



**UNIVERSIDADE FEDERAL
DO NORTE DO TOCANTINS**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO NORTE DO TOCANTINS
CENTRO DE EDUCAÇÃO, HUMANIDADES E SAÚDE (CEHS)
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

Vinicius Santos Campos

Administração Gerencial e Servidores Públicos: uma análise das carreiras típicas de
Estado

Tocantinópolis/TO

2025

Vinicius Santos Campos

Administração Gerencial e Servidores Públicos: uma análise das Carreiras Típicas
de Estado

Monografia apresentada à Universidade Federal
do Norte do Tocantins (UFNT), Centro de
Educação, Humanidades e Saúde (CEHS), para
obtenção do título de bacharel em Direito

Orientador: Doutor Deive Bernardes da Silva

Tocantinópolis/TO

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Geração de Ficha Catalográfica SGFC-UFNT
Gerado automaticamente mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S237a Santos Campos, Vinicius .
Administração Gerencial e Servidores Públicos: uma análise das carreiras típicas de Estado / Vinicius Santos Campos. - Centro de Educação, Humanidades e Saúde - CEHS, TO, 2025.
51 f.
Monografia Graduação (Graduação - em Direito) -- Universidade Federal do Norte do Tocantins, 2025.
Orientador: Deive Bernardes da Silva.
1. Administração Gerencial. 2. Servidores Públicos. 3. Reforma Administrativa.

CDD 340

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

ORCID dos pesquisadores:

Orientador: Deive Bernardes da Silva, <https://orcid.org/0000-0001-5732-344X>

Orientando: Vinicius Santos Campos, <https://orcid.org/0000-0003-0712-2409>

Vinicius Santos Campos

Administração Gerencial e Servidores Públicos: uma análise das carreiras típicas de
Estado

Monografia apresentada à Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT), Centro de Educação, Humanidades e Saúde (CEHS), curso de bacharelado em Direito. Foi avaliada para obtenção do título de bacharel em Direito e aprovada em sua forma final pelo orientador e pela banca examinadora.

Data da aprovação: 25/11/2025

Banca examinadora:

Prof. Dr. Deive Bernardes da Silva - Orientador

Prof. Dr. Marco Aurélio Gomes de Oliveira

Prof. Me. Fabrício Carlos Zanin

Dedico este trabalho ao meu pai, José Antônio Corrêa Campos, Seu José, in memoriam, e à minha mãe, Dona Jane.

AGRADECIMENTOS

Ao Deus Uno e Trino, pelo dom da vida e pela motivação para sempre seguir em frente, almejando sempre o melhor de mim por Ele.

À minha mãe, Dona Jane, a quem muito amo e a quem devo imensa gratidão pela dedicação e zelo por mim, hoje e sempre. Sem ela, eu nada seria.

Ao meu pai, Seu José, *in memoriam*, cujo amor e zelo na minha criação resultaram na pessoa que sou hoje. Com ele, aprendi a dar valor a cada conquista, a sempre cuidar das coisas sob minha responsabilidade. Com ele também aprendi e aprendo, por meio das memórias afetivas, a amar. Ele foi o meu exemplo máximo na terra daquele amor de que fala São Paulo, em I Coríntios, 13, o amor paciente, que não é invejoso, nem se vangloria.

Aos meus irmãos e irmãs, Jeane, Jamilson, Marcos, Paulo, Paula e Yago, por me motivarem e ajudarem, mesmo que indiretamente.

À Ákylla, namorada-amiga de sempre, pela paciência, diálogo, carinho, parceria nas viagens de concursos públicos pelo Brasil.

Ao professor Deive Bernardes da Silva, orientador na melhor definição do termo, pelos conselhos de vida profissional, acadêmica e pessoal.

Aos professores Marco Aurélio Gomes de Oliveira e Fabrício Carlos Zanin pelas contribuições muito bem-vindas a este trabalho de curso.

Aos profissionais e servidores exemplares que tive o privilégio de conhecer na época de estagiário durante o Ensino Médio, e cuja influência foi fundamental para que eu seguisse o caminho “Direito”: José Wilton Moreira da Silva, Raíssa Renné de Oliveira Jiménez, Magdalena Torres Teixeira e Denise Costa Viana, todos do Ministério Público do Pará (MPPA/2019-21).

Aos meus colegas servidores técnico-administrativos em educação (TAE) do Centro de Educação, Humanidades e Saúde (CEHS), estendo meus agradecimentos.

Por fim, mas não menos importante, agradeço à Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT), por ter me auxiliado, por intermédio de sua política de assistência estudantil, nos custos básicos até que eu me tornasse, com muito orgulho, seu servidor.

A todos, muito obrigado.

*Ubi caritas et amor, Deus ibi est
Congregavit nos in unum Christi amor
Exultemus, et in ipso iucundemur
Timeamus, et amemus Deum vivum
Et ex corde diligamus nos sincero
Simul ergo cum in unum congregamur
Ne nos mente divadamur
Caveamus.*

(Ubi caritas, Paulino de Aquileia, 796 D.C)

RESUMO

O presente trabalho analisa as carreiras típicas de Estado, estabelecendo uma relação entre esse novo modo de organização dos agentes estatais com o modelo de Administração Gerencial implementado no Brasil na década de 1990. Procurou-se, ainda, verificar as influências da Nova Gestão Pública nas normas constitucionais e nas interpretações a respeito dela, bem como os resultados provocados pela implementação, mesmo que não formalizada, da diferenciação de carreiras típicas e não típicas de Estado. Para tanto, utilizou-se das metodologias de pesquisa bibliográfica e documental, por meio de uma abordagem qualitativa. Conclui-se que o escopo procurado pelas carreiras típicas de Estado, por intermédio de seus representantes, não encontra baliza frente às reais necessidades do povo, na medida em que não contempla os objetivos fundamentais da República e a redução das desigualdades.

Palavras-chave: Administração Gerencial. Carreiras típicas de Estado. Reforma Administrativa. Nova Gestão Pública.

ABSTRACT

The present paper examines the so-called typical State careers, establishing a connection between this new mode of organizing State agents and the managerial public administration model implemented in Brazil in the 1990s. It further seeks to ascertain the influence of New Public Management on constitutional norms and on their interpretation, as well as the outcomes resulting from the implementation, even if not formally structured, of the differentiation between typical and non-typical State careers. To this end, bibliographical and documentary research methods were employed, through a qualitative approach. It is concluded that the scope pursued by the typical State careers, through their representatives, does not find a clear benchmark in relation to the real needs of the people, insofar as it does not encompass the fundamental objectives of the Republic and the reduction of inequalities.

Keywords: Managerial Public Administration. Typical State Careers. Administrative Reform. New Public Management.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
SEÇÃO 1 - ESTADO E BUROCRACIA: da Nova Gestão Pública às carreiras típicas de Estado.....	17
1.1 - CARREIRAS “TÍPICAS DE ESTADO” E ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL..	22
SEÇÃO 2 - MUDANÇAS CONSTITUCIONAIS: a influência da Nova Gestão Pública nos dispositivos e nas interpretações pós-Emenda Constitucional 19/98.....	28
2.1 - O REGIME JURÍDICO ÚNICO E O AVANÇO DAS CARREIRAS TÍPICAS DE ESTADO À LUZ DAS ADIS 2310 E 2135.....	30
2.2 - O ATUAL PANORAMA CONSTITUCIONAL A RESPEITO DOS AGENTES PÚBLICOS.....	36
SEÇÃO 3 - AS CONSEQUÊNCIAS REAIS DA MATERIALIZAÇÃO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA NA POLÍTICA DE SERVIDORES.....	38
CONCLUSÃO.....	45
REFERÊNCIAS.....	48

INTRODUÇÃO

O Direito Administrativo contemporâneo passa por mudanças estruturais, sobretudo após as alterações promovidas durante o século XX. Inegavelmente, enquanto ramo do Direito Público e, por conseguinte, do Direito do Estado, é uma área multidisciplinar. Seu conteúdo, conforme Di Pietro (2023), varia no tempo e no espaço, influenciado, portanto, pelas questões relevantes de sua época.

E são essas constatações que levam às discussões e pesquisas envolvendo os agentes públicos e seu modo de organização, na medida em que esse aspecto da atividade administrativa é de suma importância para o desenvolvimento de políticas públicas. Dessa forma, os momentos políticos do Estado influenciam o modo pelo qual o Direito Administrativo trará mudanças no aparelho estatal.

Nessa perspectiva, dentro desses aspectos regulados pelo Direito Administrativo, os agentes públicos, definidos por Di Pietro (2023, p.1475) como "toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta", consubstanciam os braços da atividade administrativa estatal.

Soma-se a isso a previsão no ordenamento jurídico, por meio da Lei n.º 8.429/1992 (com redação dada pela Lei n.º 14.230/2021), denominada Lei de Improbidade Administrativa, que define agente público como:

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. (Brasil, 1992).

Segundo o Painel Estatístico de Pessoal do Ministério da Fazenda, com dados de julho de 2024, o Poder Executivo Federal possuía cerca de 572.474 (quinhentos e setenta e dois mil e quatrocentos e setenta e quatro) servidores ativos distribuídos entre os mais diversos órgãos, carreiras e cargos. Dentro desse quantitativo, existem diferenças salariais, estruturais, sociais entre as próprias carreiras. Para que o Estado chegasse a esse panorama de servidores em seus quadros de pessoal, o Brasil passou por quatro fases em sua estrutura administrativa (Oreiro; Filho, 2021).

A primeira reforma, ocorrida no contexto da Revolução de 1930, tem como principais pontos a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), a instituição do concurso público e, sobretudo, a tentativa de implementação de um modelo burocrático de Estado aos moldes do que preconizava Max Weber (Oreiro; Filho, 2021; Arruda; Costa, 2022).

A segunda reforma passa pela edição do Decreto-Lei nº 200/67 e por um programa de desburocratização nacional, uma vez que o “Estado buscou expandir o escopo de sua intervenção no sistema econômico e na vida social, além de descentralizar as atividades do setor público por intermédio da criação de órgão de administração indireta” (Oreiro; Filho, p. 489, 2021).

A partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal da República Federativa do Brasil (C.R.F.B/88), a Administração Pública Federal passou por diversas mudanças que afetam a população cotidianamente. Observa-se, por exemplo, que a prestação de serviços públicos de qualidade é uma atribuição constitucionalmente prevista na Lei Fundamental. Dessa maneira, a sociedade pode exercer o controle social sobre aquilo que se convencionou chamar de aparelho burocrático do Estado, por meio dos instrumentos que o ordenamento jurídico fornece.

Nesse viés, a Carta de 1988 consolidou diversos dispositivos sem os quais os agentes públicos não teriam autonomia para gerir a coisa pública - como a estabilidade, por exemplo. O artigo 37 da Constituição da República estabelece os parâmetros mínimos que devem ser observados pelo administrador público, o qual deve se valer da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na gestão pública.

Ademais, para além de determinar as normas gerais a serem observadas pelos Poderes Públicos Estaduais, Distritais e Municipais, a instituição de um Regime Jurídico Único¹ para os servidores dos entes federativos, deu início a uma nova fase dentro dos quadros da Administração Pública brasileira. No entanto, essa terceira reforma, apesar de buscar frear as práticas patrimonialistas, não conseguiu vencer os velhos problemas que permanecem novos, e que ainda são parte dos empecilhos sobre os quais a sociedade brasileira deve passar (Oreiro; Filho, 2021).

¹ Antes da decisão na Ação Direta de Inconstitucional n.º 2135, a ser analisada no capítulo II do presente trabalho, que declarou constitucional a mudança na redação do artigo 39, *caput*, da Constituição, o Regime Jurídico Único (RJU) dizia respeito à regra de que, dentro de um ente, somente haveria uma espécie de vínculo entre a Administração Pública e seus servidores.

E foi essa concepção de pouca redução das práticas patrimonialistas que deram causa à chamada Reforma do Aparelho do Estado de 1995, capitaneada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), influenciada, por sua vez, pelas diretrizes da Nova Gestão Pública (NGP) (Oreiro; Filho, 2021; Violin, 2010).

