados dessas tensões, comprometendo sua função original como complemento à formação escolar. A inserção da categoria de estagiários na dinâmica do *precarizado* resalta as dificuldades enfrentadas por esses jovens sobrequalificados, sujeitos a contratos instáveis e adaptação constante a diferentes tarefas, sem garantias de autonomia ou construção de identidade profissional.

Assim, percebe-se que a *estagiariação* do Estado emerge como uma estratégia significativa do neoliberalismo para reduzir custos e enfraquecer o serviço público, de modo que a compreensão do estágio como uma relação de trabalho, inserida na dinâmica de capital-trabalho, demanda uma revisão crítica das atuais práticas e uma consideração mais ampla das implicações dessa modalidade na formação acadêmica e na vida profissional dos estagiários.

Após a análise detalhada das práticas de contratação e do cenário dos agentes públicos no Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, foi possível vislumbrar uma transformação significativa no paradigma tradicional de composição do quadro de pessoal, de modo que as considerações sobre a precarização se tornando a regra nos vínculos entre os trabalhadores e o setor público refletem, de maneira contundente, a realidade observada no contexto do TJBA.

A partir dos dados apresentados, tornou-se evidente que, embora a Constituição Federal estabeleça o concurso público como a norma geral para a ocupação de cargos na Administração Pública, o tribunal tem utilizado, de maneira expressiva, formas de contratação que fogem desse padrão. A instituição se vale, por exemplo, de instrumentos como a Lei do Estágio e a Lei do Serviço Voluntário, proporcionando uma flexibilidade na composição de sua força de trabalho. A opção pelo estágio, especialmente, surge como uma estratégia que visa não apenas atender demandas específicas, mas também substituir a mão de obra estável de maneira discreta.

A análise dos números apresentados na Tabela 1 e nos Gráficos 1 e 2

destacou uma preferência notável por contratos precários, como os de estagiários, em detrimento de funcionários estatutários. O aumento expressivo no número de estudantes-trabalhadores, mesmo após o período crítico da pandemia, sugere uma estratégia do TJBA de preenchimento de lacunas de pessoal por meio de contratos temporários, buscando manter a produtividade da instituição ao custo da contratação de trabalhadores com direito à estabilidade.

Os estagiários, como força de trabalho mais vulnerável, são submetidos a condições de trabalho sem proteção social, evidenciando uma prática que os afasta abusivamente das garantias do Estatuto dos Servidores Públicos. A estratégia de admissões em massa de estagiários, conforme análise crítica apresentada, parece ser uma forma de contornar as regulações mais rígidas associadas aos servidores estáveis.

Em meio a esse panorama, foi crucial não apenas considerar a dinâmica de contratação de estagiários de modo amplo, mas também explorar o papel desempenhado pelos estagiários pós-graduandos. A continuidade desse cenário aponta para a necessidade de uma análise mais aprofundada sobre a natureza desses contratos e seu impacto no funcionamento do tribunal, uma vez que a presença desses estudantes revelou nuances sobre as estratégias adotadas pela instituição.

Ao analisar os detalhes do estágio de pós-graduação no Poder Judiciário baiano, é inegável reconhecer a expansão expressiva desse programa nos últimos anos. A legislação vigente, representada pela Lei nº 11.788/2008, proporciona um arcabouço normativo amplo, abrindo espaço para interpretações diversas e, por conseguinte, permitindo a inserção de estagiários não apenas de nível médio e graduação, mas também de pós-graduação, incluindo mestrado e doutorado.

A promulgação do Decreto Judiciário nº 790/2020 pelo TJBA, regulamentando o estágio de pós-graduação no tribunal, marcou o início de uma fase experimental, onde foi criado inicialmente 100 vagas, de modo que a instituição buscou não apenas preencher eventuais lacunas de pessoal, mas também avaliar a eficácia do programa.

Os resultados dessa fase experimental foram refletidos nos decretos subsequentes, os de nºs 186/2021 e 494/2022, que ampliaram significativamente o número de vagas para estagiários de pós-graduação em 347% de 2020 a 2021 e aproximadamente 69,99% de 2021 a 2022, de modo que indicam a preferência da

instituição pela mão de obra pós-graduanda para suprir as demandas crescentes.

Ao observar a expansão das vagas, é inevitável ponderar sobre a possível substituição gradativa de servidores estáveis por estudantes-trabalhadores já formados. Essa estratégia, aparentemente voltada para a flexibilização da força de trabalho, levantou preocupações sobre o serviço público, de modo que se entendeu necessário a inclusão das percepções dos servidores estatutários para uma compreensão abrangente dos impactos dessa mudança.

