TEXTO PARA DISCUSSÃO

2742

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

SILVANA SANTOS GOMES
LUCIANA SILVEIRA
JAQUELINE DA SILVA BORGES
NOËLLE DA SILVA
JOÃO CLÁUDIO BASSO POMPEU
IGOR FERRAZ DA FONSECA
ANTONIO LASSANCE

ipea

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2742

Rio de Janeiro, fevereiro de 2022

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

SILVANA SANTOS GOMES[1]
LUCIANA SILVEIRA[2]
JAQUELINE DA SILVA BORGES[3]
NOËLLE DA SILVA[4]
JOÃO CLÁUDIO BASSO POMPEU[5]
IGOR FERRAZ DA FONSECA[6]
ANTONIO LASSANCE[7]

1. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <silvana.gomes@ipea.gov.br>.

2. Pesquisadora do PNPD na Diest/Ipea. *E-mail*: <luciana.silveira@ipea.gov.br>.

3. Pesquisadora do PNPD na Diest/Ipea. *E-mail*: <jaqueline.borges@ipea.gov.br>.

4. Pesquisadora do PNPD na Diest/Ipea. *E-mail*: <noelle.silva@ipea.gov.br>.

5. Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Diest/Ipea. *E-mail*: <joao.pompeu@ipea.gov.br>.

6. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea. *E-mail*: <igor.fonseca@ipea.gov.br>.

7. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea. *E-mail*: <antonio.lassance@ipea.gov.br>.

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
CARLOS VON DOELLINGER

Diretor de Desenvolvimento Institucional
MANOEL RODRIGUES JUNIOR

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
FLÁVIA DE HOLANDA SCHMIDT

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
JOSÉ RONALDO DE CASTRO SOUZA JÚNIOR

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
NILO LUIZ SACCARO JÚNIOR

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
ANDRÉ TORTATO RAUEN

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
LENITA MARIA TURCHI

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
IVAN TIAGO MACHADO OLIVEIRA

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
ANDRÉ REIS DINIZ

OUVIDORIA: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2022

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: D73; H11.
DOI: http://dx.doi.org/10.38116/td2742

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO.....6

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA 7

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS 13

4 TRAJETÓRIAS MINISTERIAIS EM PERSPECTIVA COMPARADA 19

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 32

REFERÊNCIAS.....35

SINOPSE

Ministérios são estruturas governamentais que se situam na imbricação entre ciclos de políticas públicas, relações político-partidárias e desenho organizacional da administração pública direta. A despeito de sua relevância, a trajetória dos ministérios ao longo do tempo é pouco compreendida, persistindo uma lacuna explicativa quanto aos fatores que levam à criação, à estabilidade, à transformação e à extinção dessas estruturas. Diante desta lacuna, este *Texto para Discussão* buscou endereçar a seguinte questão central: existe um padrão subjacente à trajetória de estruturas ministeriais em diferentes países? Para tanto, empreendeu-se uma análise comparativa das trajetórias de ministérios atinentes a 21 países durante um período de trinta anos (1990-2020) com o objetivo de captar dinâmicas convergentes e divergentes, tendo em vista os sistemas políticos dos países estudados e as áreas temáticas dos ministérios. As conclusões preliminares indicam que os ministérios tendem fortemente à estabilidade independentemente do sistema político do país em questão, ao passo que alterações de competência são a categoria mais frequente de transformação. Além disso, os ministérios mais longevos são aqueles com áreas temáticas relacionadas às atividades estruturantes do Estado, tais como justiça e relações exteriores.

Palavras-chave: estruturas ministeriais; organização administrativa; trajetória institucional; análise comparada.

ABSTRACT

Ministries are government structures that are located at the intersection between cycles of public policies, political party relations and the organizational design of direct public administration. Despite their relevance, the trajectory of the ministries over time is poorly understood, with an explanatory gap persisting as to the factors that lead to the creation, stability, transformation and extinction of these structures. Faced with this gap, this *Discussion Paper* sought to address the following central question: is there an underlying pattern to the trajectory of ministerial structures in different countries? To this end, a comparative analysis of the trajectories of ministries pertaining to 21 countries over a period of thirty years (1990-2020) was undertaken, with the aim of capturing convergent and divergent dynamics in view of the political systems of the countries studied and the thematic areas of the ministries. Preliminary findings indicate that ministries are strongly prone to stability regardless of the political system of the country in question, while changes in competence are the most frequent category of transformation. In addition, the longest running ministries are those with thematic areas related to the structuring activities of the State, such as justice and foreign affairs.