Nesse viés, os debates entre lados políticos acerca da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020, denominada PEC da Reforma Administrativa, tornaram-se recorrentes no cenário político ao longo dos últimos anos na sociedade brasileira. Não à toa, verificam-se matérias jornalísticas estampando partes do funcionalismo público, ora destacando privilégios, ora salientando o importante papel desenvolvido pelos agentes públicos, tal qual ocorreu durante a Pandemia de Covid-19.

Com a justificativa de que o cidadão possui a concepção de que o Estado “custa muito, mas entrega pouco” (Brasil, 2020), uma das propostas trazidas pela PEC foi a criação de cinco vínculos jurídico-administrativos para os agentes públicos, quais sejam: vínculos por prazo determinado, vínculo de experiência, cargo com vínculo por prazo indeterminado, cargo de liderança e assessoramento e cargo típico de Estado (Lima; Duarte, 2024).

A nova proposta de vínculos acarretou debates jurídicos e políticos a respeito dos cargos típicos de Estado. Segundo Lima e Duarte (2024), esse vínculo é o que mais se aproxima do atual regime jurídico estatutário dos servidores, na medida em que, para estes, a presença da estabilidade é a sua principal característica.

Conforme se observa o texto original da proposta, os cargos típicos, “com garantias, prerrogativas e deveres diferenciados, será restrito aos servidores que tenham como atribuição o desempenho de atividades que são próprias do Estado, sensíveis, estratégicas e que representam, em grande parte o poder extroverso² do Estado” (Brasil, 2020).

Com vistas a analisar o papel desenvolvido e a influência das carreiras típicas de Estado, nas quais os cargos típicos se encontram, o presente trabalho procura analisá-las, enquanto tópico regulamentado pelo Direito Administrativo.

² Trata-se da prerrogativa estatal de impor limites aos administrados, por meio de uma de suas características denominada autoexecutoriedade, não exigindo sua concordância daquele com a ação.

Analisar as carreiras típicas de Estado, com foco no Poder Executivo Federal, dentro do atual cenário jurídico e político brasileiro, é pensar em como as políticas públicas que atendem os brasileiros todos os dias serão afetadas por meio de servidores qualificados, bem remunerados, com carreiras atrativas e satisfeitos em exercer o compromisso primordial de todo servidor, qual seja: servir ao povo³.

No entanto, isso também implica pensar nos privilégios⁴ que uma parte do funcionalismo público possui. Se por um lado a Constituição Cidadã estabelece a igualdade de todos perante a lei, por outro o aparelho burocrático estatal se retroalimenta por meio de ações e engrenagens - às vezes legais - que visam beneficiar certos tipos de carreiras públicas em detrimento de outras.

Dessa maneira, indaga-se como a Administração Pública, a partir da Emenda Constitucional nº 19/98, trata as carreiras típicas de Estado?

Para analisar o problema apresentado, desenvolveram-se três objetivos específicos e um objetivo geral. Como objetivo geral, estabeleceu-se a análise das carreiras típicas de Estado a partir da concepção de Nova Gestão Pública (NGP), enquanto os objetivos específicos procuraram: a) verificar como a NGP diferencia as carreiras do serviço público em típicas e não típicas de Estado; b) examinar as mudanças provocadas pela NGP nas legislações constitucionais que dispõem sobre carreiras públicas e c) analisar em que medida a diferenciação pode refletir desigualdade no serviço público federal.

Sustenta-se que o fundamento utilizado para diferenciar uma carreira típica de outra virtualmente não típica é superficial, na medida em que o múnus público de um agente do Estado não pode ser simplesmente desconsiderado por existir atividade semelhante no setor privado. Dentro dessa perspectiva, tem-se como hipótese o privilégio dado às autodenominadas carreiras típicas de Estado, vez que é inegável a sua influência dentro dos setores governamentais e não compatibiliza com os objetivos procurados pelo Estado brasileiro.

Com o intuito de desenvolver a pesquisa a respeito de tal problemática, foi instrumentalizada a metodologia de pesquisa bibliográfica, por meio da leitura e fichamento de livros, artigos e demais produções textuais no âmbito acadêmico, em

³ Adota-se o conceito de povo por ser mais abrangente. Não se adotou o conceito de cidadão em razão da restrita aplicação técnica do conceito - estar em pleno gozo dos direitos políticos.

⁴ Do latim *Privilegium*, possui diferentes significados. Neste trabalho, adota-se privilégio enquanto "posição de superioridade, amparada ou não por lei ou costumes, decorrente da distribuição desigual do poder político ou econômico." (Michaelis Online, 2025).

especial de trabalhos desenvolvidos nas áreas de Direito Administrativo e Administração Pública, como Di Pietro (2024), Carraza (2024), Reis (2024), Carvalho Filho (2023), Santos (2023).

A importância da pesquisa bibliográfica é fundamental, sendo elaborada com subsídio de materiais já publicados. A praxe acadêmica afirma que essa modalidade de pesquisa abrange diversos materiais impressos, tais como livros, revistas, jornais, trabalhos acadêmicos desenvolvidos em trabalhos de pós-graduação (dissertações e teses) e anais de eventos científicos (Gil, 2022). Na concepção do autor, com o advento de novos meios de comunicação, novas espécies bibliográficas podem ser incluídas no âmbito desta metodologia.

Ademais, foi utilizada a metodologia de pesquisa documental, por meio da leitura e análise de leis, decretos e demais atos normativos pertinentes à temática em comento, tais como a Constituição Federal de 1988, a Emenda Constitucional nº 19, e decisões judiciais, mormente as Ações Diretas de Inconstitucionalidade 2310 e 2135. Nos ensinamentos de Marconi e Lakatos (2021), a principal distinção de tal metodologia de pesquisa é a apropriação de dados apenas em documentos, sejam escritos ou não, que constituem fontes primárias.

A partir desse pressuposto, Marconi e Lakatos (2021) também explicam que essas fontes primárias podem ser encontradas em arquivos públicos, dentro dos quais se pode observar “documentos oficiais, tais como: ordens régias, leis, ofícios, relatórios, correspondências, anuários, alvarás etc” (Marconi; Lakatos, 2021, p. 205).

Para fins de seleção das decisões judiciais, o critério utilizado foi a relevância da decisão para o tema das carreiras típicas de Estado. Em ambas as decisões se verifica a presença de temas transversais, como estabilidade, regime de vínculo jurídico-administrativo e a existência ou não do Regime Jurídico Único. Com isso, foram selecionadas duas ações diretas de inconstitucionalidade, que serão analisadas a seguir.

Para mais, foi usada, também, uma abordagem qualitativa, tendo em vista que:

Uma pesquisa qualitativa pressupõe o estabelecimento de um ou mais objetivos, a seleção das informações, a realização da pesquisa de campo. Em seguida, constroem-se, se necessário, as hipóteses que se ocuparão da explicação do problema identificado e define-se o campo e tudo o que será preciso para a recolha dos dados. Recolhidos os dados, passa-se à fase de sua análise. Todavia, diferentemente da pesquisa quantitativa, na qualitativa o processo não é sequencial; o pesquisador avança às fases seguintes,

mas constantemente retrocede a fases anteriores, para reformulações, sempre à procura de significados profundos [...] (Marconi; Lakatos, 2021, p.202).

Dessa forma, o objeto de estudo deste projeto se insere no âmbito do Direito Administrativo, mais especificamente no que se refere aos estudos sobre agentes públicos, bem como na seara das pesquisas sobre a Administração Pública e suas transformações, uma vez que as carreiras típicas de Estado são um fenômeno na ordem jurídica pátria ainda em discussão, sobretudo após a Emenda Constitucional nº 19/98.

O presente trabalho se divide em três seções e uma conclusão. Na primeira seção, são apresentados e tratados assuntos pertinentes ao modo gerencial de Administração, bem como a apresentação das carreiras típicas de Estado e o seu diálogo com o gerencialismo. Na segunda seção, por seu turno, são analisadas as influências da Nova Gestão Pública na legislação constitucional, assim como a presença do ideário gerencial em duas decisões proferidas em sede de controle de constitucionalidade concentrado, paradigmas para o estudo das carreiras típicas de Estado.

Além disso, na terceira seção são verificadas as consequências da Nova Gestão Pública na política de gestão da Administração federal para com seus servidores, por meio da análise dos efeitos desiguais que tais medidas têm gerado. Dessa forma, conclui-se que, com as perspectivas desenvolvidas a partir da análise das carreiras típicas de Estado, é necessário aguçar o olhar para os princípios constitucionais a fim de que não haja disputas no âmbito da Administração Pública, preservando-se, assim, a coisa pública.

SEÇÃO 1 - ESTADO E BUROCRACIA: da Nova Gestão Pública às carreiras típicas de Estado

O perfil e o papel de Estado em cada época configurou as estruturas institucionais de muitas sociedades, moldando as formas de organização da burocracia estatal, ora fortalecendo-a, ora tornando ela mais frágil e suscetível a interesses que não o público. Como elemento substancial a existência de um Estado, o interesse comum é o que reúne os seres humanos em torno de um único objetivo.

Segundo Dallari (2013), não basta apenas que as pessoas se reúnam num agrupamento social, é preciso que as decisões, que visem a consecução do bem comum, sejam tomadas de forma coletiva. Além disso, o bem comum é um objetivo permanente, uma vez que, na visão do autor, as mudanças sociais afetam tão somente os interesses que gravitam em torno disso.

A discussão em torno do bem comum enquanto um objetivo final do Estado é marcada por posições divergentes entre determinados autores. O Estado, na visão mascariana, é uma manifestação moderna, especificamente capitalista, na qual o domínio político se separa do domínio econômico (Mascaro, 2013).

Em vista disso, adota-se o Estado enquanto “a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território[...]” (Dallari, 2013, p. 128). Apesar da conceituação clássica, não se nega a influência das diferentes formas de sistemas econômicos e políticos em sua configuração. Não à toa seu perfil passou por diferentes fases: liberal, social e neoliberal, todas estas influenciando o modelo de funcionamento e organização da burocracia, seja por meio de pequenas mudanças, seja por meio de verdadeiras reformas administrativas.

Por sua vez, a burocracia estatal, formada por agentes públicos, é um fator determinante na consecução dos fins do Estado. Tal constatação denota o permanente espaço de disputa externa, dado que quem a comanda, controla o modo pelo qual as atividades públicas serão direcionadas, e interna, tendo em vista a presença de interesses particulares de determinadas classes de agentes estatais em se beneficiar - mesmo que mediante meios juridicamente legais - do aparelho burocrático estatal.

Sob esse prisma, a compreensão de disputas modernas internas na burocracia passa, inevitavelmente, por uma digressão a respeito de sua constituição jurídica, histórica e política, que permeiam o modo de organização do Estado.

Nessa perspectiva, as ideias liberais, que engendraram e moldaram a forma do Estado moderno, tornam-se fundamentais para compreender o fenômeno burocrático contemporâneo, dado que, sem aquelas, este não existiria na sua atual formação. Assim, por se tratar de uma ideia filosófica, política e econômica eminentemente multifacetária, a definição, do ponto de vista conceitual, da doutrina liberal é complexa (Merquior, 1991).

Outrossim, Caldas (2018) comenta que o surgimento dos Estados contemporâneos se deu em consonância com o desenvolvimento do pensamento liberal, cuja finalidade precípua era a proteção da ordem social vigente, por meio da garantia da legalidade. Dessa maneira, no modelo liberal, o Estado se limita apenas a exercer sua função repressiva, em defesa da legalidade, podendo, ainda, ser definido como um Estado-polícia.

