

EM QUESTÃO

Evidências para políticas públicas

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Número 9
Outubro, 2021

Organização da administração pública e capacidade estatal: *Dados e comparativos do poder executivo*

PONTOS-CHAVE

- A trajetória organizacional da administração pública está diretamente relacionada à capacidade do Estado de implementação de políticas públicas.
- No Brasil, há estabilidade das diretrizes organizacionais ao longo de diferentes governos e incrementos. A trajetória organizacional do Poder Executivo sinaliza fragmentação da administração direta.
- Em uma perspectiva comparada entre os países, os ministérios que apresentam maior longevidade e com poucas alterações estruturais em seu escopo de atuação são aqueles relacionados às atividades estruturantes de Estado, em contraponto às frequentes alterações e transformações organizacionais nas áreas: social, econômica, de gestão, energia e infraestrutura.

Esplanada dos Ministérios, Brasília



Foto: Helio Montherre/ipea

INTRODUÇÃO

O conceito de administração pública se refere ao conjunto de agentes e órgãos instituídos pelo Estado com a finalidade de atuar em determinadas áreas como Saúde, Educação, Economia. A organização e estruturação desse aparato administrativo é aspecto determinante da capacidade de implementação de políticas públicas.

A compreensão da trajetória organizacional da administração pública passa pelo contexto institucional interno de cada país. No Brasil, é influenciada pela pressão de temas que ganham espaço na agenda governamental e pela dinâmica do sistema político, em razão do modelo de ocupação partidária de coalizão. A construção de um panorama geral sobre esse tema também leva em conta as diretrizes organizacionais, a distribuição de recursos orçamentários, bem como a forma de alocação da mão de obra.

Os dados aqui reunidos são frutos de duas

pesquisas distintas do Ipea. Uma delas envolve estudo comparativo entre os governos brasileiros do período de 1995 a 2017. A outra propõe um estudo comparado das estruturas ministeriais em 21 países com o objetivo de detectar padrões de criação e extinção de ministérios no período 1990-2020.

O objetivo é fornecer um panorama da organização administrativa pública do poder executivo federal que permita subsidiar debates sobre capacidades estatais, formas e modelos de gestão, também, comparados a de outros países. Chegamos em um momento oportuno do Brasil, justamente quando se tem no país a recente sanção da Lei nº 14.204 – regulamentada pelo decreto nº 10.829, de 5 de outubro de 2021 – que repercute em estruturas organizacionais também ao determinar novos e mais céleres prazos de revisão de estruturas regimentais e/ou de seus estatutos, aos órgãos e as entidades da administração federal.

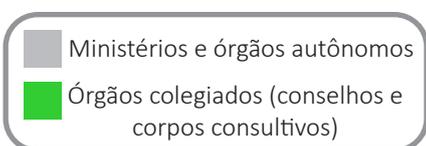
EVIDÊNCIAS

Dados sobre o Brasil foram obtidos por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Sobre os países, as informações provêm de fontes oficiais, como sites dos poderes executivos, ministérios e peças orçamentárias.

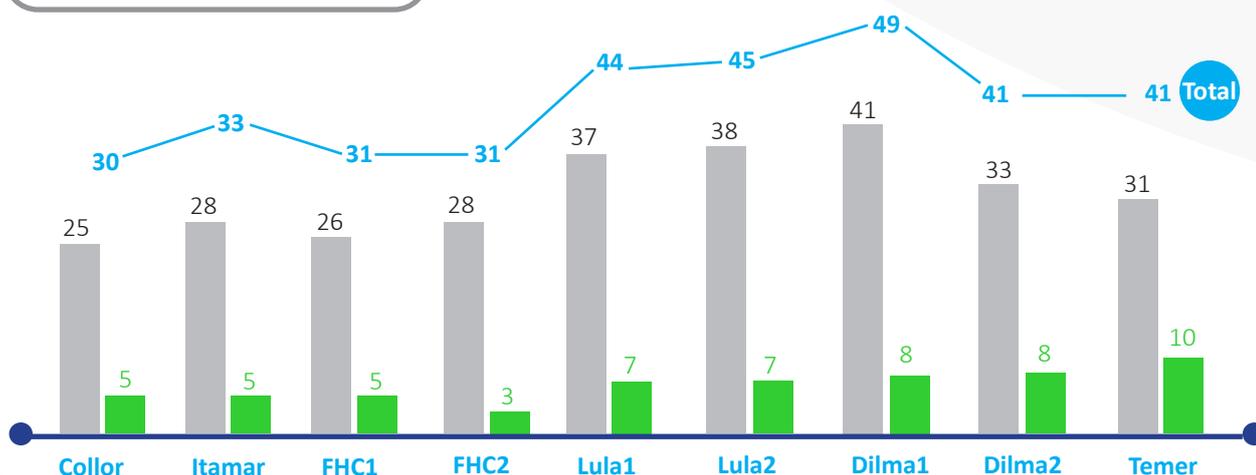
Estrutura básica da administração direta

