

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

CARLOS ANDRÉ BIRNFELD

IRENE PATRÍCIA NOHARA

LIANE FRANCISCA HÜNING PAZINATO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública II[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birnfeld, Irene Patrícia Nohara, Liane Francisca Hüning Pazinato – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-345-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública II teve seus trabalhos apresentados na tarde do dia 26 de novembro de 2025, durante o XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado na cidade de São Paulo-SP, no campus da Universidade Presbiteriana Mackenzie, entre os dias 26 e 28 de novembro de 2025.

As apresentações foram divididas em blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate.

O artigo “Estrutura Invisível e Dominância Contraditória nas Instituições Públicas: conceitos, contornos e desafios de governança”, de Josélia Moreira de Queiroga, Lucas Marcello Mendonça Nascimento e Reginaldo José dos Santos, investiga os códigos tácitos, redes informais e forças simbólicas que moldam o funcionamento real das organizações públicas, propondo o conceito de “dominância contraditória” para explicar a estabilização institucional de incoerências como lógica de ação. Articulando aportes da Sociologia, Teoria Institucional, Administração Pública e Direito, os autores defendem que integridade não nasce da simples multiplicação de regras, mas da governança do invisível: zonas de incerteza, dispositivos capilares e capitais simbólicos. O texto oferece contribuições originais — definição operativa de estrutura invisível, formalização da dominância contraditória e articulação entre ambivalência normativa e punição informal — culminando em um tripé de governança que envolve voz protegida, segurança interpretativa e ação educativa instituinte.

O artigo “Mutações Constitucionais nos Direitos e no Regime de Trabalho dos Servidores Públicos: do texto original da Constituição Federal de 1988 ao atual contexto”, de Carlos André Birnfeld, sistematiza as transformações constitucionais do regime jurídico aplicável aos servidores civis ao longo de mais de três décadas, comparando o desenho institucional previsto em 1988 com o panorama normativo atualmente vigente. A investigação, de natureza exploratória e amparada em pesquisa bibliográfico-documental, revela alterações expressivas no regime funcional, na organização do serviço público e na proteção jurídica dos agentes, analisando também o precedente vinculante do STF na ADI 2.135. Ao final, o estudo evidencia os impactos estruturais dessas mutações sobre direitos, garantias e expectativas dos servidores.

O artigo “Licitações, Governança Pública e Tecnologia: caminhos para uma administração mais transparente”, de Renato Evangelista Romão e Barbara Taveira dos Santos, examina como inovações digitais — plataformas eletrônicas, IA e sistemas integrados — redesenham o campo das contratações públicas. Os autores demonstram que a combinação entre soluções tecnológicas e práticas de governança fortalece a integridade, otimiza fluxos, amplia o controle social e reduz custos, ao mesmo tempo em que previne fraudes e democratiza o acesso às oportunidades. Concluem que a integração entre governança e tecnologia constitui vetor estratégico de modernização do Estado.

O artigo “Regulamentação da Educação Física e a Promoção do Bem Comum à Luz do Agir Comunicativo”, de Matheus da Rocha Bergmann, Hilbert Maximiliano Akihito Obara e Martín Perius Haeberlin, discute a regulamentação da educação física sob perspectiva ético-comunicativa, apoiando-se na teoria do agir comunicativo de Habermas e dialogando com tradições aristotélicas e com o Estado Meritocrático de Direito. O texto reconstrói a trajetória social da regulamentação profissional, analisa decisões judiciais que desconsideram a intersubjetividade e defende que a construção de um Direito justo requer diálogo permanente com movimentos sociais e demandas coletivas.

O artigo “A Responsabilidade Penal nas Contratações Públicas e o Papel do Compliance como Mecanismo de Prevenção”, de Marcilene dos Santos Andrade, investigando o direito penal aplicado às contratações regidas pela Lei 14.133/2021, demonstra que programas de compliance bem estruturados podem reduzir significativamente riscos penais, prevenir corrupção e mitigar responsabilidades de empresas e agentes. A autora identifica desafios práticos — como a ausência de critérios objetivos para aferir a eficácia desses programas — e defende o fortalecimento da governança e o desenvolvimento de padrões de avaliação mais claros.

O artigo “Estrutura Neo-organizacional da Administração Pública: análise crítica do Decreto-lei nº 200/67”, de Luis Fernando da Cunha Matos e Vânia Maria do P. S. Marques Marinho, revisita criticamente o Decreto-lei 200/67, marco histórico da organização administrativa brasileira, destacando seus méritos, limites e descompassos em relação ao modelo democrático-constitucional contemporâneo. A análise evidencia que, embora estruturante, a norma encontra-se desatualizada frente às transformações estatais recentes, justificando sua revisão legislativa.

O artigo “Apontamentos sobre a Recente Jurisprudência do TCU e do STF sobre Responsabilização de Agentes Públicos: o erro grosseiro e a redução equitativa da indenização”, de Guilherme Henrique Lima Reinig e Otávio Sendtko Ferreira, examina a

interpretação do erro grosseiro pelo TCU e a sua constitucionalidade reconhecida pelo STF, bem como a inovadora — e controversa — aplicação da redução equitativa da indenização pelo TCU no caso da Refinaria Abreu e Lima. O estudo aponta riscos de decisões baseadas em juízos amplos de equidade, em detrimento de critérios objetivos de responsabilização.

O artigo “Improbidade Administrativa e Corrupção Empresarial: paralelo da responsabilização das pessoas jurídicas”, de Fabiano Augusto Petean, Lucas Mikael Reys Oliveira e Reinaldo Moreira Bruno, compara o regime sancionatório da improbidade administrativa com o da corrupção empresarial, destacando diferenças de tipicidade, sujeitos ativos, graus de culpabilidade e instrumentos consensuais como leniência e ANPC. A análise demonstra como esses dois sistemas dialogam e se tensionam na construção de um modelo coerente de responsabilização.

O artigo “A Nova Gestão Pública e o Diálogo Competitivo: um caminho para contratações inovadoras e eficientes”, de Marúsia Tatianna de Freitas Dias, apresenta o diálogo competitivo como instrumento estratégico de inovação introduzido pela Lei 14.133/2021. A autora relaciona o instituto aos pilares da Nova Gestão Pública — eficiência, flexibilidade e inovação — e aponta oportunidades e barreiras para sua consolidação no setor público brasileiro.

O artigo “Direito Fundamental à Reunião Familiar e Omissão Estatal: a administração consular brasileira no Haiti”, de Arthur Balthazar Caron e Anna Flávia Costa Silva, analisa a reunião familiar como direito subjetivo constitucional, especialmente quando envolve crianças, e demonstra que práticas consulares baseadas em discricionariedade soberana violam princípios constitucionais e normas contemporâneas de migração. Com base no caso do Haiti, o estudo denuncia omissões estatais recentes, agravadas pela Portaria nº 51/2024, e propõe medidas estruturantes de correção.