Observa-se, portanto, que na sua gênese, o Estado se limita em apenas garantir a ordem política e social, procurando manter a sociedade coesa, fazendo-se uso, inclusive, da força. Em verdade, a doutrina liberal nasceu com objetivo de limitar os eventuais abusos do Poder Estatal (Merquior, 1991). Compreendendo o caráter histórico do liberalismo, o autor argumenta:

Na medida em que a organização liberal se desenvolveu com o passar do tempo, o significado do liberalismo alterou-se muito. Hoje em dia, o que a palavra liberal geralmente significa na Europa continental e na América Latina é algo de muito diverso do que significa nos Estados Unidos. Desde o New Deal de Roosevelt, o liberalismo americano adquiriu, nas festejadas palavras de Richard Hofstadter, “um tom social-democrático” (Merquior, 1991, p. 20)

Dessa forma, a partir das concepções acima definidas, observa-se as diferentes ideias do Liberalismo enquanto doutrina política, filosófica e econômica. Merquior (1991) divide a doutrina liberal clássica em três elementos basilares, sobre os quais o desenvolvimento das vertentes liberais se construíram, são eles: a teoria dos direitos humanos, o constitucionalismo e a economia clássica. Configura-se, então, a concepção moderna de Estado, que passa a ser Democrático, cuja organização tem por finalidade a afirmação e a proteção de valores fundamentais à pessoa humana (Dallari, 2013).

Nesse sentido, o papel desenvolvido pelos servidores públicos, agentes do Estado, é fundamental para a realização e incremento de políticas públicas que fomentem o respeito aos valores fundamentais previstos em cada Constituição (Pereira, 2022). Dessa maneira, sobretudo no Brasil, com a proclamação da República e a consequente promulgação da Constituição de 1891, o Estado, com seus agentes, passou a ter papel importante no cotidiano do povo.

Porém, o período de vigência da Carta de 1891 é marcado por um fenômeno conhecido como patrimonialismo, e que ainda permanece presente nos dias atuais. Na visão de Schwarcz (2019), o patrimonialismo⁵ surge de uma relação prejudicial entre o Estado e a sociedade, ocasionando o uso do bem comum para fins privados, tornando a “coisa pública”, coisa pessoal. Constroem-se, assim, relações pessoais no âmbito público, que, por sua vez, criam estruturas legais que garantem privilégios a certos grupos de indivíduos ou, quando se analisa o serviço público, carreiras.

Na República Velha (1889-1930), o coronelismo⁶ e a patronagem⁷ marcaram os primeiros passos da Administração Pública em solo republicano, sobretudo porque as nomeações para cargos nas administrações públicas eram chanceladas por lideranças políticas locais (Pereira, 2022). Segundo a autora, nesse período se consolidaram duas categorias de agentes públicos: os funcionários públicos, organizados em carreiras e cargos, e os extranumerários, responsáveis por funções que não eram organizadas em cargos, bem como regidos por vínculos precários.

Durante o período, editou-se o Decreto Legislativo nº 5.426/1928, que trouxe a primeira definição legal, conforme sustenta Pereira (2022), acerca do funcionário público no âmbito federal:

Art. 8 [...]

Parapho unico. Serão para todos os effeitos considerados funcionarios publicos federaes, além dos já nomeados em virtude de leis e regulamentos anteriores, todos aquelles que exercerem funcções permanentes de cargos

⁵ Cite-se a seguinte situação exemplificativa de práticas patrimonialistas: nomeação de parentes a cargos públicos (nepotismo), tratando a estrutura administrativa como uma extensão familiar. Trata-se, consoante delimita Schwarcz (2019), do inequívoco conceitual de que o Estado é bem privado de quem detém o poder.

⁶ O coronelismo, foi uma prática da dita Primeira República (1889-1930), período no qual os coronéis locais, grandes latifundiários, influenciavam a política regional com indicações a cargos públicos e controle do eleitorado local. Boris (2021) aduz que essa prática era resultante da falta de efetividade dos direitos dos cidadãos e, dentre outros fatores, de uma ausência de uma carreira no serviço público.

⁷ Também denominada de clientelismo, essa prática consiste na distribuição de favores pessoais, normalmente por meio de um líder político, a seus adeptos em troca de apoio (Carvalho, 1997).

federaes criados por lei e forem nomeados nos termos dos regulamentos expedidos de accôrdo com o disposto neste artigo (Brasil, 1928).

Com o advento da Revolução de 1930⁸, liderada por Getúlio Vargas, implementou-se no país um novo governo que mudaria, doravante, os rumos do Estado brasileiro. Fundamentando-se nos ideais weberianos, o governo getulista deu início a primeira reforma administrativa do Brasil, marco consubstanciado na criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), na instituição do concurso público enquanto mecanismo de escolha dos agentes públicos e na implementação de um modelo de administração burocrático (Oreiro; Ferreira-Filho, 2021).

A despeito das tentativas de consolidar uma burocracia profissionalizada, baseada em ideais burocráticos, com cargos estruturados em carreiras, ocupados mediante realização de concursos públicos e até mesmo com a aquisição da estabilidade⁹, os empecilhos que padeciam a esfera pública permaneciam ou tomaram outras formas. No âmbito dos agentes públicos, leis foram criadas, com destaque para as duas primeiras normas gerais a regerem os servidores, o Decreto-Lei nº 1.713/1939, editado sob a tutela do Estado Novo, e a Lei nº 1.711/1952, publicado durante a vigência da Constituição de 1946.

A mudança de perfil do Estado nos anos 1930 teve grande importância no desenvolvimento do modelo de administração. Passa-se, então, a ter maior influência na prestação de serviços públicos, tais como educação, cultura, previdência social e um maior papel no âmbito econômico, o Estado de bem-estar social demandou um modelo que, ao passo de ser impessoal, precisaria ser eficiente na prestação dos serviços.

Segundo argumenta Bresser-Pereira (2022), crítico do modelo burocrático de administração, este não logrou êxito em alcançar e dar garantia plena na prestação de serviços públicos aos cidadãos, os quais com o advento do Gerencialismo¹⁰, passam a ser tratados como “cidadãos-clientes”.

⁸ A revolução de 1930 foi um movimento liderado por Getúlio Vargas, representando a derrocada das oligarquias que comandavam o país à época. Segundo Fausto (2021), a revolução de 1930 representou uma troca de elite no poder sem maiores transformações.

⁹ A estabilidade surge no ordenamento jurídico com o advento da Constituição de 1934, com fortes influências dos princípios desenvolvidos por Max Weber, tendo por escopo evitar a ingerência política dos servidores públicos (Oliveira et al, 2021).

¹⁰ Segundo o autor, tem-se sinais de Administração Gerencial ainda no ano de 1938, com a criação da primeira autarquia. Além disso, o Decreto-Lei n.º 200, publicado em 1967, representou uma tentativa de superação do modelo burocrático, podendo, ainda, ser considerado um primeiro momento de clara implantação de ideais gerenciais.

No Brasil, a crise do modelo se iniciou no Regime Militar (1964-1985), que foi incapaz de acabar com as práticas patrimonialistas, bem como não foi capaz de profissionalizar a burocracia, uma vez que “preferiu o caminho mais curto do recrutamento de administradores através de empresas estatais” (Bresser-Pereira, 2022, p. 57).

A crítica trazida por Bresser-Pereira (1996) se revela parte de um movimento maior de reformas nas estruturas administrativas dos Estados e, também, no seu corpo burocrático representado por seus agentes públicos.

Reis (2025) se refere aos “novos métodos de governança” na esfera pública para definir a “todas as proposições referentes à descentralização, colaboração, análise de performance e atendimento aos consumidor no setor público” (Reis, 2025, p. 25). Dessa forma, o termo “novos métodos de governança” também se refere às diferentes categorias, tais como “Nova Administração Pública”, “Estado Gerencial” e “Nova Governança”, que possuem motivações semelhantes (avaliação do serviço público, e.g.)

Ao angariar maior força após as crises da década de 1970 e 1980, mas com pressupostos teóricos pretéritos, o neoliberalismo¹¹ é o fundo teórico do Gerencialismo (Faganello; Dasso Júnior, 2022). Nesse viés:

O Gerencialismo ou Nova Gestão Pública consiste em um modelo de Administração Pública oriundo da administração privada, com tendências ultraliberais. Devido às suas raízes, o modelo Gerencial deixa de lado o conceito de cidadania e passa a utilizar outros do setor privado, como cliente, consumidor e usuário dos serviços, levando um caráter privatista, comercial e economicista à administração pública (Faganello; Dasso Júnior, 2022, p. 213).

Por outra via, Bresser-Pereira (2010) justifica que, em razão do contexto no qual a proposta de reforma do aparelho do Estado foi efetivada, qual seja, “em um país com governo neoliberal” (Bresser-Pereira, 2010, p. 115), seus principais objetivos foram tratados como neoliberais. Ocorre que, sob análise gerencialista, a Constituição Federal de 1988, marco na garantia de direitos fundamentais, passou a ser vista como um símbolo de retrocesso, causadora de enrijecimento burocrático,

¹¹ Na acepção de Dardot e Laval (2016, p. 16) o neoliberalismo “pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência”. Ademais, Montañó e Duriguetto (2011) apontando o economista Friedrich Hayek (1899-1992) como seu precursor, explicam que, sob a ótica neoliberal, a liberdade econômica prevalece sobre os demais direitos, insurgindo-se, inclusive, contra o Estado “intervencionista” ou de Bem-Estar Social, mesmo quando este procura mitigar as desigualdades sociais.

impedindo os avanços modernos no âmbito da Administração Pública (Bresser-Pereira, 1996).

Montaño e Duriguetto (2011) tratam a Reforma do Estado como um fator ligado diretamente à crise do sistema capitalista. Assim sendo, chama-se atenção para o papel desregulamentador das mudanças resultantes dos processos de reforma, que provocam o desmonte de relações sociais, incluindo-se aquelas atinentes ao âmbito institucional.

Nesse contexto, o Consenso de Washington assume papel fundamental nas diretrizes neoliberais para a América Latina. Por meio dele foram definidas 10 (dez) orientações, as quais influenciaram as reformas posteriormente implementadas. Para o âmbito dos servidores públicos, ganha especial foco diretrizes como “redução dos gastos públicos”, “privatização” e desregulação de leis trabalhistas”.

A vista disso, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), mediante a justificativa de trazer maior eficiência para a Administração Pública, buscou referenciais teóricos gerenciais para implementar mudanças no Estado brasileiro, por meio de alterações constitucionais e administrativas que impactam não somente a prestação de serviços públicos, mas também as carreiras públicas.

Nesse sentido, Faganello e Dasso Júnior (2022) entendem que a Reforma Gerencial brasileira faz parte desse movimento de reformas e, portanto, influenciada por seus pressupostos teóricos, quais sejam, o afastamento do Estado acompanhado de uma maior importância dada ao mercado, seja pela adoção de suas práticas pela Administração Pública, seja pela atribuição dada ao mercado para desenvolver certas atividades.

No mesmo sentido caminha Reis (2025) ao comentar sobre os processos de reformas administrativas em países como Argentina, Brasil e Chile, afirmando que as causas que deram origem a tais processos podem ser encontradas nos investimentos estrangeiros, levando-os a reformarem, com base em ideais neoliberais, suas estruturas administrativas. Com isso, altera-se a legislação em diferentes aspectos, e em relação aos servidores públicos, novos grupos surgem, tais como as carreiras típicas de Estado.

1.1 - CARREIRAS “TÍPICAS DE ESTADO” E ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL

A partir da década de 1990, com as transformações advindas pelo gerencialismo, a noção de carreira pública passou a ser concebida de diferentes maneiras (Jeremias Junior; Wissmann; Moraes; Andrade, 2022). No âmbito do direito administrativo, as carreiras são compostas por cargos públicos, e em regra, são dispostas em leis ordinárias, nas quais se encontram o regime jurídico aplicado, as competências e atribuições, a estrutura remuneratória dos cargos e outras informações. Assim, dentro de uma mesma carreira podem existir diferentes cargos com exigências distintas¹², que podem trazer disputas internas, mas que auxiliam nas negociações perante a alta Administração.