Comparando os dados apresentados neste trabalho com as entrevistas, percebeu-se que a presença de estagiários de pós-graduação é uma prática adotada pelo TJBA para suprir demandas específicas em diferentes setores, bem como notou-se que o tribunal busca implementar o programa de estágio de pós-graduação de forma fragmentada entre os diversos órgãos. Além disso, observou-se uma reposição gradual de servidores por estagiários, evidenciando uma estratégia de substituição da mão de obra estatutária.

A base sindical reconheceu as contribuições dos estagiários de pós-graduação, embora expressassem preocupações quanto ao aprendizado limitado devido à natureza de alguma das atividades desenvolvidas. Os dirigentes sindicais, por sua vez, apresentaram perspectivas divergentes sobre a contratação de estagiários bacharéis. Preocupações relacionadas a contribuições previdenciárias, possível inferiorização dos estagiários graduados e o risco de precarização do serviço público foram levantadas.

Por fim, as apreensões levantadas pelos entrevistados incluíram a precarização do serviço público, o encolhimento nos números de contribuintes para os fundos de previdência dos servidores, a possível diminuição na nomeação de servidores em cargos comissionados, bem como a diminuição da realização de novos concursos públicos. No entanto, também houve reconhecimento do potencial benefício desses estagiários para a renovação de visões e entendimentos no tribunal, indicando que a contratação de estagiários de pós-graduação pelo Tribunal de Justiça do Estado da Bahia é cercada de complexidades e desafios.

## REFERÊNCIAS

- BRAGA, Ruy. *A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista*. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012. 264 p.
- BRAGA, Ruy. Exploração e desemprego definem precariado, diz sociólogo Ruy Braga. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 12 jul. 2017. Disponível em: <https://infograficos.estadao.com.br/focas/planeje-sua-vida/exploracao-e-desemprego-definem-precariado-diz-sociologo-ruy-braga>. Acesso em: 25 nov. 2023.
- BRASIL. Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008. Dispõe sobre o estágio de estudantes; altera a redação do art. 428 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; revoga as Leis nºs 6.494, de 7 de dezembro de 1977, e 8.859, de 23 de março de 1994, o parágrafo único do art. 82 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o art. 6º da Medida Provisória no 2.164-41, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, 2008. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11788.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11788.htm). Acesso em: 05 nov. 2023.
- BRASIL. Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências. Brasília, 1998. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9608.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9608.htm). Acesso em: 15 nov. 2023.
- BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995. Disponível em: <https://bresserpereira.org.br/documents/mare/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 29 out. 2023.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno01.pdf>. Acesso em: 29 out. 2023.
- BRUN, Adriane Buhner Baglioli; DAVET, Aurea Bastos. A relação estágio vs trabalho no contexto da formação profissional. *Humanidades em Perspectivas*, [S. l.], v. 2, n. 1, 2019. Disponível em: <https://www.revistasuninter.com/revista-humanidades/index.php/revista-humanidades/article/view/26>. Acesso em: 20 set. 2023.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- CELESTE, Rafael. *A precarização nas relações de trabalho no setor público*. Orientador: Profa. Dra. Luana Renostro Heinen. 2021. 89 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/231187>. Acesso em: 28 out. 2023.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em Números 2019*. Brasília: CNJ,

2019. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica\\_em\\_numeros20190919.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf). Acesso em: 15 nov. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em Números 2023*. Brasília: CNJ, 2023. ISBN 978-65-5972-116-0. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/justica-em-numeros-2023-010923.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2023.

DRUCK, Graça. O Estado neoliberal no Brasil: a ideologia do empreendedorismo e o fim dos servidores públicos. *Contemporânea: Revista de Sociologia da UFSCar*, São Carlos, ano 3, v. 11, p. 821-844, 2021. Disponível em: <https://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/1067/478>. Acesso em: 28 out. 2023.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. *Neoliberalismo y sectores dominantes*, Buenos Aires, 2006. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/35172244.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2023.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Curso de direito do trabalho*. 11. Ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

GEDIEL, José Antônio Peres; MELLO, Lawrence Estivalet de; BARBOSA, Fernando Cesar Mendes. Do serviço ao trabalho público: forma contratual e assédio moral institucional. In: CARDOSO JR, José Celso; SILVA, Frederico A. Barbosa da; AGUIAR, Monique Florencio de; SANDIM, Tatiana Lemos. *Assédio Institucional no Brasil: Avanço do Autoritarismo e Desconstrução do Estado*. Brasília: EDUEPB, 2022. cap. Capítulo 12, p. 484-516. Disponível em: [https://ppgd.ufba.br/sites/ppgd.ufba.br/files/afipea\\_livro\\_assedio\\_pdf.pdf](https://ppgd.ufba.br/sites/ppgd.ufba.br/files/afipea_livro_assedio_pdf.pdf). Acesso em: 20 ago. 2023.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOES, Karolayne Ribeiro de. *Estado brasileiro e as metamorfoses do mundo do trabalho no serviço público federal: a terceirização do Hospital Universitário Onofre Lopes - HUOL*. Orientador: Profa. Dra. Carla Montefusco de Oliveira. 2020. 186 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020. Disponível em: [https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/30421/1/Estadobrasileirometamorfoses\\_Goes\\_2020.pdf](https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/30421/1/Estadobrasileirometamorfoses_Goes_2020.pdf). Acesso em: 28 out. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Brasileiro de 2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://servicodados.ibge.gov.br/api/v2/censos/nomes/ranking>. Acesso em 25 nov. 2023.