O artigo “Licitações para Contratações de Serviços, Obras e Bens Inovadores, Tecnológicos e Científicos”, de Antonio Ricardo Surita dos Santos, sistematiza as hipóteses de contratação inovadora previstas na Lei 14.133/2021, na Lei de Inovação (10.973/2004) e na Lei das Startups (LC 182/2021), analisando impactos sobre propriedade intelectual, risco tecnológico e fomento à pesquisa. O autor demonstra que o legislador buscou conciliar celeridade com princípios da Administração Pública, fortalecendo o uso de compras governamentais como instrumento de inovação.

O artigo “Primeiras Linhas para a Proposição de um Quadro de Análise Empírica para a Abordagem Direito e Políticas Públicas”, de Ivan César Ribeiro, propõe um Quadro de

Análise Empírica (QAE) para pesquisas que articulem direito e políticas públicas, integrando Avaliação Realista, teorias de médio alcance e análise de mecanismos causais. O autor delinea caminhos metodológicos para estudos rigorosos e replicáveis, capazes de explicar como arranjos jurídicos produzem resultados concretos.

O artigo “A PEC da Reforma Administrativa, a Vontade do Legislador e os Novos Riscos do Serviço Público”, de Kézia Sayonara Franco Rodrigues Medeiros, analisa criticamente a PEC 32/2020, discutindo seus fundamentos declarados, seus pressupostos ideológicos e seus possíveis efeitos sobre direitos, garantias e a estrutura do serviço público. A autora conjuga abordagem descritiva e exploratória, contextualizando a proposta à luz da teoria do Estado e da dogmática administrativa.

O artigo “Ética nas Organizações: fundamento aristotélico ou kantiano?”, de Saulo de Tarso Fernandes Dias, compara o paradigma aristotélico do bem comum com o paradigma kantiano do dever, examinando suas repercussões para a ética organizacional contemporânea. Argumenta que, embora distintos, ambos os modelos reforçam a importância de culturas organizacionais orientadas por valores, normas e finalidades socialmente legítimas.

O artigo “Os Modelos de Serviços de Água e Esgoto do Estado do Rio de Janeiro: a coexistência entre contratos modernos e antigos”, de João Pedro Alves de Sousa, analisa a complexa convivência entre prestação municipal direta, concessões regionalizadas e contratos de programa ainda vigentes. A partir de dados do SNIS e de pesquisa histórica, o autor discute desafios regulatórios e de governança derivados do novo marco legal do saneamento, ressaltando o papel central da AGENERSA.

O artigo “A Previsibilidade Decisória como Elemento Ético-Jurídico no Comando Militar”, de Jhéssyka Yasminni Lôbo Ferreira Fernandes Felício, Bruno Silva Ferreira e Paulo Roberto Barbosa Ramos, sustenta que previsibilidade e legalidade estrita constituem fundamentos indispensáveis para a autoridade legítima no comando militar. A partir de Weber, Gadamer e Herbert Simon, os autores demonstram que decisões previsíveis protegem a confiança, previnem arbitrariedades e favorecem disciplina voluntária.

O artigo “A Expropriação de Propriedades como Instrumento de Combate ao Trabalho Análogo ao de Escravo”, de Cintia Barudi Lopes e Sérgio Pais Júnior, examina o Projeto de Lei 1102/2023, que regulamenta o art. 243 da Constituição, consolidando a expropriação de propriedades onde forem constatadas condições análogas à escravidão. Conclui que a regulamentação é imprescindível para a efetividade do dispositivo constitucional e para a proteção da dignidade humana.

O artigo “Adequação Administrativa para Demandas por Medicamentos Não Incorporados ao SUS a partir dos Temas 6, 793 e 1.234 do STF”, de Isadora Ribeiro Correa, Juliana de Almeida Salvador Fiorilo e Edinilson Donisete Machado, argumenta que a judicialização do fornecimento de medicamentos não incorporados não assegura, por si só, efetividade ao direito à saúde. Os autores propõem a criação de instâncias administrativas regionais para análise estruturada dessas demandas, reduzindo litigiosidade e aprimorando a gestão pública.

O artigo “A Nova Lei de Licitações sob a Ótica da Teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon”, de Fernanda de Magalhães Cavellani e Júlio Dias Taliberti, mostra que a aprovação da Lei 14.133/2021 decorreu da convergência dos fluxos de problema, políticas e política: a obsolescência da Lei 8.666/1993, o ambiente pós-Lava Jato e a mobilização legislativa e institucional. A análise revela que a nova lei deve ser lida como política pública estruturante, não apenas como atualização normativa.

O artigo “A (In)Constitucionalidade do Inciso III do Art. 106 da Lei 14.133/2021 frente à Estrutura Orçamentária Brasileira”, de Morgana Bellazzi de Oliveira Carvalho, Francisco Bertino Bezerra de Carvalho e Bernardo Lopez Souto Maia, discute a compatibilidade do dispositivo que autoriza a extinção contratual por falta de crédito orçamentário com o art. 167 da Constituição. Conclui que há incompatibilidades relevantes, sugerindo interpretação conforme para harmonizar o instituto à ordem fiscal e constitucional.

Após aproximadamente quatro horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Carlos André Birnfeld

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG

Irene Patrícia Nohara

Universidade Presbiteriana Mackenzie

Liane Francisca Hüning Pazinato

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE – FURG

**ESTRUTURA NEO ORGANIZACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
ANÁLISE CRÍTICA DO DECRETO-LEI N. 200/67**

**NEO-ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF PUBLIC ADMINISTRATION:
CRITICAL ANALYSIS OF DECREE LAW NO. 200/67**

Luis Fernando da Cunha Matos ¹
Vânia Maria do P S Marques Marinho ²

Resumo

O presente estudo faz uma análise sobre o Decreto-lei n° 200/67 que mesmo depois de cinquenta anos de sua publicação ainda é uma norma referência de consolidação legislativa sobre organização administrativa. Por conta de sua idade, ele acaba por representar um modelo de administração há muito superado pelo Estado brasileiro e bem por isso se percebe a necessidade de revê-lo para que ele se adeque ao formato atual utilizado pelo Estado Democrático de Direito. Este artigo busca realizar uma análise sobre o decreto-lei em si, apontando seus pontos altos e baixos em vista a de sua revisão através do projeto de revisão do Decreto-lei 200/67, tendo maior foco em se aprofundar na reforma administrativa tentada pelo governo militar e observar se ela conseguiu atingir seus objetivos ou acabou fracassando no que foi proposta. O método de pesquisa utilizado na elaboração desse estudo foi o método dedutivo, com maior atenção para a pesquisa bibliográfica. Desse modo, o objetivo da realização desse artigo é buscar entender o Decreto-lei 200/67 através de uma análise crítica, uma vez que ele serve como uma das bases da legislação sobre organização administrativa e se encontra atualmente desatualizado devido a sua idade e o modelo de administração em que ele foi concebido.

