

# TRAJETÓRIA RECENTE DA ORGANIZAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL

Sheila Cristina Tolentino Barbosa<sup>1</sup>

João Cláudio Pompeu<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o governo brasileiro sofreu intensas modificações. Foram criados novos ministérios e secretarias especiais. Ao mesmo tempo, os ministérios existentes também foram modificados, tendo sido criadas novas secretarias e seus departamentos.

A partir do segundo semestre de 2015, no entanto, houve uma inflexão. Foram extintos alguns ministérios e secretarias especiais por meio da aglutinação de atribuições em ministérios remanescentes.

Este artigo busca lançar luzes sobre o universo organizacional enquanto elemento condicionante da capacidade estatal para entregar bens e serviços à sociedade,<sup>3</sup> mediante análise da trajetória da estrutura administrativa da Administração Direta Federal no período recente.

A pesquisa examinou os decretos que instituem a estrutura regimental dos ministérios e secretarias com *status* de ministério. Para tanto, foi construída uma base de dados que mostra a trajetória organizacional dos ministérios a partir de 1994, por meio da observação das secretarias e dos departamentos criados, transformados ou extintos ao longo do período analisado. Foram coletados dados acerca da estrutura regimental de 38 ministérios e secretarias especiais,<sup>4</sup> bem como atos normativos que criam ou extinguem os ministérios ou secretarias.

As mudanças organizacionais observadas podem acontecer sob duas hipóteses, a primeira como respostas à complexificação das atividades do governo resultante de demandas da sociedade, e a segunda como consequências de negociações do governo, no âmbito do presidencialismo de coalização. Tais hipóteses não são excludentes e poderão ser testadas em etapas posteriores da pesquisa.

Além disso, são discutidas inflexões na trajetória, tais como as relacionadas à resposta organizacional à ampliação da participação social na gestão pública e a elevação de secretarias especiais a *status* de ministérios como forma de introduzir ou elevar determinados temas relacionados a demandas da sociedade à agenda governamental ou obter mais poder de negociação para manutenção da coalizão no Congresso.

---

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental e professora adjunta da Universidade de Brasília (UnB), no Departamento de Gestão de Políticas Públicas.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental.

3. "A capacidade do governo para implementar suas decisões também é um importante componente da política pública e um fator-chave, que afeta os tipos de ação que o governo levará em conta" (Howlett, 2013, p. 8).

4. Não inclui o Banco Central.

## 2 EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MINISTÉRIOS A PARTIR DE 1994

Entre os anos de 1994 a 2015, o número de órgãos com *status* de ministério experimentou um crescimento significativo, passando de 26 no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) para 39 no início do segundo governo Dilma. Isto significou um acréscimo de 50% em vinte anos<sup>5</sup> (vide tabela 1). Destaca-se que, durante todo esse período, tais mudanças não foram orientadas por uma política definida de organização da Administração Pública Federal.<sup>6</sup>

TABELA 1  
Evolução do número de ministérios e secretarias especiais (1994-2016)

Governos	Ministérios	Ministro extraordinário	Total considerando ministros extraordinários	Ministérios militares	Total de ministérios considerando ministérios militares	Órgãos da Presidência com status de ministério	Presidência do Banco Central com status de ministro	Total geral de estruturas com status de ministério
FHC 1 (1995-1998)	17	4	21	3	24	2	0	26
FHC 2 (1999-2002)	20	1	21	0	21	6	0	27
Lula 1 (2003-2006)	23	0	23	0	23	6	1	30
Lula 2 (2007-2010)	24	0	24	0	24	12	1	37
Dilma 1 (2011-2014)	24	0	24	0	24	14	1	39
Dilma 2 (2015-2016)	24	0	24	0	24	14	1	39
Temer (2016-)	21	0	21	0	21	5	1	27

Elaboração dos autores.

É interessante notar que, após o segundo governo FHC, surge uma nova tendência quanto a estruturas com *status* de ministérios. Em vez de criar novos ministérios ou nomear ministros extraordinários, os sucessivos governos adotaram nova estratégia, com a elevação de órgãos da Presidência da República ao *status* de ministério, conservando, no entanto, a nomenclatura de secretaria.