A administração direta é constituída pela estrutura básica da Presidência da República e dos ministérios, incluindo órgãos vinculados.

COMPARATIVO DAS ESTRUTURAS BÁSICAS DO PODER EXECUTIVO, NOS GOVERNOS DE COLLOR (1990) A TEMER (2017)

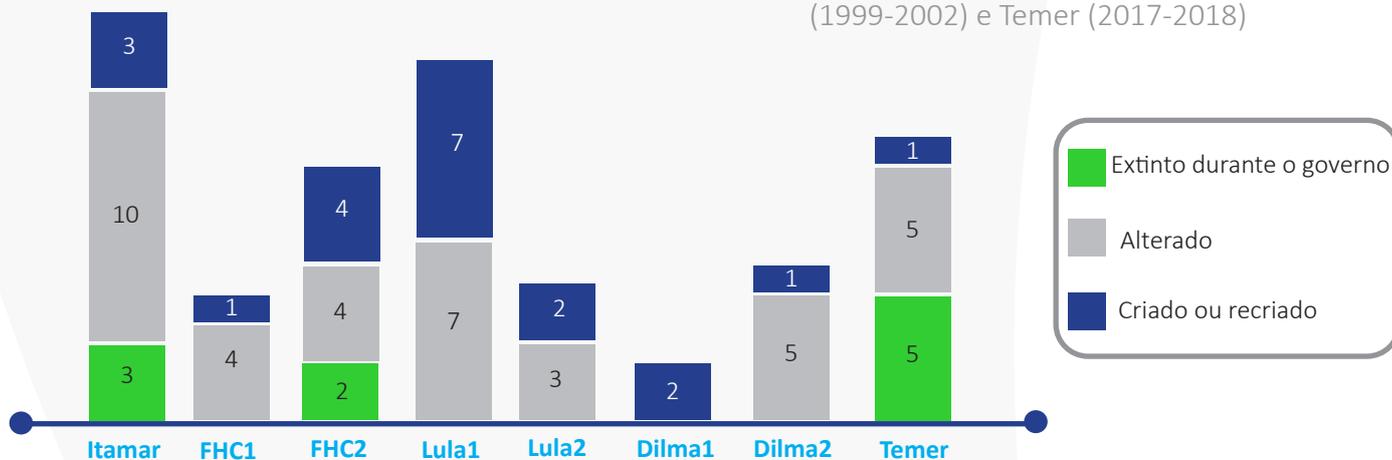


A partir do governo Dilma2 (2015-2016), um processo de aglutinação de estruturas comunica uma aparente redução do número de ministérios, contudo preservando estruturas posicionadas abaixo do cargo de ministro



TRANSFORMAÇÕES NA ESTRUTURA BÁSICA DO PODER EXECUTIVO FEDERAL, POR GOVERNO E TIPO DE ALTERAÇÃO EM NÚMERO DE ÓRGÃOS, ENTRE 1990 E 2017

As extinções de ministérios e órgãos colegiados no período ocorre de forma mais discreta e concentrada em três distintos governos: Itamar (1992-1994), FHC2 (1999-2002) e Temer (2017-2018)