Palavras-chave: Direito administrativo, Decreto lei 200/67, Reforma administrativa, Administração direta, Administração indireta

Abstract/Resumen/Résumé

This study analyzes Decree-Law n° 200/67, which, even fifty years after its publication, remains a benchmark for legislative consolidation on administrative organization. Due to its age, it ultimately represents an administrative model long since outdated by the Brazilian State, and therefore, there is a perceived need to revise it to adapt it to the current format used by the Democratic State of Law. This article analyzes the decree-law itself, highlighting its strengths and weaknesses in light of its revision through the proposed revision of Decree-Law 200/67. It focuses on delving deeper into the administrative reform attempted by the

¹ Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Amazonas – UEA, ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-5075-1390>

² Professora da Universidade do Estado do Amazonas – UEA, Doutora em Direito e Justiça – UFMG, Email: vmarinho@uea.edu.br, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4872-6703>

military government and observing whether it achieved its objectives or ultimately failed. The research method used in this study was the deductive method, with particular emphasis on bibliographical research. Thus, the objective of this article is to seek to understand Decree-Law 200/67 through a critical analysis, since it serves as one of the bases of legislation on administrative organization and is currently outdated due to its age and the administration model in which it was conceived.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Administrative law, Decree law 200/67, Administrative reform, Direct administration, Indirect administration

INTRODUÇÃO

O Decreto-lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967 ainda serve hoje em dia como uma norma de referência quando se trata de consolidação de legislação focada em direito administrativo, mesmo tendo se passado mais de cinquenta anos desde que entrou em vigor em um período muito diferente da história do Brasil.

O referido decreto-lei é oriundo do período da Ditadura Militar brasileira que perdurou desde 1964 até 1985 e é marcado pelas ideias permeadas durante o seu tempo. Ele tem seu foco em atingir a chamada “administração para o desenvolvimento”, como era chamada pelos militares, sendo uma tentativa de trazer ideias gerenciais para a Administração Pública brasileira que foi julgada como sendo muito engessada devido a burocracia que estava ligada a ela.

Foi nesse contexto que o Decreto-lei surgiu no ano de 1967 como um marco para a reforma administrativa tentada pelo regime militar para tornar a Administração Pública mais eficaz e flexível e menos rígida, num esforço para moldar o país para o progresso que eles tanto procuravam.

Recentemente tem sido abordada a necessidade de uma comissão para rever o Decreto-lei nº 200/67 devido a sua alta relevância para a estrutura da Administração Pública e a demanda contemporânea de renovar os serviços públicos, modernizando-os e os trazendo mais pra perto do que eles precisam para suprir a desígnio nos dias atuais.

Desse modo, a relevância desse trabalho consiste na necessidade de realizar uma análise do Decreto-lei, encontrar os seus pontos positivos e negativos e observar quais partes podem ser aproveitadas, pois o Decreto-lei é um produto de seu tempo, um regime autoritário que deixou sua marca e que terá que ser atualizado para que a Administração Pública atual possa encontrar a melhor forma de atingir seus objetivos.

A metodologia que foi empregada na elaboração dessa análise foi o método dedutivo, sendo ele adotado tanto na pesquisa bibliográfica quanto na redação final do artigo, baseando-se em dados e fatos que foram encontrados em artigos, revistas, relatórios, textos, sites e legislações que servem de base para o fornecimento de informações comprovadamente válidas para que se possa alcançar as conclusões almejadas no alcance dos objetivos da pesquisa.

1. Decreto-lei nº 200/67: incremento da descentralização administrativa

Bresser Pereira (2001, p.13) aponta que desde o início dos anos 60 formara-se a convicção de que a utilização dos princípios rígidos da Administração Pública burocrática constituía-se em um empecilho ao desenvolvimento do país, no entanto, essa insatisfação datava da década anterior, mas o desenvolvimento econômico acelerado que ocorria então permitia que as soluções encontradas para contornar o problema tivessem caráter *ad hoc*, como foi o caso dos grupos executivos setoriais do governo Kubitschek, entretanto, em que a crise se desencadeia, no início dos anos 60, a questão retorna.

A reforma administrativa de 1967 – muito citada, mas pouco compreendida – foi precursora de muitas das idéias no Brasil, de muitas das idéias que, quase vinte anos depois, viriam a ser apresentadas como parte de uma revolução gerencial. Embora muitos seus principais conceitos tenham sido obscurecidos pela evolução do regime rumo a um maior endurecimento e fechamento, várias das principais novidades de 1995 já eram mencionadas naquela época (GAETANI, 2003, p. 24-25).

Gaetani (2003, p. 25) aponta como o ponto inicial da reforma os estudos realizados pela Comissão Amaral Peixoto, com a proposta encaminhada ao Congresso Nacional contendo, na realidade, um detalhado diagnóstico da Administração Pública brasileira, mas pouco avançava em termos de proposições, apesar do consenso em torno da exaustão, cujas bases haviam sido lançadas na década de 30 a partir do governo democrático de Vargas.

Os principais problemas apontados pelos estudos eram a falta de coordenação das ações do governo combinados com a excessiva centralização da administração federal na presidência da República, permanentemente congestionada pela necessidade da assinatura presidencial em atos dos mais simples aos mais complexos. O fato de as sucessivas tentativas de reforma dos anos 50 terem fracassado já sinalizava, no entanto, que não se trataria de assunto de aprovação tranqüila, seja no interior do governo, seja no próprio Congresso (Gaetani, 2003, p. 25).

O Decreto-lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967 surgiu como uma tentativa de reforma da Administração Pública durante o período da ditadura militar no Brasil (1964 a 1985) e dispunha sobre a organização da Administração Pública federal, servindo como um fio condutor para a execução da reforma administrativa almejada pelo regime militar.

Do trabalho dessa comissão e das revisões que se seguiram em âmbito ministerial resultou a edição do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, o mais sistemático e ambicioso empreendimento para a reforma da administração federal. Esse dispositivo legal era uma espécie de lei orgânica da administração pública, fixando princípios, estabelecendo conceitos, balizando estruturas e determinando providências. O Decreto-Lei nº 200 se apoiava numa doutrina consistente e definia preceitos claros de organização e funcionamento da máquina administrativa (Costa, 2008, p. 851).

Costa realizou um breve aparado sobre a implementação da reforma durante o período dos anos de 1967, o ano da promulgação do referido Decreto-lei, a 1979:

De 1967 a 1979, a coordenação da reforma administrativa cabia à Semor (Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa), que cuidava dos aspectos estruturais, sistêmicos e processuais, e ao Dasp, que atuava somente no domínio dos recursos humanos. Nesta fase, a Semor se preocupou em recorrer a freqüentes exames da estrutura organizacional e analisou projetos de iniciativa de outros departamentos, visando à criação, fusão ou extinção de órgãos e programas que trouxessem maior eficácia à gestão pública. Foram realizados muitos estudos, trazendo contribuições importantes para a formulação do arcabouço teórico e de metodologias que embasassem a modernização administrativa. Quanto às Dasp, além de suas atividades regulares, seu principal projeto foi a elaboração de um novo plano de classificação de cargos, que se pautava numa classificação por categoria, em oposição ao anterior, aprovado em 1960, que se apoiava num sistema de classificação por deveres e responsabilidades. Esse plano não logrou êxito em modificar a estrutura hierárquica de cargos na administração pública, o que significa dizer que o sistema de mérito continuou restrito aos postos iniciais da carreira (COSTA, 2008, p. 852).