A nova estratégia chama menos a atenção para o número de ministérios, uma vez que não são nominados como tais, mas produz resultados práticos tanto no que se refere à elevação de um ou mais temas na agenda governamental, quanto no que se refere à elevação do poder de negociação com cargos mais valorizados na distribuição de poder dentro da coalização.

É, portanto, durante o segundo governo Lula e os anos de governo Dilma que essa nova estratégia se consolida, atingindo seu ápice em 2015, quando a Administração Pública Federal chega a totalizar 39 órgãos com *status* ministerial, paralelamente a um quadro de progressiva fragmentação partidária no âmbito do presidencialismo de coalizão.

5. Cabe ressaltar que, bem próximo ao fim do segundo governo Dilma e, em seguida, no início do atual governo, houve movimento de redução do número de órgãos com *status* de ministério, contudo o número de departamentos não reduziu na mesma proporção, o que indica aglutinação de estruturas em ministérios remanescentes.

6. O Decreto-Lei nº 200, de 1967, permanece vigente como norma orientadora da organização da Administração Pública Federal, a qual se limita a estabelecer conceitos e vinculações. Em geral, a organização da Administração Direta Federal é estabelecida em lei própria a cada início de mandatos presidenciais. Registra-se que, em 2007, houve iniciativa de elaboração de proposta de lei orgânica por uma comissão de juristas instituída pelo Ministério do Planejamento; contudo, o documento produzido não chegou a ser encaminhado ao Legislativo.

A mencionada estratégia possui várias implicações do ponto de vista da gestão da máquina pública e da capacidade governamental de coordenação e implementação de políticas públicas. Diante de recursos naturalmente limitados pelo orçamento e pela capacidade instalada, uma maior fragmentação, via diferenciação horizontal de funções, tende, conseqüentemente, a produzir uma pulverização de esforços, enfraquecendo a capacidade de ação. Cabe em pesquisas adicionais investigar a dispersão de recursos nas diferentes estruturas e seus efeitos sobre os resultados programados. Por ora, a tabela 1 mostra a evolução da estrutura administrativa desde 1994.

### 3 TRANSFORMAÇÕES INTERNAS NOS MINISTÉRIOS

As estruturas ministeriais, a partir de 1994, sofreram, no conjunto, numerosas mudanças regimentais. Foram observadas modificações a partir dos decretos de mudança de estruturas regimentais. Este levantamento concentra-se em modificações nos níveis hierárquicos superiores (secretarias, departamentos).<sup>7</sup> A tabela 2 mostra o número de modificações ocorridas em cada ministério no período em análise e a média de modificações por ano após sua criação.<sup>8</sup>

**TABELA 2**  
**Mudanças na estrutura organizacional dos ministérios**

Ministério	Ano de início	Ano de fim	Mudanças	Mudanças por ano
Ministério do Planejamento	1996	2017	27	1,29
Ministério da Fazenda	1991	2017	25	0,96
Ministério da Previdência	1992	2011	18	0,95
Secretaria de Assuntos Estratégicos	2008	2013	3	0,60
Gabinete de Segurança Institucional	2002	2013	7	0,64
Ministério da Saúde	1991	2016	17	0,68
Ministério da Justiça	1991	2016	16	0,64
Secretaria de Relações Institucionais	2005	2011	3	0,50
Ministério do Des. da Indústria e Comércio	1993	2016	14	0,61
Ministério do Esporte	2003	2016	7	0,54
Secretaria Geral da Presidência da República	2003	2015	6	0,50
Casa Civil	1993	2017	13	0,54
Ministério da Educação	1990	2017	14	0,52
Ministério da Agricultura	1990	2016	13	0,50
Ministério da Cultura	1995	2016	10	0,48
Ministério do Desenvolvimento Agrário	2000	2010	4	0,40
Ministério da Ciência e Tecnologia	1995	2011	7	0,44
Ministério das Relações Exteriores	1990	2016	12	0,46
Ministério da Defesa	1999	2013	6	0,43
Secretaria de Direitos Humanos	2003	2013	4	0,40
Secretaria de Portos	2007	2013	2	0,33

(Continua)

7. Faz referência aos níveis hierárquicos comandados por cargos de direção e assessoramento (DAS) – níveis 5 e 6. Não aponta modificações em coordenações-gerais, coordenações e demais.

