

# Reflexões sobre o Desenvolvimento



# REFORMAS MINISTERIAIS RECENTES E IMPACTOS NA AGENDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS: BREVE RELATO A PARTIR DOS DEBATES NO OBSERVATÓRIO DE DIREITOS E POLÍTICAS PÚBLICAS<sup>1</sup>

Helder Ferreira<sup>2</sup>

Joana Mostafa<sup>3</sup>

José Aparecido Ribeiro<sup>4</sup>

Maria Paula Gomes dos Santos<sup>5</sup>

Rute Imanishi Rodrigues<sup>6</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo é resultado de debates ocorridos no Observatório de Direitos e Políticas Públicas do Ipea. Trata-se de uma atividade iniciada em 2016, que reúne técnicos desta Instituição, os quais acompanham e analisam decisões governamentais e políticas públicas, com vistas a observar as mudanças institucionais e políticas que afetam o exercício dos direitos de cidadania (civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais), inscritos na Constituição Federal de 1988.

Sob o foco desse Observatório, estão decisões e medidas adotadas pelos três poderes da República – Executivo, Legislativo e Judiciário – as quais, direta ou indiretamente, venham a incidir sobre o conteúdo daqueles direitos, ou sobre as condições do seu exercício, pela população brasileira.

Considerando as mudanças institucionais ocorridas nos dois últimos anos (2015 e 2016), notadamente aquelas que promoveram o rearranjo do organograma do governo federal, este texto visa discutir o sentido das alterações promovidas e seus impactos sobre o conjunto de direitos mencionados.

## 2 ORGANIZAÇÃO MINISTERIAL: PRIORIZAÇÃO DE AGENDAS E PRESIDENCIALISMO MULTIPARTIDÁRIO

O número de pastas ministeriais tem sido objeto de inúmeros debates no Brasil, muitos dos quais orientados pela premissa de que a quantidade de ministérios agrava o déficit público, pela quantidade de funcionários e de cargos de direção e assessoramento demandados para seu funcionamento. De acordo com essa premissa, quanto menor o organograma governamental, melhor o governo, posto que mais austero e menos custoso aos cofres públicos.

Contudo, para além de ordenar funções estritamente administrativas, a composição de ministérios (ou gabinetes, no caso de governos parlamentaristas) possui caráter político, cumprindo: *i*) a função simbólica de apresentar ao público externo e ao governo as prioridades de sua agenda; e *ii*) a função pragmática de conferir representatividade às diversas forças políticas (principalmente, partidos) que apoiam o governo.

---

1. Este texto foi elaborado pelos autores, com base em insumos apresentados em seminários, pelos participantes do projeto *Observatório de Direitos e Políticas Públicas*, do Ipea. Erros e omissões, como de praxe, são de responsabilidade exclusiva dos signatários do artigo.

2. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea.

3. Técnica de planejamento e pesquisa do Ipea.

4. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea.

5. Técnica de planejamento e pesquisa do Ipea.

6. Técnica de planejamento e pesquisa do Ipea.

Esta segunda função tem sido recorrente objeto de análise pela academia brasileira, dadas as características peculiares do presidencialismo brasileiro, instituído pela Constituição Federal de 1988. Conforme aponta Lopez (2015),

o presidencialismo multipartidário brasileiro requer negociação bem-sucedida para que o presidente consiga formar e manter coalizões partidárias majoritárias. Embora existam divergências quanto ao tipo e volume de recursos necessários para cimentar a coalizão de apoio, é consensual que a divisão de cargos, a alocação de verbas do orçamento, em suas diferentes formas (emendas parlamentares, alocação discricionária de recursos orçamentários sob a jurisdição dos ministérios para estados e municípios), e o acordo sobre algumas políticas públicas são os recursos centrais para alcançar aquele objetivo (Lopez, *op. cit.* p. 17).