Quanto aos servidores públicos, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado trouxe a distinção entre as atividades exclusivas de Estado, uma vez que preconiza o exercício do Poder estatal, e as atividades não exclusivas. Tal divisão visava concentrar os gastos estatais em um aspecto das atividades desenvolvidas, de modo a permitir que outros setores estatais e não estatais - aqui compreendidas como as Organizações do Terceiro Setor - passasse a gerir os demais. A partir disso, questiona-se, inclusive, a extensão do instituto da estabilidade a determinadas categorias de servidores públicos, sobretudo os que não exercem atividades exclusivas de Estado.

Na concepção de Bresser-Pereira (2022), a estabilidade acarreta, necessariamente, em custos para a máquina pública, na medida em que impossibilita a organização do quadro de agentes públicos às necessidades do serviço. Implica, também, na dificuldade de implementação de um modo de Administração Pública eficiente, fundamentada em um sistema de bonificações e penalidades. Nesse sentido, o autor critica a extensão do instituto da estabilidade indistintamente aos servidores públicos, argumentando a necessidade de limitá-la a carreiras públicas nas quais se exerce o poder exclusivo de Estado.

Ademais, o economista sustenta que o modo pelo qual o instituto foi aplicado no Brasil impediu com que servidores ineficientes não pudessem ser punidos de forma mais severa e pontual. Nesse caminho, as consequências foram a

¹² A carreira dos Técnicos-Administrativos em Educação, por exemplo, regulada pela Lei n.º 11.091/2005, possui em sua estrutura interna diversos cargos de níveis médio e superior, com distintos padrões de vencimento e atribuições (Brasil, 2005).

desmotivação e a falta de disposição para o trabalho, que também ocasionaram na ineficiência da prestação de serviços públicos à população.

Consoante Nohara (2025), com o objetivo de transformar o Estado em algo mais eficiente e barato para os cofres públicos, o MARE reproduziu a narrativa de que o servidor é, em verdade, um sócio privilegiado de uma elite do Estado. O descrédito provocado pela imagem dos famosos marajás resultou na imagem generalizada de que o servidor público é aquele que menos trabalha e mais ganha, sendo, ainda, improvável demiti-lo. Na visão da autora, trata-se de uma grave injustiça com os vários agentes públicos que muito laboram na consecução de políticas públicas que movimentam o país.

Para que tal projeto de implementação gerencial fosse consagrado no ordenamento jurídico, necessitou-se de apoio da alta burocracia do Estado, elementar no processo de reforma administrativa (Bresser-Pereira, 2022). Em consequência disso, o Regime Jurídico Único não se tornou mais obrigatório com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 19/98, fruto do processo de reforma do Estado. Druck (2021) argumenta que os resultados foram ruins para a sociedade, dado que os servidores públicos foram precarizados e, por conseguinte, a prestação dos serviços ficou prejudicada.

Além disso, a Emenda n.º 19 trouxe uma importante mudança no texto constitucional relacionada ao artigo 247, que passou a ter a seguinte redação:

As leis previstas no inciso III do § 1º do art. 41 e no § 7º do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado (Brasil, 1988).

Conforme sustenta Carraza (2024), além do referido dispositivo nunca ter sido regulamentado por legislação posterior, observou-se uma tentativa de criar distinções entre as carreiras públicas. De um lado, ficariam as carreiras cuja as atividades desenvolvidas são fundamentalmente operacionais, as quais podem ter vínculos regidos conforme os ditames do mercado privado, sob a égide da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Em um nível mais elevado, estariam presentes as carreiras públicas mais prestigiadas, denominadas típicas de Estado, que manteriam a prerrogativa da estabilidade contra demissões arbitrárias.

Outrossim, com a conseqüente tentativa de diferenciação entre as carreiras, iniciou-se uma verdadeira corrida para que cada carreira, com o seu *lobby*¹³, adquirisse o *status* de “Típica de Estado” (Carraza, 2024). Com isso, atualmente, as autodenominadas “carreiras típicas de Estado” são representadas pelo Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (FONACATE)¹⁴, que reúne as respectivas entidades sindicais de cada carreira, que segundo a entidade são:

[...] as relacionadas às atividades de Fiscalização Agrária, Agropecuária, Tributária e de Relação de Trabalho, Arrecadação, Finanças e Controle, Gestão Pública, Comércio Exterior, Segurança Pública, Diplomacia, Advocacia Pública, Defensoria Pública, Regulação, Política Monetária, Inteligência de Estado, Planejamento e Orçamento Federal, Magistratura e o Ministério Público (FONACATE, 2025)

A definição trazida pela entidade, outrossim, guarda similaridade com o disposto no artigo 2º da Lei nº 6.185/1974, publicada sob a égide da antiga ordem constitucional capitaneada pela Constituição Federal de 1969, que dispunha sobre “os servidores públicos civis da Administração Federal direta e autárquica, segundo a natureza jurídica do vínculo empregatício, e dá outras providências” (Brasil, 1974). Tal lei estabelece que:

Art. 2º Para as atividades inerentes ao Estado como Poder Público sem correspondência no setor privado, compreendidas nas áreas de Segurança Pública, Diplomacia, Tributação, Arrecadação e Fiscalização de Tributos Federais e Contribuições Previdenciárias, Procurador da Fazenda Nacional, Controle Interno, e no Ministério Público, só se nomearão servidores cujos deveres, direitos e obrigações sejam os definidos em Estatuto próprio, na forma do art. 109 da Constituição Federal (Brasil, 1974)

Observa-se, assim, que as tentativas de diferenciação surtiram efeito prático na criação de entidades de classe que defendem os interesses de grupos autodenominados, como é o caso das carreiras típicas de Estado. Estas, por sua vez, procuram guarida jurídica a fim de fundamentar suas demandas perante o Poder Público. Assim, ao dar preferência ao agentes públicos mais próximos do exercício do poder extroverso do Estado, a Administração Pública Gerencial, atualmente consagrada no ideário da Nova Gestão Pública, cria distorções entre as

¹³ Lobby, na visão de Lack (2019), é a atividade organizada que visa defender interesses, por meio da aproximação entre a sociedade e o Estado, a fim de que sejam trocadas informações que servirão de apoio para a tomada de decisões.

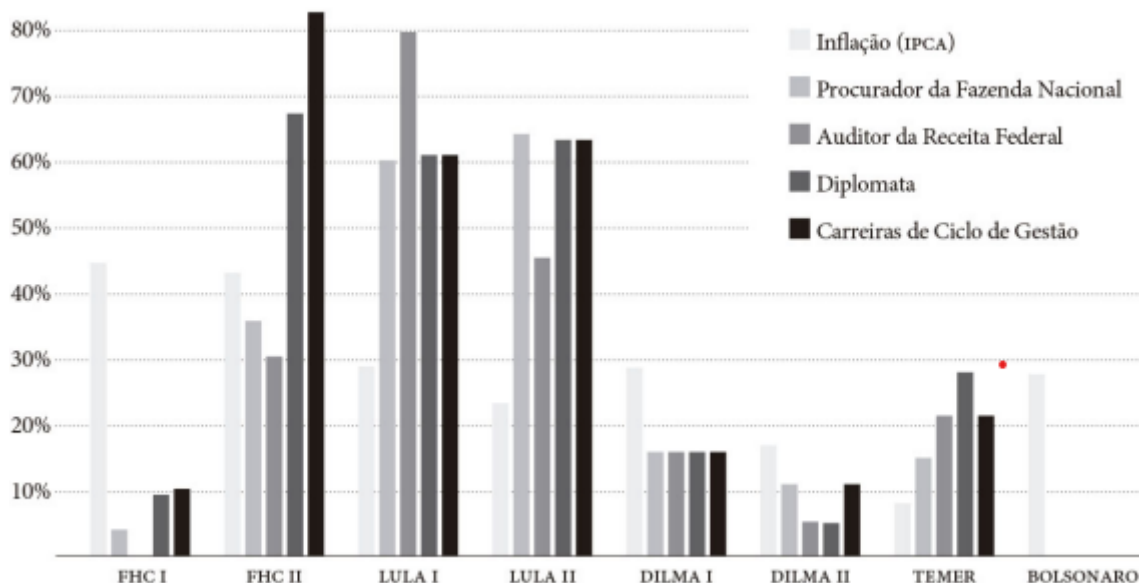
¹⁴ Conforme seu Estatuto, o FONACATE, que surgiu em 2007, é uma associação sem fins lucrativos, de natureza confederativa, formado por entidades sindicais nacionais, abrangendo as esferas municipal, distrital, estadual e federal (FONACATE, 2025).

carreiras públicas, ora por meio de reajustes salariais acima da inflação, ora por meio de estruturação de carreiras mais modernas. As carreiras mais operacionais, por seu turno, são preteridas e relegadas a ganhos não corrigidos (Carraza, 2024).

Nessa senda, Carraza (2024) demonstra como se desenvolveram os tratamentos remuneratórios em quatro carreiras desse grupo, que conseguiram reajustes acima da inflação entre os anos 1998 e 2010:

Gráfico 1

Reajuste para o funcionalismo e inflação acumulada entre 1995 e 2022



Fonte: Carraza (2024)

Observa-se que os cargos de Procurador da Fazenda Nacional, Auditor da Receita Federal e Diplomata, assim como as carreiras do ciclo de gestão, sobretudo nos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, obtiveram reajustes comprovam a primazia do grupo de cargos e carreiras ligado à alta Administração, seja por meio de pressões políticas dos sindicatos, seja por intermédio de mecanismos de preferência dos governos na estruturação desse grupo.

Além disso, num primeiro momento, a questão salarial não parece ser um fator não identificável, mas é quando as estruturas jurídicas e políticas normalizam diferenças salariais discrepantes. Segundo Lopes (2024), essas constatações auxiliam estudos sobre as organizações estatais, subsidiando, ainda, Reformas

Administrativas que visem melhorar a prestação de serviços públicos à coletividade, criando uma agenda governamental voltada ao setor público.

Depreende-se que a eficiência administrativa foi a causa e o fim das reformas administrativas (de Vargas, com a profissionalização, a Bresser, com o seu gerencialismo), independentemente da agenda política que comande a situação governamental do Estado. No entanto, não se trata de um fenômeno isento de influências, ao contrário, trata-se de uma política fortemente permeada por interesses específicos que, com suas articulações jurídicas, engendram estruturas legais que consolidam desigualdades.

Tais considerações denotam um caráter que, a despeito das considerações feitas por Reis (2025), quando esta afirma ser a Reforma Administrativa uma política contínua de Estado, comprovam o viés político dessas mudanças estruturais no serviço público. Desse modo, a Nova Gestão Pública, ao tratar das carreiras, adota um sistema implícito de privilégios salariais e de estabilidade das carreiras denominadas Típicas de Estado, alterando, inclusive, a legislação pertinente aos servidores públicos, por meio de mudanças constitucionais.

SEÇÃO 2 - MUDANÇAS CONSTITUCIONAIS: a influência da Nova Gestão Pública nos dispositivos e nas interpretações pós-Emenda Constitucional 19/98

Destaca-se que a concepção da Constituição Federal de 1988 trouxe consigo avanços no combate, sobretudo, à não separação entre as funções públicas e privadas. Inicia-se, então, um modelo de burocracia cada vez mais enrijecido e com leis garantidoras de privilégios em face de setores que, em tese, sejam menos favorecidos, tais como os cargos de menor escalão no setor privado.

Dessa forma, identificou-se a necessidade de uma reformulação na legislação, com estudos desenvolvidos pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que apontaram para a mitigação de determinadas garantias constitucionais, como a estabilidade para algumas carreiras.

Com vistas a modificar as normas e princípios que regiam a Administração Pública, a Emenda Constitucional nº 19 mudou as redações de dispositivos constitucionais relativos ao sistema remuneratório de servidores públicos, ao fim do Regime Jurídico Único (RJU) e ao alcance da estabilidade aos cargos típicos de Estado. Antes da Emenda Constitucional, a redação do artigo 39, *caput*, da Constituição tinha o seguinte texto: “Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas” (Brasil, 1988), isto é, a instituição do regime no âmbito das Administrações Públicas era obrigatório em todas as esferas.