8. Os períodos de início e fim das modificações variam, dado que vários ministérios foram criados e extintos no decorrer das décadas de 1990, 2000 e 2010.

(Continuação)

Ministério	Ano de início	Ano de fim	Mudanças	Mudanças por ano
Ministério do Trabalho	1991	2008	7	0,41
Ministério das Comunicações	1996	2011	6	0,40
Controladoria Geral da União	2003	2016	5	0,38
Secretaria de Políticas para as Mulheres	2003	2014	4	0,36
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	2003	2010	2	0,29
Advocacia Geral da União	2010	2017	2	0,29
Ministério do Desenvolvimento Social	2004	2016	4	0,33
Ministério do Turismo	2003	2015	4	0,33
Ministério da Integração	2000	2017	6	0,35
Ministério do Meio Ambiente	1994	2017	8	0,35
Ministério de Minas e Energia	1992	2016	6	0,25
Ministério dos Transportes	1992	2016	5	0,21
Ministério das Cidades	2003	2016	2	0,15
Secretaria da Micro e Pequena Empresa	2013	2013	0	0,00
Secretaria da Pesca	2009	2009	0	0,00
Secretaria da Aviação Civil	2011	2011	0	0,00
Secretaria de Comunicação	2008	2008	0	0,00

Fonte: Decretos de Modificação de Estrutura Regimental.  
Elaboração dos autores.

Os dados da tabela 2 indicam que há um dinamismo nas estruturas organizacionais, sobretudo nos ministérios com mais tempo de existência, tal é o caso dos Ministérios do Planejamento, da Fazenda e da Previdência, que apresentaram, em média e respectivamente, 1,29, 0,96 e 0,95 modificações em suas estruturas por ano, durante o período analisado. Vale destacar que, em razão das constantes mudanças ambientais, a flexibilidade organizacional é um atributo desejável, quando caracterizada como resultante de processo de adaptação a demandas do ambiente externo, no sentido de dotar a organização de maior capacidade para atendê-las (Tachista, 2006).

Na maior parte dos casos, a mudança verificada neste estudo significou crescimento. O Ministério do Planejamento, por exemplo, contava, em 1999, com seis secretarias finalísticas<sup>9</sup> e dezessete departamentos a elas vinculados, passando, em 2015, para oito secretarias e 26 departamentos. Durante o período analisado, portanto, esse parece ter sido o comportamento geral da maior parte dos órgãos ministeriais.

As secretarias especiais da Presidência da República, por sua vez, surgem a partir do primeiro governo FHC, e expandem-se mais notadamente a partir do primeiro governo Lula. Após algum tempo, elas adquirem *status* ministerial. Para os fins deste trabalho, classificamos as secretarias com *status* ministerial em três categorias: secretarias de apoio direto à Presidência; secretarias vinculadas a demandas sociais; e secretarias ligadas à infraestrutura e à indústria da pesca. No primeiro grupo podem ser citadas: a Secretaria de Relações Institucionais, a Secretaria de Assuntos Estratégicos e a Secretaria de Comunicação. No segundo grupo, encontram-se: a Secretaria Geral, a Secretaria

9. As secretarias finalísticas são aqui entendidas como unidades responsáveis pela condução de políticas públicas com competências distintas das unidades de assessoria e de áreas-meio (aquelas que executam atividades de apoio às atividades finalísticas).

de Direitos Humanos, a Secretaria de Políticas para as Mulheres e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. No terceiro, a Secretaria de Portos, a Secretaria de Aviação Civil e a Secretaria da Pesca.