Os princípios norteadores dessa reforma são encontrados no artigo 6º do Decreto-lei, sendo eles planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

Os 215 artigos do Decreto-lei n.º 200 estão grupados em 14 títulos, dos quais o II trata dos princípios fundamentais da reforma: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

Planejamento: a ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas (plano geral de governo, programas gerais, setoriais e regionais, plurianuais; orçamento-programa anual e programação financeira de desembolso).

Coordenação: as atividades da Administração Federal e, especialmente, a execução dos planos e programas serão objeto de permanente coordenação, em todos os níveis.

Descentralização: a execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada em três planos principais: dentro da própria Administração Federal. distinguindo-se o nível de direção do de execução; da Administração Federal para as unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio; da Administração Federal para a órbita privada, mediante contrato ou concessões.

Delegação de competência: a delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender.

Controle: o controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente, o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado; o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares; o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria. O

trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco (WAHRLICH, 1974, p. 45-46).

Costa (2008, p. 850) aponta os princípios fundamentais previstos no estatuto como: o planejamento (princípio dominante); a expansão das empresas estatais (sociedades de economia mista e empresas públicas), bem como de órgãos independentes (fundações públicas) e semi-independentes (autarquias); a necessidade de fortalecimento e expansão do sistema do mérito, sobre o qual se estabeleciam diversas regras; diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos; o reagrupamento de departamentos, divisões e serviços em 16 ministérios: Justiça, Interior, Relações Exteriores, Agricultura, Indústria e Comércio, Fazenda, Planejamento, Transportes, Minas e Energia, Educação e Cultura, Trabalho, Previdência e Assistência Social, Saúde, Comunicações, Exército, Marinha e Aeronáutica.

O Decreto-lei nº 200/67 foi dividido em 14 títulos, com o segundo título tratando sobre os princípios fundamentais, alguns dos demais títulos como explanado por Wahrlich são:

Título I. Da Administração Federal, em que se explicita ser o Poder Executivo exercido pelo Presidente da República auxiliado pelos Ministros de Estado, e que, respeitada a competência constitucional do Congresso, o Poder Executivo regulará a estruturação, as atribuições e o funcionamento dos órgãos da administração federal (WAHRLICH, 1974, p. 46).

Título III. Do planejamento, do orçamento-programa e da programação financeira, segundo o qual a ação do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento sob a orientação e coordenação superiores do Presidente da República. O orçamento-programa será anual e pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizado no ano seguinte. Para ajustar o ritmo da execução do orçamento-programa ao fluxo provável de recursos, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e o :Ministério da Fazenda elaborarão, em conjunto, a programação financeira de desembolso, de modo a assegurar a liberação automática e oportuna dos recursos necessários à execução dos programas anuais de trabalho (WAHRLICH, 1974, p. 46-47).

Título IV. Da supervisão ministerial, à qual ficam sujeitos todos os órgãos da Administração Pública direta ou indireta (salvo os da própria Presidência da República), O Ministro de Estado respectivo é responsável, perante o Presidente da República, pela supervisão dos órgãos de sua pasta, essa supervisão é exercida com apoio dos órgãos centrais (WAHRLICH, 1974, p. 47).

Título V. Dos Sistemas de Atividades Auxiliares (pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria e serviços gerais). Os serviços incumbidos dessas atividades serão organizados sob a forma de sistema, sob a orientação normativa, a supervisão técnica e a fiscalização específica do órgão central do sistema (WAHRLICH, 1974, p. 47).

Título VI. Da Presidência da República, constituída pelo Gabinete Civil e pelo Gabinete Militar e tendo como órgãos de assessoramento imediato do Presidente da República o Conselho de Segurança Nacional, o Serviço Nacional de Informações, o

Estado-Maior das Forças Armadas, o DASP, a Consultoria-Geral da República e o, Alto Comando das Forças Armadas (WAHRLICH, 1974, p. 47).

...

Título X. Das Normas de Administração Financeira e de Contabilidade, que encerram profunda e modernizadora modificação da situação anterior, complementando a reforma já iniciada com as Normas Gerais de Direito Financeiro consagradas pela Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964 (WAHRLICH, 1974, p. 49).

Título XI. Das disposições referentes ao pessoal civil (onde também dispõe sobre o DASP e dá destaque ao Assessoramento Superior da Administração Civil. O DASP, mantida sua sigla, passou a denominar-se Departamento Administrativo do Pessoal Civil, exclusivamente devotado à Administração de Pessoal) (WAHRLICH, 1974, pg. 49).

Título XII. Das normas relativas a licitações para comprar, obras, serviços e alienações (WAHRLICH, 1974, p. 49).

Título XIII. Da Reforma Administrativa, que deverá ser profunda, para ajustar-se às disposições do decreto-lei, e processar-se por etapas. Sua orientação, coordenação e supervisão cabe ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, podendo, entretanto, ser atribuída a um Ministro Extraordinário para Reforma Administrativa. Em qualquer das hipóteses, deverá contar com a estreita cooperação do DASP. Para implantação da Reforma Administrativa poderão ser ajustados estudos e trabalhos técnicos a serem realizados por pessoas físicas ou jurídicas (WAHRLICH, 1974, p. 49).

Título XIV. Das medidas especiais de coordenação (referente a ciência e tecnologia, à política nacional de saúde, ao abastecimento nacional, à integração dos Transportes e às Comunicações) (WAHRLICH, 1974, p. 49).

O ano de 1964 marca a quarta e última vez que os militares intervieram no país, sobre a Administração Pública nesse período, Bresser Pereira pontua:

De novo no poder, os militares promovem, com a ativa participação de civis, a reforma administrativa de 1967, consubstanciada no Decreto-Lei 200. Esta era uma reforma pioneira, que prenunciava as reformas gerenciais que ocorreriam em alguns países do mundo desenvolvido a partir dos anos 80, e no Brasil a partir de 1995. Reconhecendo que as formas burocráticas rígidas constituíam um obstáculo ao desenvolvimento quase tão grande quanto as distorções patrimonialistas e populistas, a reforma procurou substituir a administração pública burocrática por uma “administração para o desenvolvimento”: distinguiu com clareza a administração direta da administração indireta, garantiu-se às autarquias e fundações deste segundo setor, e também às empresas estatais, uma autonomia de gestão muito maior do que possuíam anteriormente, fortaleceu e flexibilizou o sistema do mérito, tornou menos burocrático o sistema de compras do Estado (Bresser Pereira, 2001, p. 14).