IV JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2009, São Luís. *Anais [...]*. 2009. Disponível em:

[http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/2\\_transformacoes-do-mundo-do-trabalho/o-contrato-de-estagio-como-mecanismo-de-precarizacao-do-trabalho-juvenil.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/2_transformacoes-do-mundo-do-trabalho/o-contrato-de-estagio-como-mecanismo-de-precarizacao-do-trabalho-juvenil.pdf). Acesso em: 20 set. 2023.

JESUS, Nadine Patrícia Fonseca de. *Precariedade Jovem: A entrada no mercado de trabalho através do Estágio*. Orientador: Paulo Jorge Marques Alves. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) - Escola de Sociologia e de Políticas Públicas, Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2018. Disponível em: [https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/17107/1/master\\_nadine\\_jesus.pdf](https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/17107/1/master_nadine_jesus.pdf). Acesso em: 27 ago. 2023.

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

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. Disponível em: [https://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy\\_of\\_historia-i/historia-ii/china-e-india/view](https://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy_of_historia-i/historia-ii/china-e-india/view). Acesso em: 20 ago. 2023.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Curso de Direito do Trabalho*. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MARTINEZ, Luciano. *Curso de Direito do Trabalho*. 14. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MARX, Karl. *O Capital: extratos por Paul Lafargue*. São Paulo: Veneta, 2014.

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

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de Metodologia da Pesquisa em Direito*. 5. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2009.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro; NASCIMENTO, Sônia Mascaro. *Curso de Direito do Trabalho*. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

NASCIMENTO, Raissa de Jesus; NEGRÃO, Caio Pereira. *A possibilidade de sindicalização dos estagiários no brasil: relatório da tentativa de organização dos estagiários em Salvador, Bahia. (no prelo)*.

NEVES, Adriano Craveiro. *A reforma administrativa brasileira (1995-1998) sob a ótica weberiana*. Jus.com.br, [S. l.], 10 ago. 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/17153/a-reforma-administrativa-brasileira-1995-1998-sob-a-otica-weberiana>. Acesso em: 29 out. 2023.

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

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

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, Ilse Maria (Org.). *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 2003. p. 76-97.

Disponível em:

[https://www.academia.edu/14615908/Cap\\_3\\_Metodologia\\_de\\_Pesquisa\\_Aplic%C3%A1vel\\_%C3%A0s\\_Ci%C3%A2ncias\\_Sociais](https://www.academia.edu/14615908/Cap_3_Metodologia_de_Pesquisa_Aplic%C3%A1vel_%C3%A0s_Ci%C3%A2ncias_Sociais). Acesso em: 11 dez. 2023.

RESENDE, Ricardo. *Direito do Trabalho*. 8. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Método, 2020.

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

TEIXEIRA, Bruno; ANDRADE, Gustavo. *Direito do Trabalho*. 1. ed. Brasília: CP Iuris, 2022. v. 24.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA. Decreto Judiciário nº 186, de 24 de março de 2021. Altera o Decreto Judiciário nº 790, de 05 de novembro de 2020, que disciplina o programa de estágio de estudantes de pós-graduação no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia e dá outras providências. Salvador, 2021.

Disponível em:

<http://www7.tj.ba.gov.br/secao/lerPublicacao.wsp?tmp.mostrarDiv=sim&tmp.id=25910&tmp.secao=9>. Acesso em: 15 nov. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA. Decreto Judiciário nº 494, de 11 de julho de 2022. Disciplina o programa de estágio de estudantes de pós-graduação no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia e dá outras providências. Salvador, 2022. Disponível em:

Disponível em:

<http://www7.tj.ba.gov.br/secao/lerPublicacao.wsp?tmp.mostrarDiv=sim&tmp.id=29017&tmp.secao=9>. Acesso em: 15 nov. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA. Decreto Judiciário nº 790, de 5 de novembro de 2020. Disciplina o programa de estágio de estudantes de pós-graduação no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia e dá outras providências. Salvador, 2020. Disponível em:

<http://www7.tj.ba.gov.br/secao/lerPublicacao.wsp?tmp.mostrarDiv=sim&tmp.id=25184&tmp.secao=9>. Acesso em: 15 nov. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA. Resolução nº 01, de 15 de março de 2023. Regulamenta o exercício das atividades de juízes leigos e conciliadores no âmbito dos Juizados Especiais do Poder Judiciário do Estado da Bahia e revoga a Resolução nº 07, de 28 de julho de 2010. Salvador, 2023. Disponível em:

<http://www7.tj.ba.gov.br/secao/lerPublicacao.wsp?tmp.mostrarDiv=sim&tmp.id=30934&tmp.secao=4>. Acesso em: 25 nov. 2023.