A título de exemplo, pode-se salientar a criação da Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria de Políticas para as Mulheres e Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Na década de 1990, as políticas para estes públicos estavam vinculadas à Secretaria dos Direitos da Cidadania, no Ministério da Justiça, que contava com dois departamentos: Departamento dos Direitos Humanos e Departamento da Criança e do Adolescente (Decreto nº 1.796, de 24 de janeiro de 1996).<sup>10</sup>

Em 1998, a Secretaria foi transformada em Secretaria de Direitos Humanos (Decreto nº 2.802, de 13 de outubro de 1998). Competia a ela: “promover e defender os direitos da cidadania, da criança, do adolescente, da mulher, da pessoa portadora de deficiência, do idoso, do negro e de outras minorias” (Brasil, 1998, Artigo 0, inciso I). No governo Lula, esta secretaria passou a estar vinculada à Presidência e ocorreu uma fragmentação organizacional por desagregação de competências, a partir das quais foram criadas secretarias específicas para cada um daqueles públicos: Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria de Políticas para as Mulheres e Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

Assim, se interpretarmos essa elevação de *status* na estrutura organizacional como indicação de que o tema ganha prioridade na agenda governamental, por um lado, pode-se afirmar que o movimento de priorização de agendas sociais teve início no primeiro governo FHC, mas foi significativamente ampliado ao longo do primeiro governo Lula. Por outro lado, olhando para o capital de negociação no âmbito da coalização de governo, a estratégia de criação de novos cargos com *status* de ministro foi uma estratégia muito mais utilizada após o primeiro governo Lula e também durante o governo Dilma.

#### 4 A DIFERENCIAÇÃO HORIZONTAL AO LONGO DO PERÍODO

Durante o período, as transformações na estrutura governamental evidenciam uma forte diferenciação horizontal,<sup>11</sup> tanto pela diferenciação de competências exposta pelo crescimento do número de ministérios, como visto acima, quanto pela diferenciação no interior dos ministérios explicitada pelo crescimento do número de secretarias e seus respectivos departamentos. Para fins de ilustração da trajetória das mudanças, o gráfico 1 mostra a evolução do número de departamentos vinculados a secretarias finalísticas,<sup>12</sup> de vários ministérios no período analisado.<sup>13</sup>

10. Disponível em: <<https://goo.gl/uNhHvM>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

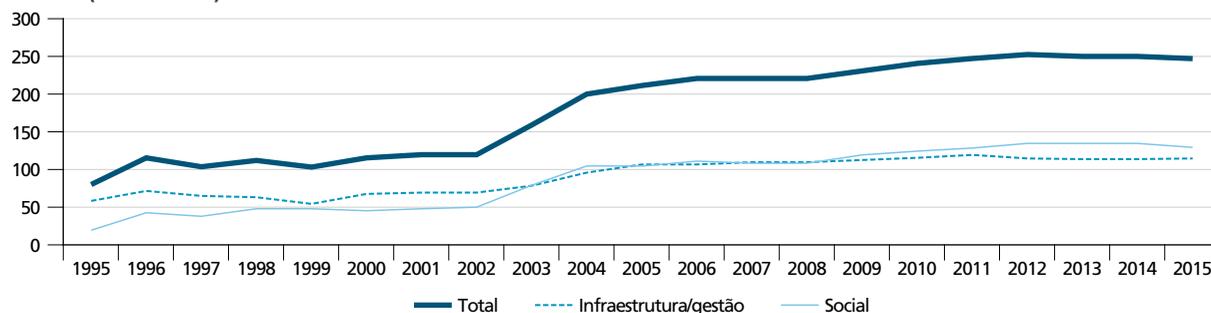
11. As estruturas organizacionais são caracterizadas essencialmente pelo desenho definido pela hierarquia e pela divisão do trabalho, ou seja, respectivamente pela diferenciação vertical e horizontal da organização (Hall, 1996).

12. Registra-se que, em geral, a estrutura hierárquica dos ministérios pode ser composta por até sete níveis hierárquicos abaixo do ministro. No primeiro nível tem-se as secretarias, as quais são compostas por departamentos no nível imediatamente inferior.