A ideia de “administração para o desenvolvimento” buscada pelo governo militar do período pode ser entendido a partir da explicação de Câmara:

A administração para o desenvolvimento parte do princípio segundo o qual as limitações da administração pública são vistas como fatores de insucesso do planejamento governamental e, este, por sua vez, tende a considerar o enfoque

econômico como predominante. Na perspectiva da administração para o desenvolvimento, o esforço concentra-se na promoção de maior “racionalidade” nos procedimentos administrativos.

Nesse contexto, a ação governamental é um agente atuante no processo de desenvolvimento e, conseqüentemente, concentra um conjunto de decisões-chave dentro do sistema de planejamento (CÂMARA, 2002, p. 799).

A partir desse quadro é possível entender melhor o que se foi buscado com a implementação do Decreto-lei nº 200/67, podendo ser resumido, segundo Queiroz Leite (2021, p. 233) em propor a descentralização e delegações de competências e disseminação dos órgãos dotados de ampla autonomia administrativa, como as fundações públicas de direito privado, autarquias, já existentes à época, empresas públicas e sociedades de economia mista, além da grande autonomia para serviços científicos e sociais do Estado, sendo assim a descentralização para a Administração Pública Indireta o aspecto mais marcante dessa Reforma.

Desse modo vale destacar que um dos pilares da reforma de 1967 foi a desconcentração da Administração Pública para a Administração Pública Indireta, sobre isso Bresser Pereira aponta:

O aspecto mais marcante da Reforma Desenvolvimentista de 1967 foi a desconcentração para a administração indireta, particularmente para as fundações de direito privado criadas pelo Estado, as empresas públicas e as empresas de economia mista, além das autarquias, que já existiam desde 1938. Através das fundações (que antecipavam as organizações sociais criadas na Reforma Gerencial de 1995) o Estado dava grande autonomia administrativa para os serviços sociais e científicos, que passavam, inclusive, a poder contratar empregados celetistas. Através da autonomia dada às empresas de economia mista viabilizava-se o grande projeto de industrialização com base em grandes empresas estatais de infraestrutura e serviços públicos que já havia sido iniciado nos anos 40, com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, e acelerado nos anos 50, com a criação da Petrobrás, da Eletrobrás, e da Telebrás, e do BNDES. Por outro lado, são então criadas ou desenvolvidas novas agências reguladoras, como o Banco Central, que regulam também com autonomia as atividades econômicas, tendo sempre como critério a promoção do desenvolvimento industrial (Bresser Pereira, 2001, p. 15).

Marcelino (2003, p. 644) indica que como consequência da reforma administrativa ocorreu a multiplicação de entidades da Administração Pública Indireta como fundações, empresas públicas, sociedades de economia mistas e autarquias (essas já criadas), buscando maior agilidade e flexibilidade de atuação para conseguir um melhor atendimento de ambas as demandas estatais e societárias.

Em sua maior parte, essas entidades eram pessoas jurídicas de direito privado (cerca de 55%), fundações ou sociedades civis ou concessionárias do setor público. Esse fato demonstrava que, basicamente, o Estado estava procurando a flexibilidade que a legislação comercial e civil proporcionava e que o direito administrativo não

possibilitava para promover sua pretendida descentralização (Marcelino, 2003, p. 644).

Com isso, pode-se dizer que ocorreu uma primeira tentativa de modernização da Administração Pública com base em princípios gerenciais, que buscou superar a rigidez burocrática com vistas a dotar a máquina pública de maior agilidade e flexibilidade, condição *sine qua non* para que o Estado nacional desenvolvimentista dos governos militares pudesse alcançar seus objetivos ousados de desenvolvimento econômico (Queiroz Leite, 2021, p. 233).

Nesse contexto, é possível afirmar que a edição do Decreto-lei nº 200/67 representou, sem dúvida, um segundo momento importante nas tentativas de reforma administrativa promovidas pela Administração Pública brasileira, ao estabelecer uma nova abertura conceitual, permitindo acelerar um processo de adaptação da máquina administrativa para torná-la mais eficaz, especialmente através da expansão da Administração Pública Indireta (MARCELINO, 2003, p. 645).

Note-se bem que o entendimento não é de que o Decreto-lei nº 200 propiciou o desenvolvimento de um programa oficial de reforma administrativa bem-sucedido e sim de que aquela norma legal facilitou o processo de mudança em andamento, na medida em que estabeleceu alguns preceitos adequados à evolução da administração federal. A partir de sua implementação consolidou-se o modelo de “administração para o desenvolvimento” que marcou até hoje a evolução da administração pública brasileira.

Ao contrário das tentativas anteriores de reforma administrativa marcadas por um sentido de condução do processo e pelas tentativas de soluções globais, o Decreto-lei nº 200 constituiu-se mais em um plano indicativo ou carta de intenções, estabelecendo conceitos e princípios, do que em uma norma determinística (MARCELINO, 2003, p. 645).

A partir do exposto, é possível concluir com as palavras de Bresser Pereira que:

A primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira, entretanto, irá acontecer no final dos anos 60, através do Decreto-Lei 200, de 1967, sob o comando de Amaral Peixoto e a inspiração de Hélio Beltrão, que iria ser o pioneiro das novas idéias no Brasil. A reforma iniciada pelo Decreto-Lei 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Toda a ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada. O decreto-lei promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava na prática. Instituíram-se, como princípios de racionalidade administrativa, o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados. Nas unidades descentralizadas foram utilizados empregados celetistas, submetidos ao regime privado de contratação de trabalho. O momento era de grande expansão das empresas estatais e das fundações. Através da flexibilização de sua administração, buscava-se uma maior eficiência nos serviços e nas atividades econômicas do Estado, e se fortalecia a aliança política entre os altos escalões da

tecnoburocracia estatal, civil e militar e a classe empresarial (Bresser Pereira, 2022, p. 187-188).

2. (Im)perfeições do Decreto-lei nº 200/67

A reforma que se foi buscada por meio da edição do Decreto-lei nº 200/67 também teve suas consequências, como abordado por Bresser Pereira:

O Decreto-Lei 200 teve, entretanto, duas consequências inesperadas e indesejáveis. De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como “burocrática” ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. O núcleo estratégico do Estado foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através de uma estratégia oportunista do regime militar, que, ao invés de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível selecionados através de concursos públicos, preferiu contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais (Bresser Pereira, 2022, p. 61).

Um dos pontos negativos da reforma está o fato de que não aconteceu a profissionalização do servidor público, como aponta Lima Júnior:

Independentemente dos méritos associados às mudanças então empreendidas, que incluíam mecanismos propostos anteriormente e que ainda hoje continuam na pauta da reforma administrativa, o fato é que a desejável e necessária profissionalização do servidor público, novamente, não ocorreu. Não se institucionalizou a organização do tipo weberiano; a administração indireta passou a ser utilizada como fonte de recrutamento, prescindindo-se, em geral, do concurso público ou, na melhor das hipóteses, recrutando através de exames específicos de habilitação (LIMA JÚNIOR, 1998, p. 13-14).