Keywords: ministry structures; administrative organization; institutional trajectory; comparative analysis.

1 INTRODUÇÃO

A organização das estruturas governamentais e sua relação com a formulação e a implementação de políticas públicas compõem focos de análise relevantes em diversos campos das ciências sociais. Ocupando um lugar central na confluência entre desenho organizacional e ciclos de políticas públicas, os ministérios são estruturas diretamente subordinadas ao chefe de governo, tendo por função coordenar organizações estatais e implementar políticas em determinadas áreas. No entanto, investigações acerca das dinâmicas de criação, transformação e extinção de estruturas ministeriais são escassas, especialmente sob perspectiva comparada.

Quando os ministérios são objetos de análise, eles tendem a se vincular a discussões que versam sobre o perfil de titulares (D'Araújo e Ribeiro, 2018; Nyrup e Bramwell, 2020) e à articulação política, que perpassa a sua nomeação e atuação (Martínez-Gallardo, 2014; Codato e Franz, 2017; Blackham e Williams, 2019), sendo incipientes análises que tenham por enfoque a trajetória estrutural e temporal das pastas ministeriais.

Embora um número considerável de trabalhos sobre administração pública comparada tenha sido publicado, persiste uma lacuna quanto ao tema específico das estruturas ministeriais, a despeito de alguns esforços neste sentido – como são os casos do projeto The Strucutre and Organisation of Governments (A Estrutura e Organização de Governos), que mobiliza pesquisadores de quatro países europeus (Alemanha, França, Holanda e Reino Unido) e do projeto WhoGov, um banco de dados que contém informações sobre os titulares de ministérios em 177 países no período 1966-2016.[1] Em sua maioria, as pesquisas existentes focalizam o estudo de estruturas atinentes à administração pública indireta, voltando sua atenção principalmente às agências reguladoras e executivas. Por sua vez, os trabalhos produzidos na chave da política comparada também deixam em segundo plano as estruturas ministeriais enquanto objeto de pesquisa.

Essa escassez de trabalhos teóricos e analíticos ofusca uma compreensão aprofundada sobre a trajetória de ministérios em diferentes contextos nacionais, a despeito da importância do tema para melhor situar as práticas governamentais de organização de ministérios. Com o intuito de preencher essa lacuna e oferecer subsídios para demais análises, este trabalho buscou responder à seguinte questão central: existe um padrão subjacente à trajetória de estruturas ministeriais em diferentes países? Para cumprir com esse objetivo, este *Texto para Discussão* mapeou as estruturas ministeriais de 21 países de diferentes regiões do mundo entre 1990 e 2020: África do Sul, Alemanha, Argentina, Brasil, Canadá, Coreia do Sul, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, França,

1. O projeto WhoGov apresenta os titulares dos ministérios, mas não mostra as mudanças nas estruturas ministeriais, objeto do projeto Estruturas Ministeriais Comparadas.

Índia, Israel, Itália, Japão, México, Noruega, Nova Zelândia, Paraguai, Portugal, Reino Unido e Uruguai. Buscou-se contemplar a trajetória dos ministérios *vis-à-vis* as inserções políticas, econômicas e sociais dos países em questão. Ao ter por base informações extraídas de *sites* oficiais dos poderes Executivos, ministérios e peças orçamentárias, foi construída uma base de dados que contempla as transformações na trajetória ministerial no recorte temporal selecionado, bem como a data de criação das pastas ministeriais que compõem a base.