13. Integram o levantamento sobre mudanças internas nos ministérios. Os existentes em 1994, ainda que extintos posteriormente, bem como os criados a partir deste mesmo ano. Foram excluídos deste levantamento, além das secretarias com *status* de ministério, o Banco Central, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Cultura e o Ministério da Defesa e os Ministérios do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, em razão de limite de comparabilidade decorrente de descontinuidade já a partir de 1994, ou de ausência de *status* de ministério no período inicial, ou por apresentar nomenclaturas diferenciadas, ou, ainda, por apresentar decretos de modificação sem menção ao nível de departamentos.

No total, observa-se que o número de departamentos nos ministérios analisados salta de 81 para 247 em 2015. Durante o período, há um crescimento contínuo; contudo, o grande salto é dado entre os anos de 2003 e 2006, como mostra o gráfico 1.

GRÁFICO 1  
Evolução do número de departamentos vinculados a secretarias finalísticas do governo federal (1995-2015)



Fonte: Decretos de Modificação de Estrutura Regimental.  
Elaboração dos autores.

Os dados da pesquisa indicam ainda que o Ministério da Justiça, o Ministério do Planejamento, o Ministério da Saúde, o Ministério da Educação e o Ministério de Minas e Energia foram os que apresentaram os maiores números de modificações no período analisado.

Nos casos do Ministério da Saúde e do Ministério da Educação, há uma indicação de ser a expansão um reflexo de alguma inflexão na agenda governamental em favor de temas sociais. Do mesmo modo, o caso do Ministério de Minas e Energia aponta avanço de temas de infraestrutura, sobretudo no período em que se registrou o risco da crise de disponibilidade de energia elétrica.

De outro lado, observa-se que a expansão do Ministério do Planejamento foi mais significativa que as dos Ministérios da Saúde e da Educação. Já o Ministério do Desenvolvimento Social, responsável por importantes políticas da agenda social, permaneceu com sua estrutura praticamente estável entre 2010 e 2016. Ou seja, a elevação de temas sociais na agenda governamental perde força como explicação isolada para o processo de expansão aqui observado.

Chama a atenção o fato de que, no mesmo período em que as secretarias especiais foram criadas e elevadas a *status* de ministérios (mais notadamente a partir de 2003), o Ministério da Justiça que tem parte de seus temas de competências subtraídos para a formação das novas secretarias, segue seu movimento de forte expansão, por meio da diferenciação horizontal de seus departamentos. Destaca-se que, do ponto de vista político, esse tipo de expansão significa crescimento do número de cargos de livre nomeação e exoneração (cargos de confiança). Ou seja, passa a haver mais capital passível de ser utilizado em negociações no âmbito da coalização de governo. Uma discussão sobre trajetória dos cargos de confiança é apresentada nesta edição, no artigo 4, *Cargos de confiança nos mandatos Lula e Dilma*.

Também merece destaque a disseminação dos órgãos colegiados no interior das estruturas organizacionais. No período 1994-2015, o número de órgãos colegiados passou de trinta para 78, em 23 órgãos pesquisados.

Esses órgãos colegiados podem representar formas de abertura do governo federal à participação social nas tarefas de controle, aconselhamento ou na própria formulação de decisões do governo federal quanto a cursos de ação, quando compostos por representantes da sociedade civil, ou como mecanismos de desconcentração de poder, quando compostos por representantes do próprio governo.<sup>14</sup>

A interação entre a Administração Pública e a sociedade a partir destes colegiados é o tema da análise do artigo 10 desta edição, *Articulação e transversalidade: percursos da participação social no governo federal brasileiro*.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os achados iniciais da pesquisa apontam para um movimento contínuo de crescimento da estrutura organizacional no âmbito da Administração Pública Federal brasileira entre o primeiro governo FHC e o final do governo Dilma. Tal expansão é marcadamente caracterizada pela fragmentação decorrente da desagregação de atribuições (especialização funcional), o que equivale a uma transformação pontuada pela criação de órgãos especializados e estreitamento de áreas de atuação.