Vale mencionar o pensamento de Castor e José que seguem por uma linha semelhante ao apresentado por Lima Júnior:

Apesar da modernidade conceitual de muitas das provisões do Decreto lei nº 200, não se pode atribuir ao mesmo avanços quânticos no funcionamento da máquina governamental, mesmo porque boa parte das inovações previstas nele não foi, sequer, implantada parcialmente. As forças modernizantes da burocracia continuaram a ter de multiplicar arranjos *ad hoc* e improvisar “gambiarras” jurídico-organizacionais para driblar as regras imobilizantes da burocracia tradicional. A tão sonhada profissionalização da burocracia estatal brasileira e o azeitamento produtivo da máquina pública para que ela funcionasse com eficiência claramente ficaram na promessa mais uma vez (CASTOR; JOSÉ, 1998, p. 103).

Queiroz Leite pontuou que a reforma apresentava limitações, principalmente no que se fala na contratação de pessoal:

Contudo, a Reforma de 1967 apresentava limitações importantes, uma vez que, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas clientelistas ou fisiológicas. Ademais, não dispensou atenção e nem efetuou medidas visando promover mudanças para corrigir e fortalecer a administração direta ou central, que foi considerada depreciativamente

como “burocrática” ou rígida, e sonegou a necessidade de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores (QUEIROZ LEITE, 2021, p. 238).

Segundo Bresser Pereira (2001, p. 16), o núcleo estratégico do Estado foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através da estratégia oportunista ou *ad hoc* do regime militar de contratar os escalões superiores da Administração Pública através das empresas estatais.

É certo que surgiu uma burocracia pública de alta qualidade, bem preparada, bem paga, que teve um papel fundamental na execução dos projetos de desenvolvimento industrial de então. Esta elite burocrática, contratada principalmente através de empresas estatais, seguia uma carreira informal e muito flexível (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 16-17).

Os novos administradores públicos eram principalmente engenheiros e economistas, que nada tinham a ver com o sistema burocrático de carreiras rígidas previsto pela Reforma Burocrática de 1938. Os resultados que alcançaram em suas autarquias, fundação, empresas públicas e empresas de economia mista foram substanciais. As carreiras de Estado, entretanto, foram em grande parte abandonadas, exceto a magistratura, a diplomacia e as carreiras militares. Os concursos públicos espaçaram-se, os salários decaíram. Surgiu um grave problema de pessoal qualificado nas funções exclusivas de Estado (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 17).

Lelis e Vieira corroboram com o que foi dito por Bresser Pereira:

Para além disso, ao deixar de lado a administração direta e central, a qual foi identificada com o burocratismo a ser combatido, houve um enfraquecimento do núcleo estratégico do Estado. A opção por não realizar concursos públicos para carreiras de altos administradores, contratando escalões superiores através das empresas estatais, foi estratégia oportunista do governo militar que descambou no fracasso da reforma (LELIS; VIEIRA, 2022, p. 10)

Marcelino adiciona que até ocorreu uma expansão da Administração Pública Direta, mas não perto do necessário:

Registrou-se, também, até certo ponto, uma expansão da administração direta, fundamentalmente através do desmembramento de ministérios. Mas, sem dúvida, predominou no modelo o crescimento da administração indireta a tal ponto que existe ainda hoje uma dicotomia entre o Estado tecnocrático e moderno, representado pelas entidades da administração indireta, e o Estado burocrático, formal e defasado, que é o Estado da administração direta, apesar da reforma administrativa de março de 1990 (MARCELINO, 2003, p. 644).

A reforma possuía boas intenções, no entanto, gerou alguns resultados imprósperos, com o que foi projetado para ser uma divisão racional de trabalho, no âmbito do Estado converteu-se em relacionamento tenso. Isso ocorreu, basicamente, por dois motivos (MARTINS, 1997, p. 21).

Em primeiro lugar, a criação de órgãos semi-independentes, empresas públicas e empresas controladas pelo Estado (cada uma dessas categorias com um tratamento jurídico diferente) ensejou uma enorme expansão desses três níveis da administração pública. Na verdade, o governo autoritário perdeu o controle sobre essa expansão, em parte porque as vantagens de se ver livre da rigidez burocrática e dos maus

salários da administração direta tinha um grande atrativo para uma burocracia na qual o regime autoritário tinha de se apoiar; e, no que diz respeito às empresas estatais, uma vez que foram estimuladas a adotar uma atitude mais empresarial, as administrações dessas empresas se sentiram à vontade para expandir amplamente suas atividades e criar tantas subsidiárias quantas quisessem (MARTINS, 1997, p. 21).

Martins (1997, p. 22) revelou que um estudo realizado em 1976 de 231 empresas públicas e empresas estatais tinham se espalhado por todos os setores da economia, aumentando consideravelmente a presença do Estado no sistema produtivo, embora metade dessas empresas atuasse na prestação de serviços públicos.

Esse último fato também tem implicações importantes. Muitos serviços públicos típicos (a instalação de esgotos, por exemplo) começaram a ser realizados por empresas públicas. Elas não adotaram necessariamente práticas gerenciais para a sua organização ou para a execução de suas atividades (como esperava a reforma), mas em muitos casos elas certamente adotaram uma abordagem de custo/benefício para a alocação de investimentos. Como resultado disso, comunidades locais pobres, consideradas como financeiramente pouco sólidas para produzir retornos, muitas vezes tiveram negadas a implantação ou melhoria de tais serviços públicos (MARTINS, 1997, p. 22).

O autor pontua como segundo motivo o fato de as empresas estatais do setor produtivo (sem mencionar as instituições financeiras controladas pelo Estado) se sentiram à vontade para se organizarem de acordo com práticas e padrões típicos de empresa privada (MARTINS, 1997, p. 22).

Na verdade, não há nada necessariamente errado com essas expansões em si; e isso não é um fenômeno novo ou excepcional se considerarmos as experiências de outros países, inclusive de países em desenvolvimento. Essa é também a forma característica como, por exemplo, operam as empresas estatais europeias, pela simples razão que essas empresas, além de serem estatais, são também grandes empresas capitalistas (MARTINS, 1997, p. 22).

No entanto, Martins (1997, p. 23) explana que a fraca institucionalização por parte do Decreto-lei nº 200/67 de normas para regulamentar e supervisionar essa expansão da Administração Pública Indireta trouxe um número razoável de consequências negativas para a organização interna do Estado, sendo estas resumidas em dois aspectos:

O primeiro refere-se ao relacionamento difícil, quando não conflitante, entre as duas esferas (direta e indireta) da administração pública. A ausência de regras institucionais claras, como por exemplo, nos contratos de gestão europeus, para regulamentar os vínculos entre o Poder Executivo do governo e a administração do setor paraestatal e das empresas controladas pelo Estado, introduziu uma espécie de tensão permanente nesse relacionamento, quando não efeitos desastrosos para ambos os lados (MARTINS, 1997, p. 23).