No Brasil, com a redação originária do artigo 39, *caput*, da Constituição Federal de 1988, a adoção do RJU para a Administração Pública direta e indireta dizia respeito à regra de que, no âmbito de um mesmo ente federativo, era vedada a existência de dois regimes de contratação de agentes públicos. Com isso, não poderia haver, a título de exemplo, um vínculo de cargo público e outro de emprego público, ou seja, caberia ao respectivo ente a escolha do regime único a ser adotado.

Na seara doutrinária do Direito Administrativo, os posicionamentos referentes à adoção do regime jurídico não se mostraram pacíficos. Di Pietro (2023) defende que o RJU é necessariamente estatutário, não havendo possibilidade de que se

adote o vínculo de emprego público, tendo em vista que as carreiras típicas de Estado não se submetem ao regime celetista. Em consequência disso, face à não possibilidade de coexistirem dois vínculos, as demais carreiras também deveriam ser estatutárias, numa espécie de “estatutização por arrastamento”.

Na concepção de Carvalho Filho (2023), a redação originária do artigo 39, *caput*, da Constituição não era clara o suficiente para que se pudesse haver uma interpretação uníssona. Segundo o autor, com a Reforma Administrativa da década de 90, cada ente passou a poder escolher como haveria de ser a regulação do vínculos funcional de seus agentes públicos.

Nesse limiar, o autor apresenta três posicionamentos doutrinários a respeito do tema. O primeiro, entoadado por Di Pietro (2023), explicado alhures. O segundo posicionamento, por sua vez de interpretação mais aberta, permite o entendimento de que cada ente poderia escolher o seu Regime Jurídico Único, sendo ele estatutário ou não. Por sua vez, o último entendimento doutrinário defendeu a distinção entre um regime único para a Administração Direta e outro para as autarquias e fundações públicas (Carvalho Filho, 2023).

Nesse ínterim, enquanto perdurou a redação do artigo 39, *caput*, entende-se que a interpretação mais assertiva e próxima ao pensamento originário do legislador é a de que o regime jurídico não é o estatutário como obrigação direta da Constituição. Assim também entende Carvalho (2023), na medida em que a “obrigação” constitucionalmente prevista era apenas a de Regime Jurídico Único, que não necessariamente é o estatutário.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, a redação do art. 39, *caput*, mudou, passando a ter o seguinte texto: “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” (Brasil, 1988). Observa-se, portanto, a extinção da obrigatoriedade do Regime Jurídico Único para a Administração Pública. Nesse sentido, Di Pietro (2023) assevera que:

A partir da Emenda Constitucional nº 19, de 4-6-98, a exigência tinha deixado de existir, de modo que cada esfera de governo podia instituir o regime estatutário ou o contratual, com possibilidade de conviverem os dois regimes na mesma entidade ou órgão, não havendo necessidade de que o mesmo regime adotado para a Administração Direta fosse igual para as autarquias e fundações públicas (Di Pietro, 2023, p. 1487)

A nova redação do dispositivo perdurou de 1998 a 2007, período no qual foi promulgada a Lei 9.986/2000, que regulamenta a carreira das agências reguladoras, cujo art. 1º dispôs que: “Art. 1º As Agências Reguladoras terão suas relações de trabalho regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e legislação trabalhista correlata, em regime de emprego público”.

Dessa maneira, as relações entre as agências reguladoras e os seus empregados públicos - denominação dada aos agentes públicos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - seriam regulamentadas por legislação trabalhista, ao contrário do regime estatutário garantido aos demais servidores (Jordão; Cabral Junior; Brumati, 2020). Para mais, promulgou-se a Lei nº 9.962/2000, que trata das normas gerais que regem o emprego público de pessoal da Administração Direta e Indireta.

Nesse viés, as alterações trazidas pela referida Emenda Constitucional provocaram discussões jurisprudenciais, dentre as quais se destacam duas ações diretas de inconstitucionalidade. Tais ações mudaram os rumos do entendimento acerca da aplicabilidade do Regime Jurídico Único e, conseqüentemente, do instituto da estabilidade, sempre alvo de debates.

2.1 - O REGIME JURÍDICO ÚNICO E O AVANÇO DAS CARREIRAS TÍPICAS DE ESTADO À LUZ DAS ADIS 2310 E 2135

Inicialmente, a extinção da obrigatoriedade da adoção do Regime Jurídico Único (RJU) como modelo de contratação a ser realizado pela Administração Pública surtiu efeito, e leis como a 9.986/2000, que regulamentou as carreiras das Agências Reguladoras, foram publicadas.

No entanto, em *pari passu* com o fim do RJU, a Emenda Constitucional nº 19 trouxe a previsão de que: “art. 247. As leis previstas no inciso III do § 1º do art. 41 e no § 7º do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado” (Brasil, 1988).

Dessa maneira, mesmo com a viabilidade de contratação por meio do emprego público, houve a inserção de que ainda haveria estabilidade que, todavia, se estendia aos cargos exclusivos de Estado.

Em consequência disso, em 2000, ao decidir liminarmente no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2310, o Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu os efeitos dos artigos 1º, 2º e parágrafo único, 12 e § 1º, 13 e parágrafo único, 15, 24 e inciso I, 27 e 30 da Lei n.º 9.986/2000.

Para tanto, compreendeu-se que as atividades desenvolvidas pelas Agências Reguladoras, por serem exclusivas de Estado, seriam incompatíveis com o regime de contratação celetista. Nesse sentido, argumentou o então Ministro Marco Aurélio de Mello:

É isso o exigível não só dos respectivos dirigentes - detentores de mandato -, mas também dos servidores - reguladores, analistas de suporte à regulação, procuradores, técnicos em regulação e técnicos em suporte à regulação - Anexo I da Lei nº 9.986/2000 - que, juntamente com os primeiros, hão de corporificar o próprio Estado nesse mister da mais alta importância, para a efetiva regulação dos serviços. Prescindir, no caso, da ocupação de cargos públicos, com os direitos e garantias a eles inerentes, é adotar flexibilidade incompatível com a natureza dos serviços a serem prestados, igualizando os servidores das agências a prestadores de serviços subalternos, dos quais não se exige, até mesmo, escolaridade maior, como são serventes, artífices, mecanógrafos, entre outros. Atente-se para a espécie. Está-se diante de atividade na qual o poder de fiscalização, o poder de polícia fazem-se com envergadura ímpar, exigindo, por isso mesmo, que aquele que a desempenhe sinta-se seguro, atue sem receios outros, e isso pressupõe a ocupação de cargo público, a estabilidade prevista no artigo 41 da Constituição Federal. Aliás, o artigo 247 da Lei Maior sinaliza a conclusão sobre a necessária adoção do regime de cargo público relativamente aos servidores das agências reguladoras. Refere-se o preceito àqueles que desenvolvam atividades exclusivas de Estado, e a de fiscalização o é. Em suma, não se coaduna com os objetivos precípuos das agências reguladoras, verdadeiras autarquias, embora de caráter especial, a flexibilidade inerente aos empregos públicos, impondo-se a adoção da regra que é a revelada pelo regime de cargo público, tal como ocorre em relação a outras atividades fiscalizadoras - fiscais do trabalho, de renda, servidores do Banco Central, dos Tribunais de Conta, etc. (Brasil, 2000)

Em 2004, porém, a ADI perdeu seu objeto em razão da publicação da Lei n.º 10.871/2004, que revogou os dispositivos objetos de controle (Di Pietro, 2023).

Por outro lado, esse posicionamento da corte constitucional brasileira, embora não consolidado em face da perda do objeto da ADI 2310, é fundamental para compreender o entendimento jurisprudencial acerca das carreiras típicas de Estado. Destaca-se que, ao consagrar o ideário da Administração Gerencial capitaneada pela Reforma do Aparelho do Estado, na década de 1990, houve uma abertura jurídica para que futuras reformas administrativas consolidassem essa divisão entre as carreiras.

As consequências da Emenda Constitucional para os servidores públicos não se resumiram ao objeto da ADI 2310. Em 2000, também foi proposta a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2135, que tinha como objetivo declarar a inconstitucionalidade formal das alterações promovidas pela referida emenda, sobretudo aquela atinente ao art. 39, *caput*, da Constituição Federal. No ano de 2007, o Supremo Tribunal Federal (STF) deferiu medida liminar para suspender a redação da art. 39, *caput*¹⁵, da Constituição da República, de modo que o texto anterior passou a vigor até o julgamento definitivo da ação.

O acórdão do julgamento, que ocorreu definitivamente em 2024, julgou a ADI improcedente, nos seguintes termos, cuja redação fora feita pelo Ministro Gilmar Mendes:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Roberto Barroso, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, julgar improcedente o pedido formulado na ação direta e, tendo em vista o largo lapso temporal desde o deferimento da medida cautelar nestes autos, atribuir eficácia ex nunc à presente decisão, esclarecendo, ainda, ser vedada a transmutação de regime dos atuais servidores, como medida para evitar, neste caso específico, tumultos administrativos e previdenciários, tudo nos termos do voto do Redator para o acórdão (Brasil, 2024).

Todavia, para além da redação final, é fundamental a análise dos votos favoráveis e contrários à ação, a fim de compreender a decisão final do Tribunal. A relatora do caso, Ministra Cármen Lúcia, explicou o porquê da redação anterior do art. 39, *caput*, da CF/88, ao afirmar que esta visava tornar mais claras as situações de vínculo jurídico entre a Administração e seus servidores, dado que à época, em razão da inexistência de um Regime Jurídico Único, dentro de um mesmo órgão havia funções similares, mas com vínculos distintos.

No voto da relatora também se encontram importantes referências ao entendimento do Tribunal de que não existe direito adquirido ao regime jurídico administrativo, previdenciário ou tributário¹⁶. Por fim, a relatora concluiu seu voto pela procedência parcial da ADI, declarando a inconstitucionalidade formal do art. 39, *caput*, da Constituição Federal.

¹⁵ Decidiu-se, neste tópico, analisar, principalmente, as discussões relacionadas ao artigo 39, *caput*, da Constituição da República. Essa escolha se justifica pela importância da alteração no regime de contratação dos agentes públicos e pelo impacto que ela possui na análise das carreiras típicas de Estado.

¹⁶ Protege-se, no entanto, os efeitos concretos, tais como a estabilidade, tempo de contribuição, dentre outros direitos.

Em sede de voto divergente, o Ministro Gilmar Mendes expôs os motivos que o levaram a ir em sentido contrário ao da Ministra Carmem Lúcia, sustentando que a análise de constitucionalidade é sobre uma proposição legislativa, e não somente acerca de um assunto, no caso, a extinção da obrigatoriedade da unicidade do regime.

Com vistas a evitar problemas de ordem previdenciária, o Ministro modulou os efeitos de seu voto, vedando a mudança de regime dos servidores atuais, ou seja, a não obrigatoriedade do Regime Jurídico Único operaria com efeitos *ex nunc*. Além do mais, melhor contextualização acerca do tema é a trazida pelo Ministro Kássio Nunes Marques que, a despeito de seguir o voto divergente, comenta que um dos principais motivos da Reforma foi a volta ao sistema anterior à Constituição de 1988, onde havia a possibilidade de coexistência de diferentes modalidades de contratação de agentes públicos.

Embora o Ministro tenha procurado justificar a não interferência do Poder Judiciário em atos normativos internos do Poder Legislativo, deixa clara a intenção original da Emenda Constitucional: a restauração do regime anterior de vinculação entre os servidores e a Administração.

Ademais, em antecipação ao voto, o Ministro Gilmar Mendes confirma a divisibilidade pretendida pela Emenda, ao afirmar: “quer dizer, viria a lei que definiria quais são os cargos que são de natureza permanente ou, assim chamados no passado, carreiras de Estado, e aqueles outros que poderiam ser empregos públicos. Essa é a minha visão, como era no passado”, acrescentou, também, a sua percepção de que o Estado de São Paulo não aderiu ao Regime Jurídico Único em razão de resultados “danosos” para o sistema previdenciário.