Tomada como ponto de partida, a dimensão quantitativa da estrutura organizacional e a constatação de maior estreitamento de áreas de atuação, por si só, não respondem a indagações quanto ao mérito dessas transformações e seus impactos sobre a capacidade organizacional da Administração Pública Federal no atendimento a demandas da sociedade. Para tanto, é preciso analisar e comparar as motivações, competências e condições de atuação das novas estruturas criadas e daquelas expandidas, como forma de se averiguar a aderência e a pertinência funcional e política desses movimentos em cada caso concreto de política pública.

Ainda assim, chama a atenção a ausência, durante todo o período analisado, de uma política explícita para a organização da Administração Pública Federal, ou seja, os resultados da pesquisa sugerem que ainda não há critérios a direcionar tais transformações.

Por outro lado, a dimensão quantitativa das transformações aqui relatadas e a identificação de suas áreas de concentração ao longo da estrutura apontam claramente uma certa flexibilidade organizacional como mecanismo de resposta a tensões provenientes do ambiente externo, quer seja como resposta a demandas sociais, quer como consequências de negociações do governo, no âmbito do presidencialismo de coalização. Tal constatação aponta para um modo de organização dinâmico, que conta com institucionalidades capazes de promover adequações em curtos espaços de tempo.

Além disso, superado o pensamento wilsoniano de que a Administração Pública seria um campo apolítico, a trajetória de transformações na estrutura organizacional reflete também permanentes tensões entre o campo político e a organização da ação pública. Ao longo do período ocorre expressiva multiplicação de capital de negociação no âmbito da coalizão, por meio da expansão das estruturas, cujo reflexo imediato é a disponibilização de cargos de livre nomeação e exoneração. Como agenda de pesquisa futura, cabe a investigação sobre o quanto dessa expansão estaria associada ao nosso presidencialismo de coalização e sua crescente fragmentação partidária.

14. De acordo com Salgado (2012), tomando como referência o Decreto-Lei nº 200, de 1967, "o sistema de governança dos órgãos da Administração Direta é singular; ou seja, os processos de coordenação e de tomada de decisão são exercidos, em todos os níveis hierárquicos, por meio da atuação das chefias individuais com a devida comunicação às chefias subordinadas".

Como resultante das tensões presentes nas relações entre Administração Pública e sociedade, a acentuada expansão do número de colegiados, ao longo da estrutura da Administração Pública Federal, revela avanços no sentido da abertura formal de novos espaços de participação ou de desconcentração de poder de decisão. A efetividade e a qualidade da participação, bem como as condições de exercício da democracia nesses espaços, têm sido sistematicamente investigadas nos anos recentes, indicando realidades heterogêneas.

No contexto dinâmico de demandas crescentes e interações complexas, é essencial compreender os limites e as possibilidades do modo de organização de nossa Administração Pública. Assim, são recomendáveis, em uma inadiável agenda de pesquisas, investigações sobre a capacidade estatal relacionadas à sua dinâmica interna em termos de atribuições e distribuição de recursos ao longo da estrutura, aos tipos de influência gerados por nossa institucionalidade política na interação com a Administração Pública, bem como ao seu modo de relacionamento com a sociedade.

Cabe investigar, ainda, em pesquisas futuras, de que modo a flexibilidade de mudanças aqui observada afetou a capacidade organizacional da máquina pública em relação ao atendimento das crescentes e cada vez mais complexas demandas da sociedade.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Decreto nº 2.802, de 13 de outubro de 1998. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1998.
- HALL, R. H. **Organizations: structures, processes and outcomes**. 6. ed. New Jersey: Prentice Hall, 1996.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- SALGADO, V. A. B. **Manual de Administração Pública Democrática: conceitos e formas de organização**. Campinas: Saberes, 2012.
- TACHIZAWA, T.; SCAICO, O. **Organização flexível: qualidade de gestão por processos**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- BRASIL. Decreto nº 1.795, de 24 de janeiro de 1996. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996a.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. **Governos da República**. 3ª. ed. rev. atual. Brasília: Presidência da República, 1996b. 659 p.