NÚMERO DE DEPARTAMENTOS VINCULADOS A SECRETARIAS FINALÍSTICAS DO GOVERNO FEDERAL (1995 A 2015)

Ano	TOTAL		INFRAESTRUTURA E GESTÃO		SOCIAL	
	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem
1995	81		60	74,1%	21	25,9%
1996	116		72	62,1%	44	37,9%
1997	105		66	62,9%	39	37,1%
1998	112		64	57,1%	48	42,9%
1999	104		55	52,9%	49	47,1%
2000	115		69	60,0%	46	40,0%
2001	119		70	58,9%	49	41,1%
2002	119		70	58,8%	49	41,1%
2003	157		79	50,3%	78	49,7%
2004	199		95	47,8%	104	52,2%
2005	210		106	50,4%	104	49,6%
2006	220		109	49,5%	111	50,5%
2007	220		110	50,0%	110	50,0%
2008	220		111	50,5%	109	49,5%
2009	230		111	48,3%	119	51,7%
2010	240		116	48,3%	124	51,7%
2011	247		119	48,2%	128	51,8%
2012	251		116	46,2%	135	53,8%
2013	249		114	45,8%	135	54,2%
2014	249		114	45,8%	135	54,2%
2015	247		116	47,0%	131	53,0%

* As casas decimais das porcentagens foram arredondadas

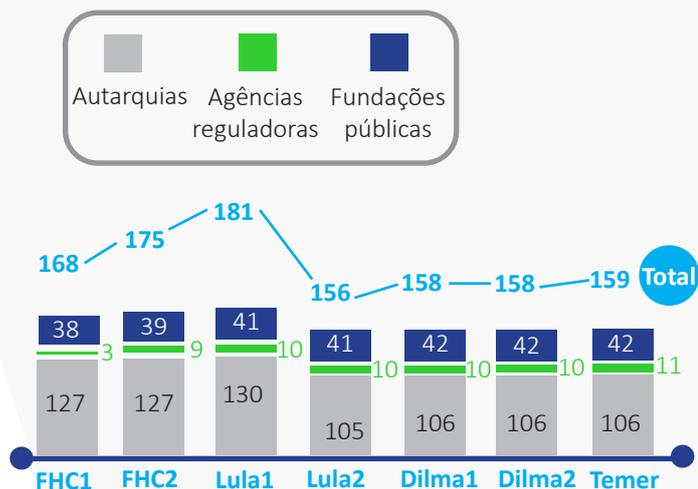
A observação das subdivisões internas de cada órgão permite analisar se há reduções ou expansões efetivas na máquina administrativa do Estado

Estrutura básica da administração indireta

A administração indireta é composta por entidades da administração pública federal com personalidades jurídicas próprias e constitui forma de descentralização da ação administrativa. Compreende, assim, as entidades dotadas de

personalidade jurídica própria, como as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista (com participação majoritária do Estado) e fundações públicas.

QUANTITATIVO DE AUTARQUIAS, AGÊNCIAS REGULADORAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS (1995 A 2018)



Importante destacar que a estabilidade com aparente redução entre o 1º e o 2º governos Lula, refere-se, sobretudo, à aglutinação de Escolas Técnicas Federais

QUANTITATIVO DE EMPRESAS ESTATAIS ENTRE OS ANOS DE 2003 E 2018



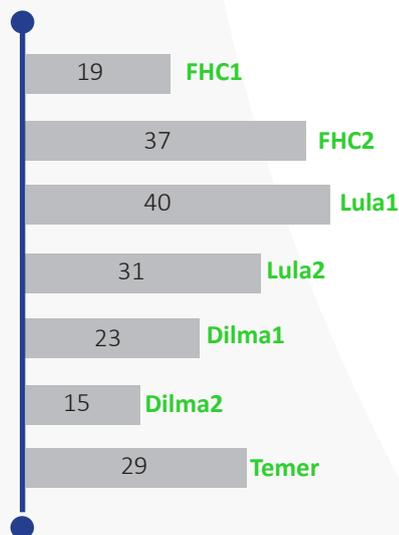
As empresas estatais experimentaram queda expressiva entre os anos de 2004 e 2005 e forte crescimento a partir de 2008, com picos de alta entre os anos de 2010 e 2011 e ainda entre os anos de 2015 a 2016