Além desta parte introdutória, este texto conta com mais quatro seções. A seção 2 trata da fundamentação teórica do estudo, na qual são exploradas as principais contribuições provindas dos estudos organizacionais, das teorias neoinstitucionais e da literatura sobre sistemas políticos e políticas públicas. A seção 3 apresenta os procedimentos metodológicos empregados na realização da pesquisa. Na seção 4, é empreendida uma análise preliminar dos dados levantados, examinando-se comparativamente as trajetórias ministeriais dos 21 países que integram a pesquisa em dois eixos: sistemas políticos e áreas temáticas. Por fim, as considerações finais sintetizam as principais descobertas e indicam possíveis desdobramentos da pesquisa.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Governos ao redor do mundo são marcados por experiências de continuidade e modificação de suas estruturas organizacionais. Os chefes de Estado e as demais lideranças de alto escalão que detêm essa prerrogativa criam, extinguem, fundem, moldam e reorientam ministérios e demais órgãos vinculados, em processos que, muitas vezes, constituem ferramentas estratégicas de governo. É nesse sentido que March e Olsen (1989) consideram que as reformas organizacionais constituem políticas públicas em si.

Os motivos subjacentes à continuidade, à transformação e à extinção de estruturas ministeriais não são unidimensionais, sendo mais adequado compreendê-los como uma imbricação entre fatores organizacionais, institucionais e políticos (Hammond, 1986; Seidman, 1998; Stinchcombe, 1965). O peso exercido por cada um desses fatores em ministérios, países e períodos específicos é sensível ao contexto e, consequentemente, variável de acordo com as dinâmicas socioeconômicas e políticas locais. As diferentes dimensões que compõem as estruturas ministeriais fazem com que o recurso a uma única perspectiva teórica seja insuficiente para explicar tanto a estabilidade quanto as mutações sofridas por tais estruturas, ao longo do tempo.

Tendo em vista o encadeamento entre fatores organizacionais, institucionais e políticos, o enquadramento teórico adotado neste trabalho está ancorado em três pilares:

i) teorias organizacionais; ii) teorias neoinstitucionais; e iii) teorias que se ocupam da relação entre política e burocracia estatal. Estas três dimensões (organizacional, institucional e política) refletem a trama complexa na qual se inscreve a análise de trajetórias ministeriais. Yesilkagit (2020) argumenta que, embora mudanças em coalizões políticas e crises inesperadas possam resultar na reorganização de estruturas governamentais, as diferentes maneiras pelas quais esse processo pode tomar forma (como fusões e cisões) são orientadas por causas distintas. Ainda que a interação entre as preferências da coalizão governante e o contexto institucional possa ser considerada como um elemento transversal às transições pelas quais passam estruturas governamentais, seus efeitos não são uniformes. No estudo em questão, Yesilkagit (2020) identifica que enquanto governos ideologicamente próximos à direita aumentam a probabilidade de uma estrutura governamental ser extinta ou aglutinada com outra, outros tipos de mudança (como substituições) não são significativamente afetados por essa orientação ideológica.

Explicar a trajetória de ministérios é um esforço que se imiscui com as dinâmicas de transformação dessas estruturas em dois sentidos. Em primeiro lugar, conforme a literatura especializada indica, observar apenas eventos de criação e de extinção é um esforço insuficiente para apreender rupturas e continuidades na identidade organizacional de um ministério. Carroll *et al*. (2020) destacam que, sendo o conjunto de responsabilidades e competências expressas na denominação formal da entidade, a identidade organizacional pode persistir mesmo em contextos de transição. Além disso, essa abordagem habilita uma articulação entre diferentes níveis de análise ao situar eventos ocorridos no nível micro (tal como uma fusão entre pastas ministeriais) em um plano de transformações estruturais (uma reforma administrativa que vise ao enxugamento do aparato burocrático estatal, por exemplo).

Em síntese, o enquadramento teórico indica que os processos de criação, transformação e extinção de estruturas ministeriais estão situados na confluência entre fatores organizacionais, institucionais e políticos. Além de evidenciar a multicausalidade desses processos, a discussão teórica desenvolvida ao longo desta seção compõe um quadro interpretativo que contempla a complexidade do objeto de pesquisa e habilita uma análise comparativa dos países selecionados.

2.1 Fundamentos organizacionais dos ministérios

Organizações exercem uma função de mediação entre as estruturas ordenadoras do Estado e os atores que atuam no setor público. No caso dos ministérios, é possível abordar a dimensão organizacional sob duas perspectivas: i) inserindo-a em um desenho organizacional que abrange a distribuição de competências entre os diferentes órgãos da administração pública direta; e

ii) examinando sua estrutura organizacional interna. Independentemente da perspectiva adotada, a estrutura organizacional dos ministérios é um fator crucial no ciclo de políticas públicas, dado o seu papel na formação de preferências e identidades que orientam o processo decisório governamental (Egeberg, 2007).