O segundo ponto a ser salientado a respeito desse modo de expansão da administração indireta é a crescente disparidade estabelecida entre ela e a maioria dos órgãos do Poder Executivo, graças à sua evolução diferente e ao status distinto de seus respectivos quadros. Isso é visível em termos de escalas de salários, de capacidade de tomar decisões, de capacitação em recursos humanos, e de capacidade

em implementar políticas ou produzir bens. Em resumo, a distância entre as duas esferas do aparelho estatal aumentou consideravelmente. Como consequência, enquanto o setor paraestatal floresceu, a prestação dos serviços públicos básicos à população (tais como saúde, educação, assistência social e segurança pública), que estavam a cargo da administração direta, continuaram a deteriorar (MARTINS, 1997, p. 25).

Isso acabou criando uma situação em que existiam dentro do Estado duas esferas e também principalmente dois tipos de servidores públicos:

Começaram a coexistir (ou, de forma mais apropriada, foram mais uma vez justapostas), dentro do Estado, não apenas duas esferas públicas, mas também dois tipos de servidores sociologicamente diferentes. Como tipos ideais, eles poderiam ser descritos como segue: de um lado, o burocrata mal pago, de baixa qualificação, de visão estreita e desmotivado da administração direta; de outro lado, socialmente ascendente o executivo público do setor paraestatal, muitas vezes mais competente, *Resourceful*, com uma cultura gerencial quando não tipicamente empresarial (MARTINS, 1997, p. 25).

Segundo o autor essa situação acabou por gerar uma fratura dentro da Administração Pública:

Isso é mais do que a estratificação horizontal normal e bem conhecida dentro de qualquer administração pública. No caso brasileiro, essa tendência produziu uma fratura vertical dentro do aparelho do Estado. As diferenças entre esses dois universos tornam a sua interface extremamente problemática. Por exemplo, a negociação de políticas articuladas entre ministros de Estado e presidentes de empresas estatais tornou-se uma tarefa tensa e muitas vezes impossível. Isso tende a solapar seriamente a coerência interna e a implementação de políticas públicas; em síntese, em solapar a governabilidade (MARTINS, 1997, p. 25-26).

Martins ainda atribui outro desdobramento relacionado com o anteriormente citado:

Outro padrão, relacionado ao anterior, deve ser mencionado. A supressão ou obstrução, pelo regime autoritário, dos canais institucionais de representação de interesses, com a autonomia adquirida por alguns órgãos governamentais, fez surgir novas formas de articulação e relacionamento entre a burocracia pública e os interesses privados. Grupos de interesses especiais, empreiteiras de obras públicas, e outros, começaram a estabelecer relações diretas e pessoais ou privilegiadas com setores da administração direta, ou com empresas estatais, das quais de alguma forma dependiam (MARTINS, 1997, p. 26).

É importante mencionar que apesar de todos os acontecimentos negativos, coexistiam com eles pontos positivos da reforma administrativa:

Apesar de todos esses acontecimentos, é preciso dizer que durante o regime autoritário algumas ilhas de excelência foram criadas, ou conseguiram sobreviver na administração direta e nas empresas públicas, nas autarquias ou nas fundações. Alguns desses órgãos melhoraram a capacitação de seu pessoal, estabeleceram planos de carreira, em pelo menos um caso criaram incentivos à produtividade, forneceram um fluxo de informações confiáveis para as decisões do governo, e, por último, mas não menos importante, mantiveram vivo o ethos do servidor público. Na verdade, eles tornaram-se, até certo ponto, os alicerces da governabilidade, e a sua criação ou sobrevivência foi um subproduto positivo da reforma administrativa executada em 1967 (MARTINS, 1997, p. 26).

Lelis e Vieira (2022, p. 63) pontuaram que o Decreto-Lei nº 200/67 teve como seus objetivos a modernização do sistema administrativo que, no entanto, acabou por não se soltar das amarras de suas antigas estruturas que lhe serviram de inspiração, gerando uma administração mecânica, que tem como modelo funcional a adequação do ser humano à estrutura organizacional imposta.

Bresser Pereira afirma que a reforma administrativa foi incompleta, uma vez que faltaram elementos para que ela possa ser classificada como uma real reforma gerencial da Administração Pública brasileira:

Desta maneira, a reforma administrativa prevista no Decreto-Lei 200 ficou prejudicada, especialmente pelo seu pragmatismo. Faltavam-lhe alguns elementos essenciais para que houvesse se transformado em uma reforma gerencial do Estado brasileiro, como a clara distinção entre as atividades exclusivas de estado e as não-exclusivas, o uso sistemático do planejamento estratégico ao nível de cada organização e seu controle através de contratos de gestão e de competição administrada. Faltava-lhe também uma clara definição da importância de fortalecer o núcleo estratégico do Estado (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 16).

Queiroz Leite (2021, p. 241) concorda com Bresser Pereira que a reforma administrativa foi uma tentativa incompleta de uma reforma gerencial no país que teve aspectos positivos como a sua ênfase na descentralização e flexibilidade administrativa, e a introdução do espírito gerencial em alguns segmentos da Administração Pública, no entanto, também deixaram uma herança negativa ao ampliarem determinadas práticas prejudiciais já presentes na Administração Pública há muito tempo, como demonstra Abrucio:

O regime autoritário foi pródigo em potencializar problemas históricos da administração pública brasileira, como o descontrole financeiro, a falta de responsabilização dos governantes e burocratas perante a sociedade, a politização indevida da burocracia nos estados e municípios, além da fragmentação excessiva das empresas públicas, com a perda de foco de atuação governamental. (ABRUCIO, 2007, p. 68)

Soma-se a isso a reflexão de Costa sobre o saldo da reforma administrativa do período militar:

Apesar da distância entre as metas estabelecidas e as metas cumpridas, não resta dúvida de que o Decreto-Lei no 200 contribuiu para a consolidação do modelo de administração para o desenvolvimento no Brasil. Essa nova concepção viria substituir o modelo clássico de burocratização, baseado nas idéias de Taylor, Fayol e Weber. Adaptado à nova condição política do Brasil, que atravessava uma ditadura militar, ambicionava expandir a intervenção do Estado na vida econômica e social. A modificação do estatuto do funcionalismo de estatutário para celetista e a criação de instituições da administração descentralizada visavam facilitar as pretensões intervencionistas do governo (COSTA, 2008, p. 852).

Dessa forma, é perceptível que a reforma administrativa embutida no Decreto-Lei nº 200/67 ficou pela metade e fracassou, situação que foi expedida pela crise política do regime

militar, que se inicia já em meados dos anos 70, agravando mais ainda a situação da Administração Pública, na medida em que a burocracia estatal é identificada com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração (Bresser Pereira, 2022, p. 61).