Diretrizes organizacionais

Não há distinção nas estratégias organizacionais dos diferentes governos do período analisado, considerando que tais diretrizes estiveram presentes em todos os referidos governos. Nota-se, porém, variação entre os governos no número de decretos utilizados para aprovação da estrutura regimental e no quadro demonstrativo de cargos em comissão de cada um dos ministérios e órgãos da Presidência.

Compreende leis e decretos de criação/extinção ou transformações e seus respectivos anos, determinações legais sobre suas finalidades e competências, bem como vínculos organizacionais por ministérios

QUANTITATIVO DE DECRETOS DE APROVAÇÃO DA ESTRUTURA REGIMENTAL, DE ACORDO COM O GOVERNO



CONTINUIDADE DA ESTRATÉGIA ORGANIZACIONAL

Decreto no 3.134

Contém apenas um artigo, que estabelece diretrizes com foco na redução de despesas com cargos em comissão.

1999

Decreto nº 6.944

Foca na redução de despesas, incrementando o anterior, indica a orientação para resultados na revisão da estrutura e caminhos para o fortalecimento da capacidade institucional.

2009

Decreto nº 9.739

Faz revisões do decreto nº 6944, hoje revogado, porém, sem alterações substantivas em suas diretrizes.

2019

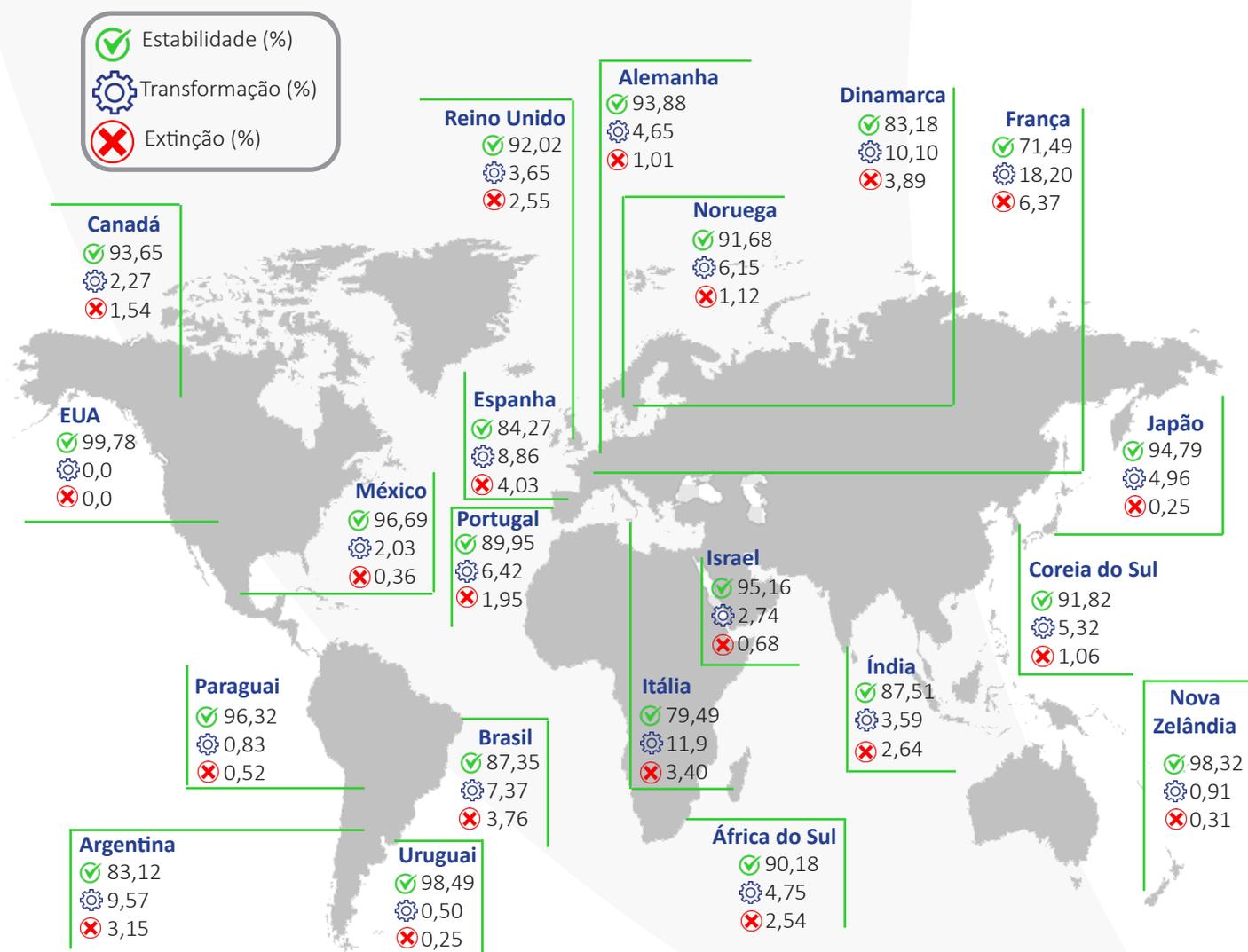
Além disso, há o “Manual de Orientação para Arranjo Institucional de Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal”. Utilizado ao longo de diferentes governos (e com última atualização em 2019), dedica-se à revisão e elaboração de propostas com previsão na temática.