Desde os trabalhos seminais dos estudos organizacionais (Lawrence e Lorsch, 1967; March e Simon, 1958; Selznick, 1948), a adaptabilidade das organizações ao ambiente externo desponta como um atributo importante para situá-las em um sistema formal de delegação e coordenação de competências entre diferentes unidades constitutivas. Essa adaptabilidade é frequentemente expressa através de mudanças organizacionais que podem alterar desde os papéis designados a diferentes atores até as tarefas operacionais que sustentam o cumprimento dos objetivos da organização. Embora alguns trabalhos defendam a prevalência do chefe do Poder Executivo (Elgie, 1997) nos processos de mudança, o próprio ministro pode atuar como protagonista da reorganização da pasta sob seu comando, a depender do seu grau de autonomia e dos limites institucionais aplicáveis (Gailmard e Patty, 2012; Huber e Shipan, 2002).

Uma reflexão que decorre desta discussão se refere às razões que impulsionam mudanças na estrutura organizacional dos ministérios. A literatura sobre mudanças organizacionais no setor público oferece uma gama diversificada de explicações para o fenômeno. De um lado, há estudos inspirados nas pesquisas sobre as organizações do setor privado, elencando fatores relativos à produtividade e à busca por eficiência como causas de mudanças organizacionais (Robertson e Seneviratne, 1995). De outro, identifica-se um nicho de trabalhos que, atentando-se para as diferenças entre os setores público e privado, chama atenção para elementos como *accountability* e melhor atendimento das expectativas da sociedade enquanto forças motrizes de mudanças organizacionais (Romzek, 2000). Em ambos os casos, é comum encontrar abordagens que se debruçam sobre os fatores que conduzem a um processo de mudança exitoso (Fernandez e Rainey, 2006).

As relações entre estabilidade e mudança organizacional não ocorrem à revelia dos arranjos institucionais nos quais as estruturas governamentais estão inseridas (Ashworth, Boyne e Delbridge, 2007). A articulação entre organização administrativa e contexto institucional é chave de compreensão relevante para analisar a trajetória de ministérios. Para além da influência exercida sobre arranjos organizacionais, elementos institucionais são igualmente importantes para compreender os limites nos quais os atores políticos desfrutam de autonomia para promover ou resistir a mudanças na estruturação de ministérios. Com isso, arcabouços institucionais podem exercer um efeito significativo sobre a trajetória de estruturas ministeriais por meio de duas vias

principais: i) estabelecimento de normas que regem a criação, a transformação e a extinção de ministérios; e ii) promoção de estímulos ou entraves a transformações.

2.2 Contribuições das teorias neoinstitucionais

O contexto institucional de cada país é composto por fatores domésticos e internacionais que interagem em diversas instâncias, acarretando implicações para reorganizações administrativas. Nos últimos trinta anos, as mudanças de ordem econômica e social ocorridas globalmente, em diferentes graus, obrigaram as instituições a se adaptarem. Isso mostra que fatores conjunturais também contribuem para a criação e/ou transformação de estruturas ministeriais, para além das coalizões políticas e dos interesses partidários, fazendo com que a criação de ministérios não se configure como um processo puramente técnico ou político. Cada temática tem uma trajetória particular, envolvendo atores e fatores conjunturais, sociais e econômicos específicos de cada país que, frequentemente, interagem com agendas e atores internacionais.

Analisando o processo de criação de ministérios relacionados ao meio ambiente entre 1960 e 2009 em nível global, Aklin e Urpelainen (2014) exploram uma teoria de interações doméstico-internacionais, na qual fatores domésticos são entendidos como condições para compreender a forma como influências internacionais agem. Os autores demonstram que fatores domésticos (sobretudo democratização) modificam os efeitos de elementos internacionais, tais como pressão externa e disponibilização de ajuda financeira externa (Aklin e Urpelainen, 2014, p. 778).