Por sua vez, o tema da função simbólica dos gabinetes presidenciais perdeu um pouco do seu apelo na literatura recente. Não obstante, na conjuntura atual, vale a pena retomá-lo, tendo em vista as reformas ministeriais ocorridas no país em 2015 e 2016, que vieram a suprimir ministérios e secretarias, reordenando funções e competências entre pastas; e, aparentemente, prioridades do Estado. Como argumenta Amorim Neto (1994),

a política seguida por um presidente na montagem de seu gabinete pode ser extremamente reveladora da forma com o que o chefe do Executivo tenciona lidar com as demais forças políticas relevantes do país, pois ao nomear os membros do primeiro escalão do governo, um presidente sinaliza para o sistema político a que interesses ele é mais sensível e que interesses ele pretende excluir dos centros de decisão. Ademais, o processo de formação de gabinete no presidencialismo pode afetar a estabilidade da relação do Executivo com o Legislativo e com os partidos (Amorim Neto, 1994, p. 9).

### 3 REFORMAS MINISTERIAIS NOS GOVERNOS LULA E DILMA: EXPANSÃO E RETRAÇÃO

Desde sua estreia, em 2003, os governos das coalizões lideradas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) caracterizaram-se por manterem um amplo *portfólio* de pastas ministeriais, seja pela necessidade de neles abrigar os diversos partidos políticos de sua base,<sup>7</sup> seja por seu propósito de dar destaque, em sua estrutura ministerial, a temas caros à plataforma política sobre a qual se elegeram e aos movimentos sociais que o apoiavam.

Nesse contexto, foram criados diversos ministérios e secretarias destinados ora a implementar, ora a consolidar uma agenda de direitos da população que, previstos na Constituição de 1988, ainda estavam pendentes de efetivação – notadamente, um conjunto de direitos sociais e humanos, bem como das “minorias” e dos grupos socialmente vulneráveis (como os das pessoas com deficiência, por exemplo).

Assim surgiram o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério das Cidades (MCid); além das Secretarias Especiais de Direitos Humanos (SDH), de Políticas para as Mulheres (SPM) e de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) – estas últimas, diretamente vinculadas à Presidência da República e, portanto, dotadas de *status* ministerial. Sob a mesma inspiração, mantiveram-se, como pastas específicas, os ministérios da Saúde, da Educação, da Cultura, do Desenvolvimento Agrário e da Previdência Social.

7. Como é sabido, estas coalizões contavam com uma miríade de pequenos partidos, à diferença das que compuseram os governos anteriores, constituídas por, principalmente, três grandes partidos: o PSDB, o DEM (antes, PFL) e o PMDB.

Tal arranjo lograria êxito na implementação de políticas sociais de grande alcance, desde aquelas destinadas à garantia de renda da população (como o Programa Bolsa Família) até a expansão da oferta habitacional para famílias de baixa renda (como o Programa Minha Casa Minha Vida); passando pelo apoio à pequena produção agropecuária (por meio de programas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf e o Programa de Aquisição de Alimentos do Governo Federal – PAA). Também se destacou a ampliação das ações de promoção cultural capitaneadas pelo Ministério da Cultura (Barbosa da Silva; Ribas, 2016).

Por outro lado, pastas como as da Igualdade Racial, de Políticas para as Mulheres e dos Direitos Humanos, ainda que destacadas na estrutura ministerial, não chegaram a receber recursos e não tiveram espaço e apoio presidencial suficientes para garantir o pleno desenvolvimento de seus planos e projetos. O mesmo pode ser dito quanto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, no que se refere, ao menos, ao objetivo de implementação da reforma agrária.

A partir de 2015, com a intensificação da crise fiscal do Estado e a eclosão da crise política do governo de Dilma Rousseff, retorna às manchetes dos jornais a tese do superdimensionamento ministerial e seu impacto negativo nas contas públicas, dando ensejo a uma primeira tentativa de redução do número de órgãos governamentais (Brasil, 2015).

Essa reforma veio a diminuir o número de ministérios e de secretarias com *status* ministerial, entre os quais, vários daqueles que haviam sido criados (ou mantidos) para conferir centralidade às pautas sociais. As pastas do Trabalho e da Previdência Social foram fundidas no novo *Ministério do Trabalho e da Previdência Social*, assim como ocorreu com as secretarias de Políticas para as Mulheres, de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e de Direitos Humanos, todas reunidas no novo *Ministério das Mulheres, da Juventude, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos* (MMJIRDH).