Não obstante tenha deixado clara a ideia de que somente as carreiras de Estado teriam estabilidade, sustentou que isso deve ser definido mediante publicação de lei que defina tais categorias de servidores públicos.

Em suas considerações a respeito da Emenda Constitucional nº 19/98, o Ministro Alexandre de Moraes destacou que a modificação no texto constitucional decorreu de um processo de Reforma Administrativa do Estado brasileiro, cujo escopo central era a alteração da relação entre a Administração Pública e seus funcionários. Segundo o Ministro, a linguagem adotada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - elaborado pelo MARE em 1995 - visava à melhoria na prestação dos serviços públicos, motivo pelo qual se vislumbrou

reconfigurações no texto da Constituição. Nesse contexto, o ideário gerencial da Reforma esteve presente em cada proposição legislativa, modificando não somente o *caput* do artigo 39, mas também outros dispositivos que dizem respeito ao serviço público.

Dessa maneira, argumenta o Ministro que:

Assim, princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Notese (sic) que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum.

Por fim, o então Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Luís Roberto Barroso, em seu voto, repete a concepção há muito utilizada nas reformas anteriores, qual seja, a de que a flexibilização, tal como ocorrera antes da promulgação da Constituição da República de 1988, traria maior eficiência com os gastos públicos. Nesse mesmo sentido, o Ministro argumentou que, embora controversa, a extinção do Regime Jurídico Único se coaduna com as demandas mais modernas da Administração Pública.

Desta feita, observa-se que a linha de argumentação adotada pelo Supremo Tribunal Federal, sobretudo ao julgar questões atinentes aos resultados da Emenda Constitucional nº 19/98, é influenciada por uma visão gerencial da Administração Pública. A despeito dos seus resultados positivos, mormente aquelas que trouxeram maior eficiência na prestação dos serviços públicos, a extinção do Regime Jurídico Único, por si só, não representa avanços no combate aos principais problemas¹⁷ que afetam a relação entre a Administração e seus servidores.

Para mais, as decisões se coadunam com uma vasta jurisprudência¹⁸ que afirma, categoricamente, a não possibilidade de um direito adquirido a um regime jurídico. Ademais, sob o prisma gerencialista, essas relações representam tão somente “quanto” o Poder Público pode economizar ao ponderar sobre contratar um

¹⁷ Em consonância com Cardoso Júnior, Nogueira e Santos (2023), temos que os principais problemas contemporâneos que permeiam a Administração são o fiscalismo, o autoritarismo, o privatismo, o corporativismo e o burocratismo, todos sendo traços históricos. Na visão dos autores, tal constatação denota o não aprofundamento dos diagnósticos liberais acerca do Estado brasileiro.

¹⁸ Citem-se os exemplos: RE 563.708/MS; ADI 3.104/DF; RE 606.199/PR; MS 26.955/DF.

empregado público ou um servidor público - pensamento visto no voto do Ministro Gilmar Mendes, no qual ele cita o exemplo do Estado São Paulo e os problemas que o Regime Jurídico Único traria ao sistema previdenciário.

Cumprе ressaltar, no entanto, que as alterações trazidas pela Reforma do Aparelho do Estado não extinguiram por completo determinadas garantias aos servidores públicos, mas apenas as tornaram “exclusivas” para grupos específicos de carreiras públicas. Assim, o artigo 41 da Constituição Federal de 1988, estabelece as hipóteses de perda do cargo de servidor estável, elencando:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. (Brasil, 1988).

Depreende-se da leitura do artigo supracitado que os vínculos estatutários permanecem, cabendo a cada ente federativo estabelecer, a partir de regramento próprio, quais carreiras possuem tal prerrogativa. A leitura sistemática da Constituição permite afirmar que, dentre tais categorias, as típicas de Estado devem ser obrigatoriamente estatutárias, nos termos do artigo 247.

Por conseguinte, a decisão prolatada na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2135, embora coerente com o ideário gerencial da Reforma do Estado, deverá impor à Administração Pública desafios na preservação da qualidade e estabilidade de seus servidores. Com isso, o atual cenário de flexibilização institucional ocasionará novas mudanças legislativas a fim de que cada grupo de agentes públicos sejam enquadrados em uma das duas classes existentes: emprego público ou servidor público, que poderão coexistir.

2.2 - O ATUAL PANORAMA CONSTITUCIONAL A RESPEITO DOS AGENTES PÚBLICOS

Como resultado das mudanças legislativas provocadas pela Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), as disposições constitucionais que gravitam em torno da figura do agente público são: arts. 37, V, XXII, 39, *caput*, §§1º, 2º, 8º, 93, I, 123, §§ 1º e 3º, 132, 134, parágrafo único, 206, V, e art. 24, *caput*, todos da Constituição de 1988.

Modesto (2017) sustenta que há, a partir da análise dos dispositivos citados, a verificação de um sentido constitucional de carreira, que se subdivide em duas vertentes. A primeira vertente, denominada subjetiva, permite compreender que o servidor público se desenvolve dentro de uma carreira por meio da progressão, elevando-se a graus mais altos na Administração Pública. O segundo sentido, chamado de institucional, permite que o servidor, dentro de uma determinada carreira, possa alcançar níveis diferentes de um mesmo cargo.

Adiciona-se, ainda, às disposições constitucionais citadas, o art. 247, *caput*, e seu parágrafo único, que gravitam em torno das carreiras que exercem atividades exclusivas de Estado. Assim como os demais, o processo de regulamentação da Constituição Federal, no que concerne aos servidores públicos, é inconclusa (Santos, 2023).

Esta ausência de regulamentação delineada por Santos (2023) expõe a dificuldade de, após 37 anos, as Reformas Administrativas exitosas e as tentadas, apesar dos reconhecidos avanços, não trouxessem definições mais precisas sobre temas importantes, tais como os dos cargos típicos de Estado. Nesse sentido, a EC nº 19, exemplificadamente, trouxe nova redação para o artigo 247, sem, no entanto, definir claramente quais cargos desenvolvem atividades exclusivas de Estado.

Compreende-se, portanto, que as mudanças legislativas provocadas pela Nova Gestão Pública, capitaneada pela Reforma do Aparelho do Estado, procurou e logrou êxito ao dar enfoque às atividades exclusivas de Estado. Não obstante a sua não regulamentação, as decisões tomadas pela MARE e pelo Supremo Tribunal Federal, como analisado, foram fundamentais para que as então denominadas carreiras típicas de Estado se organizassem entre si.

Dentre outras formas de procurarem se diferenciar, e em consequência de sua forte influência na Alta Administração, essas carreiras logram ganhos e

privilégios que somente a elas são estendidos. Desse modo, os resultados provocados por tais movimentos podem gerar distorções na distribuição de prerrogativas funcionais entre agentes públicos, ainda que juridicamente fundamentadas.

Por fim, espera-se compreender se, com a manutenção de distinções, ainda que juridicamente válidas, contribui para o fortalecimento institucional da Administração, pautada em valores gerencialistas absolutos, ou apenas cristaliza desigualdades históricas.

SEÇÃO 3 - AS CONSEQUÊNCIAS REAIS DA MATERIALIZAÇÃO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA NA POLÍTICA DE SERVIDORES

As modificações trazidas pelas reformas e pela jurisprudência não ficaram restritas ao campo jurídico. Houveram mudanças de ordem material, sobretudo quando são analisados os aspectos remuneratórios das carreiras típicas de Estado em face às demais carreiras do Poder Executivo Federal. Esse aspecto guarda fundamental importância, pois ao não haver definição jurídica sobre aquele grupo, este tenta se distanciar da grande massa por meio de outros mecanismos.

Nessa perspectiva, Carazza (2024) sustenta que esse grupo se organizou com o objetivo de angariar maiores “privilégios” e, dada a sua capacidade de mobilização e influência dentro do Estado, logrou êxito. Além disso, Ventura e Cavalieri (2021) comentam que as condicionantes políticas permeiam as determinações remuneratórias dentro do Poder Público.

Os autores afirmam que, numa primeira análise, os burocratas que laboram diretamente com a população poderiam ter maior poder de barganha com o Poder Público, na busca de maiores remunerações. No entanto, as determinantes relacionadas às carreiras típicas de Estado são diversas, mesmo aquela parcela que não trabalha diretamente com o público. Neste contexto, o poder de barganha é maior nas carreiras que ocupam posições mais próximas ao poder em detrimento daquelas mais distantes do centro decisório do Estado¹⁹.

Nesse diapasão, outro fator fundamental na análise dessas relações entre as carreiras e o Poder Público é o corporativismo. Segundo Cardoso Junior, Santos e Nogueira (2023) esse é um dos principais problemas da Administração Pública brasileira, considerado um mecanismo de representação, movimentação e implementação de interesses determinados junto ao Estado. Na visão dos autores, em decorrência da grande variedade de áreas de atuação do poder estatal, tal mecanismo se tornou mais frequente no âmbito burocrático e nas decisões governamentais.

¹⁹Dados do Painel Estatístico de Pessoal, com atualização de julho de 2025, mostram que a maior carreira em termos numéricos do Poder Executivo Federal é a dos Técnicos Administrativos em Educação, com aproximadamente 214 mil servidores, seguida pela carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, com cerca de 140 mil servidores. Por sua vez, a carreira de finanças e controle, uma das consideradas típicas de Estado, possui 6 mil servidores. Estes números evidenciam os argumentos trazidos pelos autores no que se refere ao poder de barganha e ao impacto fiscal de reajustes remuneratórios (Brasil, 2025).

Além do mais, os autores argumentam que, a partir do momento em que o Estado passa a ser meio de concretização de interesses de grupos específicos, há uma concretização de desigualdades econômicas e sociais constantes no tecido social. Outrossim, ao cimentar disparidades sócio-econômicas, reforça-se, também, as já presentes redes de influências na Alta Administração Pública. Dessa maneira, sustentam que:

Ao fim e ao cabo, é a própria política em regimes formalmente democráticos que vai perdendo potência transformadora, visto que por meio do corporativismo predatório vão-se (sic) consumando posições de poder dos grupos já privilegiados e fragilizando-se as posições de atores com menos recursos e vozes menos potentes na sociedade e junto ao governos (Cardoso Junior; Santos e Nogueira, 2023, p. 664)

Com isso, os grupos burocráticos mais próximos ao centro do poder, conforme pontuam Ventura e Cavalieri (2023), impõe suas propostas mais vantajosas, consagrando privilégios próprios. No caso das carreiras típicas de Estado, mesmo em face de reformas administrativas “tentadas”, como foi o caso da PEC nº 32/2020, a manutenção de prerrogativas a essas permaneceu inalterada, enquanto as demais carreiras, por exclusão, não típicas, seriam fortemente prejudicadas.

Criam-se, por conseguinte, verdadeiras elites burocráticas, cujo os interesses próprios são os primeiros da fila. Na esteira de Cardoso Junior, Santos e Nogueira (2023), essa constatação é um claro sinal de esvaziamento do ideário republicano de coisa comum, sobretudo a partir do momento em que o corporativismo predatório se torna o norte do setor público.

As discussões em torno do desenvolvimento de uma concepção acerca da existência de uma elite do funcionalismo público federal têm importantes contribuições de Nunes (2021). Segundo o autor, um dos principais argumentos delineados pelos idealizadores da Proposta de Emenda à Constituição nº 32 de 2020 foi a assertiva genérica de que o principal benefício da mudança na legislação constitucional seria o fim dos privilégios dos servidores públicos.

Nessa perspectiva, a justificativa apresentada pelos autores da proposta revelam um verdadeiro desconhecimento da realidade política, jurídica e remuneratória do funcionalismo público. Carazza (2024), ao tratar da concepção de servidor público no ideário popular, argumenta que durante parte do século XX, o agente público não era tratado como privilegiado, mas concebido como o pequeno burocrata sem maiores cobranças.