Dinâmica da administração direta dos países

Com base em informações extraídas de fontes oficiais, foi construída uma base de dados que contempla as transformações da trajetória ministerial em 21 países, entre os anos de 1990 e 2020. A partir da análise desses dados, foi possível estabelecer uma taxa média global de estabilidade anual desses órgãos, que ficou em

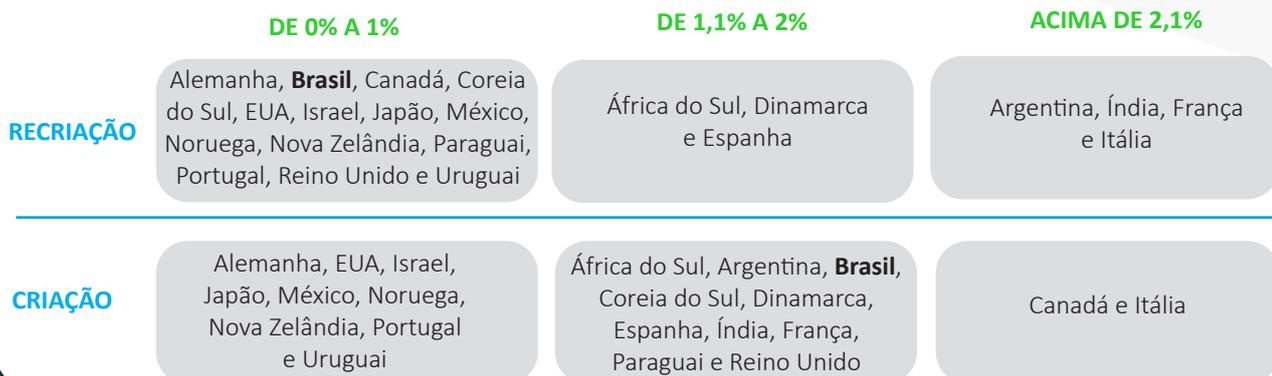
89,40%, sugerindo que a tendência das estruturas ministeriais é se manter estável ao longo do tempo. Além disso, os dados mostram que o setor de governo (formado por pastas de organização administrativa e de assuntos interiores, principalmente) é o que mais predomina entre as pastas ministeriais dos países.