Desde então, tornou-se evidente a perda de prestígio desses temas (e das políticas correlatas) na agenda governamental, frente à tese preponderante de que um eventual ajuste nas contas públicas passava pela redução do gasto social.

#### 4 A REFORMA MINISTERIAL DE 2016

Quando da suspensão do mandato da ex-presidenta Dilma Rousseff, em maio de 2016, nova reforma ministerial foi implementada pelo governo interino, por meio da Medida Provisória nº 726/2016 (Brasil, 2016a), a qual, ante o efetivo impedimento da presidente, foi convertida na Lei nº 13.341/2016 (Brasil, 2016b). Alegando os propósitos de “propiciar melhor organicidade, sistemática e eficiência às atividades desempenhadas”, e de criar “condições para a diminuição das despesas públicas” (Brasil, 2016c, s/n), novas fusões e, mesmo, a eliminação de ministérios e secretarias, foram então efetuadas, sendo as competências destes redistribuídas entre as pastas que permaneceram.

Para efeito de corte imediato de gastos, a Lei nº 13.341/2016 eliminou cinco cargos de ministro, três cargos de secretários-executivos e um cargo de secretário-especial, além do cargo de chefe da Casa Militar. Paralelamente, o Decreto nº 8.785/2016 (Brasil, 2016d), editado no mesmo dia, impôs a redução de 3.384 cargos do Grupo de Direção e Assessoramento Superior (DAS) e 823 funções gratificações e cem gratificações.

A economia anual prevista com essas reduções alcançaria pouco mais de R\$ 230 milhões, conforme o mesmo decreto. De todo modo, é fato que não se deve esperar da eliminação desses cargos uma economia de recursos muito significativa, principalmente em face de uma despesa pública federal que é da ordem de trilhões de reais.<sup>8</sup>

Por outro lado, o novo “enxugamento ministerial”, agora promovido, implicou uma ainda mais notável alteração da configuração do governo, no que diz respeito aos órgãos criados na década anterior e à agenda de políticas que lhes correspondia.

O quadro 1 apresenta as mudanças realizadas no organograma do governo federal em 2016, no que se refere aos órgãos afetos às políticas sociais e às de direito.

#### QUADRO 1

##### Mudanças selecionadas na organização do governo federal<sup>9</sup>

Pastas existentes em 2015	Mudanças promovidas em 2016
Ministério da Justiça Ministério das Mulheres, da Juventude, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos	Unificados no Ministério da Justiça e Cidadania (com exceção das competências sobre políticas para a Juventude, que foram transferidas para a Secretaria de Governo da Presidência da República)
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Transformado em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Para ele, foram transferidos o Conselho de Recursos do Seguro Social e o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS)
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Inserido na Casa Civil da Presidência da República, para a qual foi transferida a Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Decreto nº 8.865/2016) (Brasil, 2016f)
Ministério do Trabalho e da Previdência	Transformado em Ministério do Trabalho. Além das transferências de alguns de seus órgãos para o MDSA, já mencionadas, foram realocados, no Ministério da Fazenda, a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc); o Conselho Nacional de Previdência Complementar; a Câmara de Recursos da Previdência Complementar; o Conselho Nacional de Previdência e a Empresa de Tecnologia de Informações da Previdência (Dataprev)

Fonte: MP nº 726/2016, Lei nº 13.341/2016 e Decreto nº 8.865/2016.  
Elaboração dos autores.

Conforme apresentado no quadro 1, desde maio de 2016, a política previdenciária foi desvinculada da política trabalhista, tornando-se objeto de uma Secretaria da Previdência, inscrita no organograma do Ministério da Fazenda. Os órgãos que originalmente compunham o Ministério da Previdência Social, fundidos à pasta do Ministério do Trabalho poucos meses antes, foram novamente redistribuídos, sendo divididos entre a Fazenda e o novo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

O total desaparecimento do tema da Previdência Social da estrutura ministerial chama atenção pelo fato de que raras vezes ele esteve ausente dos arranjos ministeriais brasileiros, ao longo da história, símbolo que é do pacto nacional em torno da Seguridade Social, uma construção iniciada há mais de 90 anos e reiterada na Constituição de 1988.