Essa concepção, no entanto, alterou-se com a promulgação da Carta de 1988, e sobretudo após a Emenda Constitucional nº 19/98, uma vez que a estratégia de foco em um núcleo estratégico do Estado acarretou na criação de um grupo que, ainda que não regulamentado, passou a ser um fator preponderante no funcionamento da máquina pública, as carreiras típicas de Estado. Na concepção de Carazza (2024), o desequilíbrio na política de incentivo e prerrogativas aos agentes estatais levou a uma mudança em relação ao olhar da Administração para com às outras carreiras também importantes. Exemplificando os efeitos de tais ações, o autor comenta:

Os professores titulares das universidades federais, com título de doutorado e que trabalham em regime de dedicação exclusiva (sem poder dar aulas em outras instituições ou ter qualquer outro vínculo de trabalho), por exemplo, recebiam, em 2016, o equivalente a 78,9% do subsídio de um delegado da Polícia Federal. Em maio de 2023, essa proporção havia caído para 66,4%. Situação similar vivem os integrantes da carreira de pesquisa em ciência e tecnologia: os pesquisadores nos níveis mais altos e com nota máxima na avaliação de desempenho ganhavam, em 1998, o equivalente a 71,6% do valor que constava no contracheque de um delegado. Em 2023, a razão caiu para 58,1% (Carazza, 2024, p. 108)

A simples equiparação entre tabelas salariais, ainda que evidencie discrepâncias percentuais relevantes, não constitui, per se, fundamento suficiente que caracterize a desigualdade entre carreiras públicas. É preciso, portanto, observar as normas constitucionais que definem a política remuneratória com base nas características de cada cargo, tais como natureza, grau de responsabilidade e a complexidade, conforme determina o artigo 39, §1º, incisos I a III, da Constituição da República.

Ocorre, todavia, que a despeito da importância das carreiras ligadas à defesa do Estado, ao combate ao crime organizado nacional e internacional, bem como na fiscalização tributária e agropecuária, o desenvolvimento científico e tecnológico do país é igualmente importante, merecendo valorização que transcenda a esfera remuneratória.

Tais discrepâncias, entretanto, não foram levadas em consideração nas recentes propostas de reformas administrativas, como a PEC 32/2020. Conforme salienta Nunes (2021), a concepção geral sobre os servidores públicos é de uma massa homogênea, sem diferenciação, acarretando, na visão do autor, em afirmações genéricas de combate aos privilégios, sem, no entanto, enfrentar as reais fragilidades do funcionalismo.

Nesse sentido, criam-se verdadeiras vitrines funcionais, as quais estampam matérias jornalísticas, entrevistas e falas que retratam o serviço público como um todo. Desse modo, a elite do funcionalismo, consubstanciada nas carreiras típicas de Estado, enquanto grupo definido pelo FONACATE e por elas mesmas²⁰, maximiza seus interesses, ao passo que as críticas são compartilhadas com outras categorias, em decorrência de seu tratamento homogêneo no ideário popular.

Conforme discutido, os delineamentos promovidos pela Reforma do Aparelho do Estado trouxeram ideais voltados para satisfazer o capital internacional, sob a justificativa de menor custo fiscal e maior controle pelos cidadãos. Cabe ressaltar, ainda, que, a partir de então, a Reforma passou a tratar os cidadãos sob a nomenclatura de cidadãos-clientes. Como resultado, as carreiras públicas passaram a ser vistas como impeditivas para o desenvolvimento de um Estado mais eficaz.

Na linha desenvolvida por Dardot e Laval (2016), a falta de eficácia, eficiência e efetividade é a principal crítica delineadora das novas competências exigidas pela globalização. Não à toa, Reis (2025), ao tratar do fenômeno da Reforma do Estado, afirma que esta é uma política pública internacional desenvolvida pelos países. Esse ideário, por seu turno, é ligado às reformas no setor público e, no Brasil, com o desenvolvimento de grupos específicos na burocracia.

O peso desse movimento reformador ganha força com o desenvolvimento e a veiculação de “propagandas” antiburocráticas. Aumentam-se, assim, a desvalorização dos agentes públicos que formam a base da pirâmide do serviço público, por meio de salários ruins, precarização de carreiras em razão da falta de pessoas ou meios para o desenvolvimento de atividades (Dardot; Laval, 2016).

Nessa esteira, os autores argumentam que o paradoxo mostrado com essa situação é que uma parte das elites burocráticas se utiliza desses mecanismos para angariar mais poderes. Além disso, ao tratar dos fracassos do Estado, argumenta-se que, ao contrário das falhas do mercado, aqueles são mais prejudiciais. Assim, explicam Dardot e Laval (2016), a panaceia a ser utilizada para os ditos problemas administrativos é o gerencialismo, mecanismo do neoliberalismo, ora travestido sob a denominação de “Nova Gestão Pública”.

²⁰ Na visão de Ventura (2019), houve uma autodefinição desse grupo, por meio de um nome que, à primeira vista, não aparenta ser algo a ser observado detalhadamente, mas que mostra, sim, um significado importante, haja vista os sentidos utilizados, quais o autor elenca: exclusivas, estratégicas, típicas.

A Nova Gestão Pública faz com que “os agentes públicos não ajam mais por simples conformidade com as regras burocráticas, mas procurem maximizar os resultados e respeitar as expectativas dos clientes” (Dardot; Laval, 2016, p. 303). Com isso, as regras que antes regiam a Administração Pública passam a ser tratadas como impeditivos legais para a consecução de uma verdadeira eficiência estatal.

A lógica empresarial e gerencial cria uma concepção utilitarista do servidor público, tornando-o um ser que age tão somente em face de estímulos concretos. Dessa forma, os princípios basilares que norteiam o agir dos agentes públicos, sobretudo o interesse público e a sua indisponibilidade, são descartados. Perde-se, então, a própria razão de ser da ação pública (Dardot; Laval, 2016).

Outrossim, a transformação do modelo de Administração Pública integra todas as áreas. No âmbito das atividades administrativas - aqui entendidas como atividades desenvolvidas pelo Estado - os servidores públicos se tornam verdadeiros administradores que respondem às demandas de seus clientes. Nesse viés, a ação pública passa a ser vista eminentemente sob o prisma fiscal e contábil, que deve ser avaliada com bases em métricas numéricas.

É neste contexto de gestão pública eficiente que nasce a concepção de que as carreiras públicas devem ser mais protegidas quando estão relacionadas ao núcleo estratégico e ao ramo de atividades exclusivas do Estado. Assim, pontua Carraza (2024), as auto-intituladas carreiras típicas de Estado passam a procurar meios de se diferenciar dos setores menos favorecidos dos servidores públicos.

Dessa maneira, o autor comenta que “na corrida pelos maiores rendimentos do Estado brasileiro, quanto mais próximo se está do poder, maiores as chances de se diferenciar da grande massa de servidores públicos e dos trabalhadores do setor privado em geral” (Carraza, 2024, p.112).

Assim, tais carreiras angariam, ao contrário das demais, um verdadeiro exército de reserva atraído pelos valorosos benefícios usufruídos por esse grupo²¹

²¹ A figura do “concurseiro” é um fenômeno relativamente recente no serviço público, mas ao mesmo tempo fora dele. Os concurseiros são pessoas que buscam ingressar em cargos e empregos públicos, realizando provas por todo o país. Com os avanços dos meios de comunicação, as informações relativas à editais prestes a serem publicados, Planos de Contratações Anuais de órgãos públicos e entidades da Administração, são frequentemente compartilhadas em grupos. Esse fenômeno contemporâneo brasileiro pode ser caracterizado como um dos vários resultados trazidos pela valorização de determinadas carreiras públicas, sobretudo aquelas ligadas ao Poder Judiciário, ao Legislativo, ao Ministério Público e às mais importantes do Poder Executivo. Indaga-se, porém, se existe espírito público nos candidatos aos cargos.

Esse movimento vai de encontro às reais necessidades levantadas pela população. Em consonância com os argumentos trazidos por Santos (2023), o modo de organização e regulação das carreiras públicas não pode ser resultado tão somente de pressões dos setores corporativos. Na concepção do pesquisador, ela deve subsidiar o Estado na formulação de políticas públicas.

No entanto, em resposta aos ideais trazidos pela Reforma Administrativa advinda da Emenda Constitucional nº 19/98, as carreiras típicas de Estado procuraram se aparelhar a estruturas jurídicas, com o intuito de angariar prerrogativas exclusivas em face às demais carreiras públicas. Tal ação é sintoma das mudanças promovidas na política de servidores capitaneada pela concepção gerencialista de Administração Pública, que opera a partir dos pressupostos mercadológicos trazidos pelo neoliberalismo.

Inverte-se, assim, o sentido do servidor público, de modo que a lógica procurada é a do melhor percentual remuneratório junto às negociações com a Administração. O cidadão que, segundo a perspectiva gerencial, é um cliente da prestação dos serviços públicos, não possui papel central nos serviços desenvolvidos, o que acarreta em contradição da própria concepção gerencial, segundo a qual o cidadão-cliente deve ser o foco.

Carraza (2024) a respeito desse distanciamento “legal” procurado pelas carreiras típicas de Estado, comenta o caso dos procuradores federais que, além de uma remuneração fixa, recebem honorários sucumbenciais na forma de rateio:

Justificar os honorários na advocacia pública buscando o paralelismo com os escritórios privados não faz nenhum sentido porque as estruturas das carreiras e sua lógica de remuneração são totalmente distintas. Nos escritórios particulares, além de estarem sujeitos à disputa com concorrentes e até à demissão, os advogados costumam receber um salário básico baixo, enquanto o grosso de sua remuneração vem das causas vencidas e dos contratos firmados com clientes. No setor público, tem-se o melhor dos mundos: além da garantia de emprego, o subsídio básico é elevado e o extra dos honorários também! (Carraza, 2024, p. 131).

O exemplo trazido pelo autor apenas evidencia o sentido procurado pelas carreiras típicas de Estado, qual seja: o distanciamento, por meio de leis e atos normativos, das demais carreiras.

Com isso, reproduzem-se desigualdades presentes na sociedade, que são fagocitadas para dentro do serviço público, por meio dos mecanismos de interesses restritos a poucas carreiras, de modo que, com o advento das novas Reformas Administrativas por vir, deverão ser analisadas com cautela, a fim de que não se

consolidem desigualdades estruturais ao mesmo tempo em que a eficiência administrativa é almejada.

Nessa perspectiva, concorda-se com Pessoa (2010) quando se afirma que a construção de uma Administração Pública e de seu braço atuante, os servidores públicos, eficiente, não se constrói por meio de decreto ou leis. É preciso construir com princípios basilares que tenham por norte a prestação eficiente e efetiva dos serviços à população. Para isso, é necessário que a própria Administração não diferencie indiscriminadamente seus servidores ou carreiras públicas em face de outras.

CONCLUSÃO

As carreiras típicas de Estado não possuem uma regulamentação legal específica no ordenamento jurídico brasileiro. Com menções esparsas a respeito de atividades exclusivas de Estado ou dispositivos legais pretéritos à Constituição Federal de 1988, essa ainda é uma questão polêmica, sobretudo em face da grande força que os seus representantes exercem na Administração Pública.

Não à toa, grupos sindicais procuraram se organizar e, por meio de interpretações favoráveis, sejam jurisprudenciais ou interpretativas, autodenominam-se típicas de Estado. Tal fenômeno, pouco visto antes da Emenda Constitucional nº 19/98, que consolidou a Reforma do Aparelho do Estado, ganhou destaque com a sua promulgação.

Conforme levantado, as concepções iniciais que culminaram na concepção de carreiras de Estado não são novas ou inovações jurídicas. No entanto, ganharam apogeu com a divulgação do Plano de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Seu principal idealizador foi o economista Luiz Carlos Bresser-Pereira que, influenciado pelas ideias desenvolvidas pelo consenso de Washington, procurou modificar a Administração Pública, sob a justificativa de trazer eficiência.