DINÂMICA DE ESTABILIDADE, TRANSFORMAÇÃO E EXTINÇÃO DE MINISTÉRIOS (EM TAXAS MÉDIAS PARA 1990 - 2020)

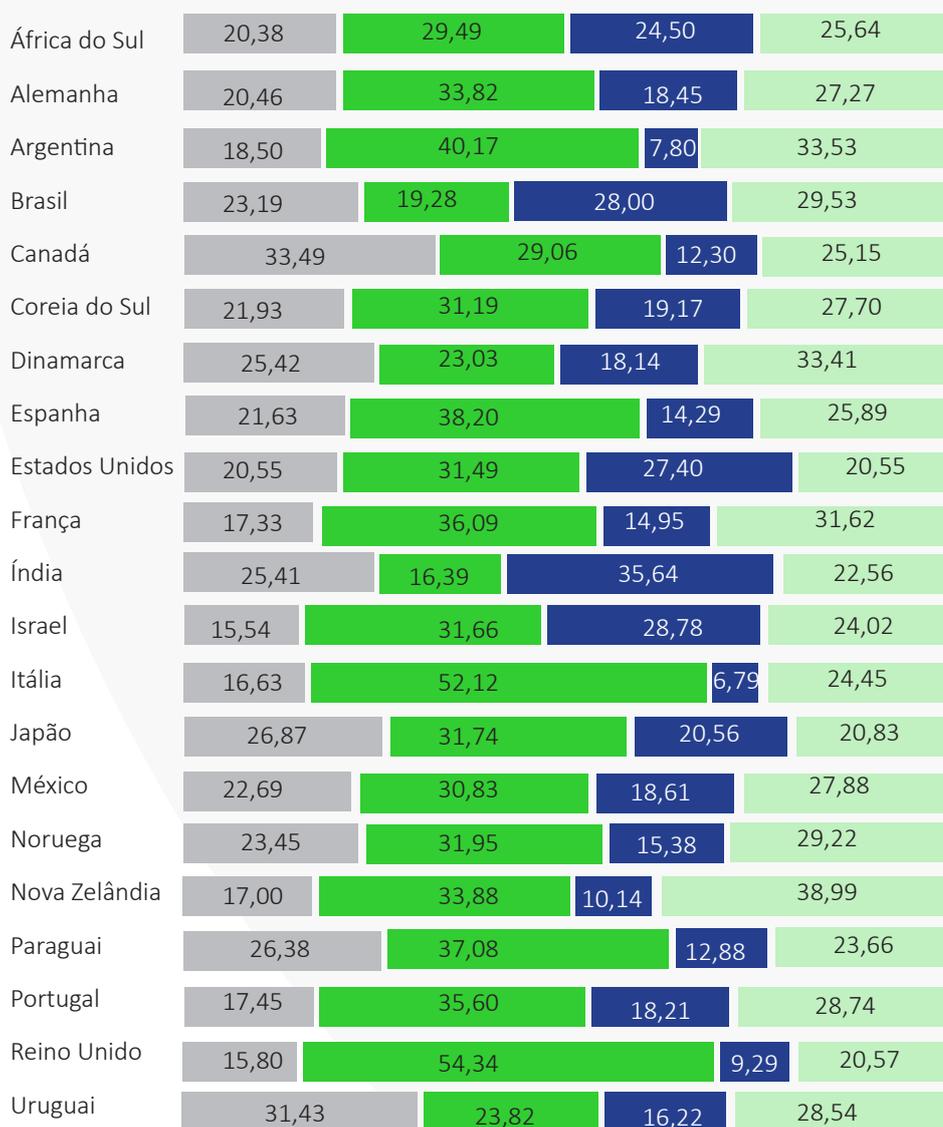


O objetivo do cálculo da taxa média global de transformações é verificar se as estruturas apresentam rotatividade ou permanência

DINÂMICA DE RECRIAÇÃO E CRIAÇÃO DE MINISTÉRIOS (EM TAXAS MÉDIAS PARA 1990 - 2020)



DISTRIBUIÇÃO DE MINISTÉRIOS POR SETORES TEMÁTICOS POR PAÍS (1990 - 2020)



DIAGNÓSTICO

Diagnóstico baseado nas evidências detectadas.