8. A despesa total fixada de 2017 prevista nos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social é de R\$ 3,4 trilhões (Brasil, 2016e).

9. Em complementação ao quadro 1, vale registrar que, embora a MP nº 726/2016 tivesse extinguido também o Ministério da Cultura (MinC), transferindo suas atribuições para o Ministério da Educação, essa decisão desencadeou um forte movimento popular em defesa do MinC, o que acabou levando a sua reversão em menos de um mês – por meio da MP nº 728/2016 (Brasil, 2016g). Destaca-se também a junção do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação com o Ministério das Comunicações. Há outras mudanças ministeriais relevantes, mas não tratadas no texto, que podem ser vistas no texto da Lei nº 13.341/2016.

No Ministério da Fazenda também foram alocados a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), o Conselho Nacional de Previdência Complementar, a Câmara de Recursos da Previdência Complementar, o Conselho Nacional de Previdência Social<sup>10</sup> e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev). Curiosamente, dos nomes destes dois últimos órgãos foi suprimida a palavra *social*, reiterando a indicação de uma perda de prestígio da previdência como política social, e de sua subordinação à agenda da política econômica.

A transferência do braço executivo da Previdência – o INSS – para o novo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, embora não esclarecida oficialmente, cumpre talvez o propósito de reunir, em uma só pasta, as políticas de garantia de renda, executadas por meio do pagamento de benefícios monetários contributivos (aposentadorias e pensões, rurais e urbanas) e não contributivos (Benefício da Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social – BPC e Bolsa Família), até então separadas entre os Ministérios da Previdência (benefícios contributivos) e Desenvolvimento Social (não contributivos). Entretanto, separar o núcleo decisório das políticas de previdência do seu respectivo órgão executivo, o INSS, não condiz com o propósito de organicidade propalado.

A incorporação do MDA pela Casa Civil<sup>11</sup> – pasta que conduz os assuntos estratégicos do governo – também surpreende. Primeiramente, cabe considerar que extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário pode vir a comprometer o arranjo institucional dedicado às políticas de segurança alimentar e de estímulo à produção e ao consumo da população rural. Tal institucionalidade, fundamental para a inclusão do direito à alimentação na Constituição Federal (Brasil, 2010) e pela Lei da Agricultura Familiar (Brasil, 2006), expressava o reconhecimento da importância da agricultura familiar como ocupação predominante dos trabalhadores do campo, e para a produção de alimentos no país.

Para dar conta de suas novas tarefas, a Casa Civil passou a contar com a nova Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. Mas, principalmente, incorporou o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra), com todas as funções de gestão fundiária, inclusive demarcação de terras indígenas e quilombolas. Tal movimento sugere que, no âmago desta nova configuração, reside a intenção do governo de trazer para o *locus* de suas decisões estratégicas, as questões relativas aos conflitos fundiários no país.

Por fim, as políticas voltadas para as mulheres, negros e direitos humanos, tiveram seu *status* ainda mais rebaixado na reforma ministerial de 2016, ao terem sido alocadas no segundo escalão (secretarias especiais) do Ministério da Justiça e Cidadania. Desde então, fica enfraquecida sua participação em instâncias decisórias interministeriais, em que essas agências atuavam para induzir suas pautas transversais em meio às políticas setoriais, como Saúde, Educação, Cultura etc. Reforçando essa tendência, com a extinção do Ministério das Mulheres, da Juventude, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, o Decreto de 22 de junho de 2016 (Brasil, 2016h) transferiu sua dotação orçamentária prevista para 2016 para a Presidência da República. Ocorre aí um efetivo retrocesso dessas pautas, e das políticas públicas que delas derivam, à mesma configuração institucional do início dos anos 2000.

10. Conselho quadripartite, formado por representantes dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do próprio governo, criado pela Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 (Brasil, 1991).