Nesse sentido, as mudanças estruturais no serviço público promovidas pela Reforma Administrativa, acarretam um sistema não formalizado juridicamente de favorecimento de privilégios salariais e de prerrogativas às carreiras típicas de Estado, por meio de pequenos acordos que garantem diferenciações em face de outras carreiras públicas. Na esteira dos autores citados, o fiscalismo presente nas propostas de mudanças constitucionais não comprovam o melhoramento do quadro atual de problemas que fazem parte da estrutura administrativa.

Além disso, a Nova Gestão Pública também resultou em mudanças na legislação constitucional. E, em consequência disso, levantaram-se questionamentos perante à Suprema Corte, que se pronunciou na permanência das alterações, julgando as ações levadas a ela, tratando-as sob o prisma da eficiência administrativa e na modernização do serviço público.

Cabe ressaltar, ainda, que mesmo enfrentando problemas complexos que afetam a Administração Pública, tais mudanças, per si, não podem afetar a própria prestação dos serviços públicos à população. Não se critica, assim, as inserções

que procuram garantir a eficiência e a celeridade dos serviços prestados ou da própria estrutura dos servidores.

É inegável que o Estado necessita de modernização, em decorrência de novas tecnologias; todavia, observa-se, conforme delineado, que o neoliberalismo se transveste das concepções gerenciais, com o intuito de precarizar as carreiras públicas, privilegiando outras.

A atuação na distinção das carreiras públicas com bases em critérios e definições gerenciais, tais como “existência de cargo equivalente no setor privado” é um critério simplista, na medida em que restringe a qualificação das carreiras e cargos efetivamente essenciais para o Estado. O tratamento dado às carreiras públicas deve observar os objetivos do Estado brasileiro, elencados pela Constituição da República, tais como a construção de uma sociedade justa, livre e solidária, a garantia ao desenvolvimento nacional, assim como a busca pela erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das regionais e sociais.

Salienta-se que a construção de uma Nação cumpridora desses objetivos não passa somente pela sociedade, sem qualquer participação do Poder Público. Ao contrário, é necessário que o Estado atue na consecução dos objetivos fundamentais da República, e para isso, necessita de servidores capacitados²². É, portanto, por meio da mitigação das desigualdades também presente no setor público que a consolidação de uma sociedade livre, justa e solidária acontecerá.

Assim, a diferenciação procurada pelas carreiras típicas de Estado não promove o real reconhecimento dos servidores públicos, ao contrário, resulta em disputas e desigualdades no funcionalismo, onde o principal prejudicado é o cidadão. As reais necessidades da população brasileira estão relacionadas à saúde,

²² No desenvolvimento deste trabalho, o Congresso Nacional criou um grupo de trabalho com o objetivo de realizar uma nova tentativa de Reforma Administrativa. Desta vez, sob os argumentos de que a PEC 32/2020 fora muito prejudicial, publicou-se a nova Proposta de Emenda à Constituição nº 38/2025, acompanhada de dois projetos de leis, um de Lei Complementar e outro de Lei Ordinária. Inicialmente, a proposta trouxe normas que afetam os três poderes, sob a justificativa de fim dos privilégios. Dentre as inovações trazidas no texto original da proposta, observa-se a inserção do inciso II-B no artigo 37 da CF/88, com a seguinte redação: “é admitida a realização de investidura a termo em cargo efetivo, por prazo não inferior a 10 (dez) anos, observando o disposto em lei nacional [...]”. A atecnia do texto permite a interpretação de que cargos, e não empregos, posto que estes já se regem pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), podem ser provisórios, o que pode promover a volta de práticas patrimonialistas, conduta até então rechaçada pela Carta de 1988. Na sua versão final, no entanto, o referido dispositivo foi retirado.

à educação e à redução das desigualdades sociais, ao desenvolvimento regional, de modo que o Estado não deve deixar tais áreas relegadas ao setor privado.

Desse modo, as discussões sobre as carreiras públicas, sobretudo em projetos desenvolvidos pelo Poder Legislativo e Executivo, devem ser analisadas sobre as balizas constitucionais e administrativas previstas na Constituição Federal, sem com que se criem distorções internas que se contradizem com um Estado que se compromete com a redução das desigualdades.

REFERÊNCIAS

Arruda, Gabrielle Aguirre de; Costa, Ana Carolina Farias Almeida da. A Administração Pública Gerencial: Análise Da Experiência Das Serventias Extrajudiciais No Brasil. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 8, n. 1, 2022. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/8848>. Acesso em: 17.09.2024.

Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 set. 2024.

_____. **Decreto nº 5.426, de 7 de janeiro de 1928**. Altera disposições do Código de Contabilidade da União e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5426-7-janeiro-1928-562105-publicacaooriginal-85922-pl.html>. Acesso em: 13 out. 2025.

_____. **Decreto-Lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939**. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1713-28-outubro-1939-411639-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 13 out. 2025.

_____. **Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952**. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1711.htm. Acesso em: 13 out. 2025.

_____. **Lei nº 6.185, de 11 de dezembro de 1974**. Dispõe sobre os Servidores Públicos Civis, submetidos ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho, que forem requisitados pela Justiça Eleitoral, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6185.htm. Acesso em: 13 out. 2025.

_____. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o §4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm. Acesso em: 15 set. 2024.

_____. **Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000**. Dispõe sobre o regime de emprego público do pessoal da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9962.htm. Acesso em: 13 out. 2025.

_____. **Lei nº 9.986, de 13 de julho de 2000**. Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9986.htm. Acesso em: 13 out. 2025.

_____. **Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004.** Dispõe sobre a criação de carreiras e a organização de cargos efetivos das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.871.htm. Acesso em: 13 out. 2025.

_____. **Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005.** Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11091.htm. Acesso em: 13 out. 2025.

_____. Ministério da Fazenda. **Painel Estatístico de Pessoal.** Disponível em: <http://painel.pep.planejamento.gov.br/OvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>. Acesso em: 02 set. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.135/DF.** Relatora: Min. Cármen Lúcia. Redator para o acórdão: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 6 de novembro de 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.310.** Requerente: Partido dos Trabalhadores. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgado em 16 ago. 2000. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 20 ago. 2000. p. 12-15.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 73, n. esp., p. 223-251, 2022.

_____. Democracia, estado social e reforma gerencial. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 50, n. 1, p. 112-116, jan./mar. 2010.

Caldas, Camilo Onoda. **Teoria Geral do Estado.** São Paulo: Ideias e Letras, 2018.

Carvalho Filho, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 37. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

Carazza, Bruno. **O país dos privilégios.** 1ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2024.

Cardoso Junior, José Celso; Santos, José Sebastião Chaves; Nogueira, Roberto Passos. Carreiras públicas e desenvolvimento: uma proposta para superar o anacronismo dos conceitos e modernizar o Estado. In: Lopes, Felix G.; Cardoso Junior, José Celso (Org.). **Trajetórias da Burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020).** Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2023. p. 651-687.

CARVALHO, J. M. DE . Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Dados**, v. 40, n. 2, p. 229–250, 1997.

Druck, Graça. O Estado neoliberal no Brasil: a ideologia do empreendedorismo e o fim dos servidores públicos. **Contemporânea**, v. 11, n. 3, p. 821-844, set./dez. 2021.

Dallari, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

Dardot, Pierre; Laval, Christian. **A Nova Razão do Mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

Faganello, Cláucia Piccoli; Dasso Júnior, Aragon Érico. História contemporânea da administração pública brasileira contada pelas reformas administrativas de caráter gerencial: um balanço dos últimos 25 anos. **Revista Digital de Direito Administrativo**, Ribeirão Preto, v. 8, n. 1, p. 196-217, fev./abr. 2021.

Fausto, Boris; Fausto, Sérgio. **História Concisa do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Edusp, 2021.

FÓRUM NACIONAL PERMANENTE DE CARREIRAS TÍPICAS DE ESTADO (FONACATE). O Fonacate. **Fonacate.org.br**, 17 set. 2024. Disponível em: <https://fonacate.org.br/o-fonacate/>. Acesso em: 02 out. 2024.

Gil, Antonio C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 7th ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2022. *E-book*. p.40. ISBN 9786559771653. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559771653/>. Acesso em: 14 out. 2024.

Jeremias Junior, Jair et al. Reflexões sobre carreira, competências e dimensionamento para a administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 74, n. 1, p. 287-304, jan./mar. 2023.

Jordão, E.; Cabral Junior, R. T.; Brumati, L.. O STF e o controle das leis sobre o regime jurídico das agências reguladoras federais. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 7, n. 2, p. 549–600, maio 2020.

Lack, Andressa Miquelini. **Lobby, corrupção e tráfico de influência**: definir conceitos para compreender a relevância de uma regulamentação. 2019. 142 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Escola de Direito de Brasília, Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2019.

Lakatos, Eva M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 9th ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2021. *E-book*. p.202. ISBN 9788597026580. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597026580/>. Acesso em: 14 out. 2024.

Lopes, Pedro Antunes. **Disparidades remuneratórias no Poder Executivo federal**: uma análise comparativa entre os cargos vinculados ao Fonacate e os demais. 2024. 180 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2024.

Lima, R. A. P.; Duarte, F. R. Regime jurídico administrativo dos servidores na PEC 32/2020. **Revista de Gestão e Secretariado**, [S. l.], v. 15, n. 6, p. e3871, 2024. DOI: 10.7769/gesec.v15i6.3871. Disponível em: <https://ojs.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/3871>. Acesso em: 27.08.2024.

Mascaro, Alysso. **Estado e Forma Política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

Merquior, José Guilherme. **O Liberalismo**: Antigo e Moderno. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.

Montaño, Carlos; Duriguetto, Maria Lúcia. **Estado, Classe e Movimento Social**. 3ed. São Paulo: Cortez, 2011.

Michaelis-Online. **Dicionário da Língua Portuguesa**. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/busca?id=OWQE>. Acesso em 2.04.2025.

Modesto, Paulo. O sentido constitucional de carreira no serviço público. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, v. 49, p. 1-9, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/rede>. Acesso em: 17.09.2024.

Nunes, W. **A Elite Salarial do Funcionalismo Público Federal**: identificação conceitual e dimensionamento empírico. Brasília: Nota Técnica n. 17, Afipea-Sindical, 2020.

Nohara, Irene Patrícia D. **Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. pág.708. ISBN 9788530996383. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996383/>. Acesso em: 28 ago. 2025.

Oliveira, Kamila Pagel de et al. A estabilidade no setor público brasileiro: o que pensam os servidores públicos? **Revista de Carreiras e Pessoas**, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 283-304, maio/ago. 2021.

Oreiro, J. L.; Ferreira-Filho, H. L. A PEC 32 da Reforma Administrativa: Uma análise crítica. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 41, n. 3, p. 487-506, jul. 2021.

Pereira, Anna Carolina Migueis. **Servidores Públicos no Brasil**: lições do institucionalismo para a compreensão e a transformação do regime jurídico da função pública. 2022. 319 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

Pessoa, Robertônio Santos. Constitucionalismo, estado e direito administrativo no Brasil. **Pensar-Revista de Ciências Jurídicas**, v. 14, n. 1, p. 71-88, 2009.

Pietro, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book.

Reis, Tarcila. **Reformando o Estado**: os casos do Chile, Brasil e Argentina. São Paulo: JusPodivm, 2025.

Schwarcz, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

Santos, Luiz Alberto dos. Carreiras no Serviço Público, Governança e Desenvolvimento. In: Lopes, Felix G.; Cardoso Junior, José Celso (Org.). **Trajetórias da Burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2023. p. 593-650.

Ventura, Otávio. Servidores públicos como sujeitos valorativos: notas etnográficas sobre Carreiras Típicas de Estado. **Revista Brasileira de Sociologia**, [S. l.], v. 7, n. 15, p. 126-156, jan./abr. 2019.

Ventura, T; Cavalieri, M. A. R.. Diferenciais de salários dentro do Poder Executivo Brasileiro: uma análise de cluster. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 4, p. 757–781, jul. 2021.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro Setor e as Parcerias com a Administração Pública: uma análise crítica**. 2ª edição revista e ampliada. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. 439p.