**APÊNDICE A – Termo de consentimento da entrevista****TERMO DE AUTORIZAÇÃO**

Eu, \_\_\_\_\_, inscrito no CPF sob o nº \_\_\_\_\_, autorizo o pesquisador Caio Pereira Negrão, inscrito no CPF sob o nº 860.984.275-42, a realizar a gravação da entrevista sobre minhas percepções a respeito dos estagiários de pós-graduação do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, bem como permito que utilize trechos de minhas respostas, ainda que parciais, sem identificação do meu nome, na sua monografia e outras pesquisas conexas.

( ) Autorizo sem ressalvas;

( ) Autorizo, mas manifesto possuir as seguintes ressalvas:

---

---

---

---

---

---

---

Salvador, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2023.

---

ENTREVISTADO (A)

## APÊNDICE B – Roteiro para entrevista com servidores públicos

### FICHA DE ENTREVISTA

Local da entrevista:

Data: \_\_\_\_\_

Início: \_\_\_\_\_ Término: \_\_\_\_\_

Nº da entrevista: \_\_\_\_\_

#### I. IDENTIFICAÇÃO

1. Nome (iniciais): \_\_\_\_\_
2. Idade: \_\_\_\_\_
3. Cargo: \_\_\_\_\_
4. Tempo de atuação no Tribunal: \_\_\_\_\_
5. Órgão/setor que trabalha \_\_\_\_\_

#### II. QUESTÕES NORTEADORAS DA ENTREVISTA

1. No setor que você trabalha, há algum estagiário de pós-graduação?
2. Se sim, quais são as principais funções desempenhadas pelos estagiários de pós-graduação no setor que trabalha?
3. No setor que você trabalha, tem alguma função que é exercida exclusivamente pelos estagiários de pós-graduação?
4. Conhece episódios de conflitos ou desconfortos por conta de tarefas atribuídas a estagiários e não a servidores?
5. Você acredita que a contratação de estagiários de pós-graduação é uma prática benéfica para o TJBA e para os servidores?
6. Como você avalia a contribuição dos estagiários de pós-graduação para o funcionamento do Tribunal de Justiça da Bahia?
7. Sabe identificar quando o Tribunal começou a contratar os estagiários de pós-graduação e se houve aumento do número?
8. Após esse período, houve alguma mudança nas tarefas atribuídas aos servidores?
9. Após a contratação dos estagiários de pós-graduação, houve variação no número de servidores?

10. Você tem alguma preocupação específica em relação à contratação de estagiários de pós-graduação pelo Estado, e, se sim, quais são essas preocupações?

11. Você acha que o Tribunal utiliza a mão de obra dos estagiários de pós-graduação em substituição aos servidores públicos?

## APÊNDICE C – Roteiro para entrevista com representantes sindicais

### FICHA DE ENTREVISTA

Local da entrevista:

Data: \_\_\_\_\_

Início: \_\_\_\_\_ Término: \_\_\_\_\_

Nº da entrevista: \_\_\_\_\_

#### III. IDENTIFICAÇÃO

1. Nome (iniciais): \_\_\_\_\_
2. Idade: \_\_\_\_\_
3. Cargo: \_\_\_\_\_
4. Tempo de atuação no Tribunal: \_\_\_\_\_
5. Órgão/setor que trabalha \_\_\_\_\_

#### IV. QUESTÕES NORTEADORAS DA ENTREVISTA

1. Conhece episódios de conflitos ou desconfortos entre estagiários de pós-graduação e servidores?
2. Você acredita que a contratação de estagiários de pós-graduação é uma prática benéfica para o tribunal e para os servidores?
3. Como você avalia a contribuição dos estagiários de pós-graduação para o funcionamento do Tribunal de Justiça da Bahia?
4. Sabe identificar quando o Tribunal começou a contratar os estagiários de pós-graduação e se houve aumento do número ao longo do tempo?
5. Após essas admissões, houve alguma mudança nas tarefas atribuídas aos servidores?
6. Após a contratação dos estagiários de pós-graduação, houve variação no número de servidores?
7. Você tem alguma preocupação específica em relação à contratação de estagiários de pós-graduação pelo Estado, e, se sim, quais são essas preocupações?
8. Você acha que o Tribunal utiliza a mão de obra dos estagiários de pós-

graduação em substituição aos servidores públicos?