11. A MP nº 726/2016, assim como a Lei nº 13.341/2016, transferiram o MDA para o novo MDSA. Porém, o Decreto nº 8.865/2016 o deslocou para a Casa Civil.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto procurou argumentar que, desde o início do segundo mandato da ex-presidente Dilma Rousseff, reformas ministeriais têm sido realizadas com o alegado propósito de reduzir a máquina do governo e, por consequência, cortar gastos públicos; mas que, diferentemente, entende-se que a economia alcançada com essas medidas, por si só, não tem quase impacto no déficit público, dada a pouca representatividade da despesa evitada frente ao orçamento nacional.

Ademais, sugere-se que essas reformas caminham no sentido de reduzir a importância simbólica de vários órgãos que, no início dos anos 2000, haviam sido criados para conferir relevância e prioridade às políticas voltadas ao combate às desigualdades sociais e à garantia de direitos da população, previstos na Constituição de 1988.

À guisa de conclusão, vale lembrar que, se é fato que agendas de políticas públicas estão em permanente disputa na sociedade e no Estado, a perda de espaços institucionais – que estiveram a serviço das pautas sociais – pode conduzir à reversão dos direitos já implementados e assegurados à população, ou ao definitivo descarte das esperanças de que aqueles ainda não assegurados venham a sê-lo.

## REFERÊNCIAS

AMORIM NETO, O. Formação de gabinetes ministeriais no Brasil: coalizão *versus* cooptação **Nova Economia**, n. 4, p. 9-34, 1994. Disponível em: <goo.gl/f5obqx>. Acesso em: 7 dez. 2016.

BARBOSA, F. A. S; RIBAS, D. e SÁ, J. V., **Dificuldades das Análises de Conjuntura**. Brasília, 2016. No prelo. Mimeo.

BRASIL. Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. **Presidência da República**, Brasília, 2016a. Disponível em: <goo.gl/PkuS71>. Acesso em: 7 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016. Altera as Leis nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016. **Congresso Nacional**, Brasília, 2016b. Disponível em: <goo.gl/x2IpqY>. Acesso em: 7 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016. **Presidência da República**, Brasília, 2016c. Disponível em: <goo.gl/sTNxyl>. Acesso em: 7 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.785, de 10 de junho de 2016. Dispõe sobre o remanejamento de cargos em comissão do grupo-direção e assessoramento superiores, de funções gratificadas e de gratificações temporárias de atividade em escola de governo para a secretaria de gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Presidência da República**, Brasília, 2016d. Disponível em: <goo.gl/9s4rOC>. Acesso em: 7 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Orçamentos da União**: exercício financeiro 2017. Projeto de Lei Orçamentária. Volume I. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2016e. Disponível em: <goo.gl/hK2bHW>. Acesso em: 7 dez. 2016.



\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.865, de 29 de setembro de 2016. Transfere a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil da Presidência da República e dispõe sobre a vinculação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra. **Presidência da República**, Brasília, 2016f. Disponível em: <goo.gl/WGlRYo>. Acesso em: 7 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 728, de 23 de maio de 2016. Revoga dispositivos da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, restabelece dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e cria as Secretarias Especiais dos Direitos da Pessoa com Deficiência e do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Presidência da República**, Brasília, 2016g. Disponível em: <goo.gl/c5I94k>. Acesso em: 7 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto de 22 de junho de 2016. Transfere dotações orçamentárias constantes do Orçamento Fiscal da União, do extinto Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos para a Presidência da República, no valor de R\$ 12.927.981,00. **Presidência da República**, Brasília, 2016h. Disponível em: <goo.gl/IEBvZ>. Acesso em: 7 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 696, de 2 de outubro de 2015. Extingue e transforma cargos públicos e altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. **Presidência da República**, Brasília, 2015. Disponível em: <goo.gl/y8KF6J>. Acesso em: 7 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. **Congresso Nacional**, Brasília, 2010. Disponível em: <goo.gl/DgI53m>. Acesso em: 7 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Congresso Nacional**, Brasília, 2006. Disponível em: <goo.gl/2UtKxu>. Acesso em: 7 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Congresso Nacional**, Brasília, 1991. Disponível em: <goo.gl/81qI8R>. Acesso em: 7 dez. 2016.

LOPEZ, F. G. **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015, p. 11-31.