Esses são somente alguns dos motivos que ensejam a renovação do Decreto-lei nº 200/67 que será abordado por meio de uma Comissão com foco na atualização do referido Decreto-lei, instituída pela Portaria Normativa da AGU nº129 de 11 de abril de 2024, que integra o Diário Oficial da União de 12 de abril de 2024:

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe confere o art. 4º, caput, incisos I, VII e XVIII, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e tendo em vista o que consta no Processo Administrativo nº 00400.000431/2024-49, resolve:

Art. 1º Fica instituída, no âmbito da Advocacia-Geral da União, a Comissão de Especialistas para a elaboração de estudo propositivo de revisão do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa (BRASIL, 2024, p. 3).

A comissão será comandada pela Secretária-geral de Consultoria da AGU, sendo formada por membros da AGU e do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos e especialistas que terão a árdua missão de trazer para o presente esse instrumento tão importante da Administração Pública que se encontra perdido no século passado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Decreto-lei nº 200/67 pode ser considerado como um marco nas inúmeras tentativas de se ter uma reforma administrativa no Brasil que fosse capaz de superar a burocracia rígida presente na máquina pública, que ficou mais evidente desde a Era Vargas.

A reforma foi a primeira experiência em tentar trazer as ideias gerenciais para a Administração Pública brasileira, para torná-la mais eficiente e autônoma e menos burocrática. No entanto, a ela faltou aspectos importantes que estavam presentes nas demais reformas gerenciais que ocorreram em países ao redor do mundo, principalmente na Europa.

Ela tinha como seus princípios fundamentais o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle. Porém foi na descentralização que se pode marcar como seu ponto central, foi durante o período dessa reforma que a Administração Pública Indireta cresceu na Administração Pública nacional, ocorrendo este de

uma forma desenfreada com a descentralização desordenada e o surgimento de muitas autarquias, fundações públicas e órgãos da Administração Indireta.

Esse foco na Administração Indireta acabou por deixar de lado a Administração Pública Direta, que se viu abandonada durante o período. Isso acabou, como apontado por Bresser Pereira (2001, p. 16-17), em um abandono do núcleo estratégico do Estado, com cada vez menos concursos públicos para carreiras presentes na Administração Pública Direta, vista como muito engessada pelos militares.

Dessa forma, como aponta Bresser Pereira (2022, p. 61), acaba desembocando em um cenário de enfraquecimento da Administração Pública Direta, em que a maior parte do alto escalão da burocracia estatal era contratado para trabalhar em empresas públicas, fazendo com que as carreiras necessárias para fazer o Estado funcionar ficassem majoritariamente abandonadas e com pessoal menos qualificado, desfalcando muito a base pensante de um Estado que é a responsável por tocá-lo adiante, principalmente no que se fala em projetos de desenvolvimento do país.

Fica evidente que o foco demasiado na Administração Pública Indireta em detrimento da Administração Pública Direta acabou gerando uma situação em que se tinha uma atuação da Administração Pública Indireta moderna e tecnológica e uma Administração Pública Direta defasada.

No entanto, é fato incorreto afirmar que a reforma foi de todo mal, pois, como afirmado por Martins (1997, p. 26), existiam ilhas de excelência no funcionamento da Administração Pública, tanto na Direta, como na Indireta, que serviram de alicerce para que a governabilidade pudesse continuar e que a sobrevivência desses núcleos são, sem dúvida, um dos maiores pontos positivos da reforma.

Desse modo seria correto que a reforma do Decreto-lei n° 200/67 acabou por ficar pela metade, fracassando no seu objetivo de implementar uma mudança gerencial na Administração Pública brasileira, mas que, no entanto serviu de base para consolidar o modelo de administração para o desenvolvimento que daí em diante substituiria a ideia de administração burocrática presente no imaginário da Administração Pública desde a década de 1930.

Por isso é amplamente necessário que ocorra a atualização do Decreto-lei nº 200/67 que está sendo estudada pela Comissão instituída para o tal pela Advocacia Geral da União, sendo essa uma grande oportunidade de trazer esse importante instrumento da Administração Pública para os padrões atuais, deixando para trás os seus maiores defeitos e sua natureza autoritária, oriunda do governo militar em que foi criado, e buscar melhorar os avanços que ele trouxe para Administração Pública.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de Reformas. **Revista de Administração Pública**. Edição Especial Comemorativa, p. 67-86, 2007.

BRASIL. Portaria Normativa AGU nº 129, 11 de abril de 2024. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, p. 3, 12 de abril de 2024.

BRESSER-PEREIRA, L. C. . Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 73, n. b, p. 180-219, 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/8723>. Acesso em: 3 ago. 2025.

BRESSER-PEREIRA, L. C. . Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.) **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Cia. Das Letras, 2001: p. 222-259.

BRESSER-PEREIRA, L. C. . Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 73, n. b, p. 53-87, 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/8722>. Acesso em: 6 ago. 2025.

CÂMARA, L. M. Breves notas sobre o modus operandi do modelo de relacionamento entre instâncias de governo institucionalizado pelo Decreto-lei nº 200/67 em face dos novos desafios do federalismo cooperativo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p. 797 a 809, 2002. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6464>. Acesso em: 4 ago. 2025.

COSTA, F. L. da. Brasil: 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública, 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829 a 874, 2008. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6656>. Acesso em: 4 ago. 2025.

GAETANI, F. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 54, n. 4, p. p. 23-43, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v54i4.274. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/274>. Acesso em: 4 ago. 2025.

JOBIM CASTOR, B. V.; AGE JOSÉ, H. A. Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n.

6, p. 97 a 111, 1998. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/7779>. Acesso em: 4 ago. 2025.

JUNIOR, O. B. de L. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 49, n. 2, p. p. 5-31, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v49i2.364. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/364>. Acesso em: 4 ago. 2025.

MARCELINO, G. F. Administração pública brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 44, n. 2, p. 105 - 115, 2015. DOI: 10.21874/rsp.v44i2.934. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/934>. Acesso em: 3 ago. 2025.

MARCELINO, G. F. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 3, p. 641 a 658, 2003. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6735>. Acesso em: 3 ago. 2025.

MARTINS, Luciano. Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. **Cadernos ENAP**, 61p, 1997.

QUEIROZ LEITE, Leonardo. Administração pública no Brasil: as reformas administrativas do DASP e do Decreto-Lei nº200 em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, [S. l.], v. 13, n. 27, p. 221–248, 2022. DOI: 10.14295/rbhcs.v13i27.13073. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/13073>. Acesso em: 4 ago. 2025.

VIEIRA, E. L. A. .; LELIS , D. A. S. de . A REFORMA ADMINISTRATIVA BRASILEIRA DE 1967 E O AUTORITARISMO DA DITADURA CIVIL-MILITAR: O QUE A DEMOCRACIA TEM A DIZER. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, [S. l.], v. 38, n. 2, p. 56–73, 2022. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/396>. Acesso em: 4 ago. 2025.

WAHRLICH, B. M. de S. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 27 a 76, 1974. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/5965>. Acesso em: 4 ago. 2025.