1

No Brasil, a estratégia adotada para organização administrativa foi a mesma em todos os governos analisados, ou seja, fragmentar a estrutura, especialmente abaixo do nível de secretaria com a criação de departamentos. O resultado dessa estratégia é uma intensa dinâmica de transformações na estrutura da administração direta, particularmente por meio da alteração ou da criação de órgãos. A extinção formal de órgãos não parece ser uma prática comum.

2

Dados de estrutura no nível de departamentos mostram de forma inequívoca que não se observa de fato uma redução de estruturas, mesmo nos momentos de redução do número de ministérios, pois a aglutinação de estruturas remanescentes nos níveis inferiores é a forma mais comum de transformações ministeriais. **Ainda que sob diretrizes de enxugamento, observa-se a expansão por meio de fragmentação.**

3

Houve forte expansão da administração direta após o 2º governo de FHC, por meio da fragmentação organizacional, em especial por meio da criação de secretarias especiais com status de ministério ligadas à Presidência da República, sinalizando um processo de centralização. Os temas da área social estiveram no foco desta centralização.

4

Os volumes de decretos de aprovação de estruturas regimentais denotam a intensa dinâmica de transformações a cada governo. Vale destacar que certa flexibilidade organizacional é de fato desejável, contudo transformações frequentes podem afetar a necessária estabilidade na oferta de bens e serviços à sociedade, bem como afeta as capacidades estatais.

5

A tendência dos países analisados é manter suas estruturas ministeriais estáveis ao longo do tempo. Criações, recriações e extinções, somadas, ocorrem menos do que alterações de competência, mudança de nomes, fusões e cisões. Significa dizer que, uma vez criado, um ministério tende a mudar de nome, incorporar ou perder áreas de atuação, fundir sua estrutura com outro ministério ou se dissolver em outra estrutura. No entanto, dificilmente, deixará de existir, e deixando de existir, ainda possui chances de vir a ser criado novamente.

RECOMENDAÇÕES

Recomendações baseadas no diagnóstico realizado.

O desenvolvimento organizacional, no sentido de ampliar e tornar mais eficiente a capacidade estatal para implementação de políticas públicas, deve ser

orientado por um desenho estratégico baseado em elementos técnicos norteadores, que considere os seguintes pontos:

- 1 formatos jurídicos existentes e necessários;
- 2 racionalidade na distribuição de competências;
- 3 necessidade de revisão dos processos de trabalho intensivos em mão de obra;
- 4 transformações com impactos positivos sobre a desejável estabilidade administrativa e sobre gestão do conhecimento e que contenham os espaços de influência do sistema político a limites salutares para a gestão pública.

Trata-se de desenvolver uma referência organizacional com o principal desafio de contemplar um minucioso e detalhado planejamento sobre “o que fazer” e “como fazer”, de modo a viabilizar análises

consistentes quanto às implicações das soluções propostas, evitar distorções e retrocessos, além de melhor direcionar avanços quanto a capacidade de entrega de bens e serviços à sociedade.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ESTRUTURA DO PODER EXECUTIVO FEDERAL EM PERSPECTIVA COMPARADA (1995 - 2018)

Equipe
Sheila Cristina Tolentino Barbosa
Jaqueline da Silva Borges
Noelle da Silva
Rafael da Silva Lins



ESTRUTURAS MINISTERIAIS COMPARADAS: UMA ANÁLISE PRELIMINAR SOBRE A TRAJETÓRIA DE MINISTÉRIOS EM 21 PAÍSES (1990 - 2020)

Equipe
João Cláudio Pompeu
Antonio Lassance
Igor Ferraz da Fonseca
Noelle da Silva
Jaqueline da Silva Borges
Luciana Silveira
Silvana Santos Gomes

EM QUESTÃO - Evidências para políticas públicas

Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia - Diest

Diretora
Flávia Schmidt
Diretora adjunta
Janine Mello

Núcleo de Disseminação de Pesquisa
Camila Escudero (edição)
Relison Galvão (design)
Victor Gomes de Lima (diagramação)