Reconhecer a importância das instituições e dos arranjos institucionais não implica uma única maneira de mobilizá-los para explicar fenômenos sociopolíticos. No entanto, Engel (2005) defende que, a despeito das variações em termos de abordagem e de metodologia, o denominador comum das escolas institucionalistas reside no reconhecimento do papel central desempenhado pelas instituições na formatação das interações sociais.

As diferentes matrizes da tradição neoinstitucionalista oferecem explicações distintas para os processos de estabilidade, transformação e variabilidade institucional (Hall e Taylor, 2003; Lecours, 2002; Stone, 1992). A vertente da escolha racional devota sua atenção para a otimização entre meios e fins e a busca por eficiência no fornecimento de bens públicos. O institucionalismo histórico toma a dependência da trajetória como ponto de partida para entender fenômenos associados à distribuição assimétrica de poder, enfatizando que instituições presentes são legatárias de arranjos pretéritos e que mudanças estruturais encontram maior espaço para florescer em conjunturas críticas (Collier e Collier, 2002; Capoccia e Kelemen, 2007; Pierson, 2004). Já o institucionalismo sociológico recorre a categorias como valores e cultura para investigar a dupla

relação de conformação entre indivíduos e instituições, enfatizando, ainda, a importância da busca por legitimidade na formatação das organizações. Essas chaves teóricas abarcam diversos aspectos integrantes da trajetória das estruturas ministeriais, tais como a resistência a mudanças e a responsividade ao contexto.

2.3 Política, burocracia e estruturas ministeriais

As contribuições provindas das teorias neoinstitucionais fornecem conceitos pertinentes para explicar as continuidades e descontinuidades presentes nas trajetórias ministeriais. No entanto, a inserção dos ministérios na organização do Poder Executivo e suas funções de formulação e coordenação de políticas públicas tornam indispensáveis a análise dos fatores políticos que contribuem para a configuração das estruturas ministeriais (Sieberer *et al*., 2021). Nesse sentido, a dimensão política das estruturas ministeriais pode ser desdobrada em três eixos: i) os efeitos estruturais do sistema político; ii) as arenas político-partidárias; e iii) os reflexos organizacionais da atuação de ministérios no processo de formulação de políticas públicas.

Em regimes democráticos, as estruturas formais das instituições têm origem na política, assim como as próprias políticas públicas. Além disso, a importância de analisar a ordenação política dos Estados para um melhor entendimento sobre sua organização administrativa é chancelada pela literatura especializada (March e Olsen, 1983; Jacobsen, 2006). Nessa chave de análise, Moe (1985) mobiliza o conceito de política de escolha estrutural, em que os atores políticos representam interesses diversos e usam a sua autoridade para moldar a organização governamental.

White e Dunleavy (2010), por sua vez, constataram a pertinência de aspectos políticos nas reorganizações em governos britânicos entre 1979 e 2009. A principal motivação identificada em entrevista a 35 servidores públicos do governo britânico diz respeito à oportunidade de recompensar aliados e de sinalizar prioridades para o eleitorado. Motivações de ordem política são apontadas pela maioria dos entrevistados (48%) como determinantes de reconfigurações ministeriais, seguidas de *delivery* (29%) e razões administrativas externas ou internas (23%). Assim, as características fundamentais das instituições nos diversos sistemas políticos têm lógicas políticas que definem o desenho organizacional e as tendências de mudança organizacional (Moe, 1985).

Ao comparar sistemas presidencialistas e parlamentaristas, Moe e Caldwell (1994) ilustram uma proposição geral: a de que todas as formas institucionais de democracia apresentam dinâmicas e políticas próprias. Os autores indicam que, em um sistema de separação de poderes, a forma pela qual a autoridade é dividida e formalizada protege determinadas vitórias políticas.

O resultado é a formação de governos altamente burocráticos, sendo que cada sistema, em virtude da sua forma institucional, apresenta um tipo de política de escolha estrutural distinta para impulsionar o bom desempenho do governo.

Na esfera das atividades político-partidárias, as coalizões assumem um papel central nas explicações acerca dos fatores que determinam a organização de estruturas ministeriais. A literatura sobre extinção de agências governamentais (Askim *et al*., 2020; Corbett e Howard, 2017; James *et al*., 2016) converge ao sugerir que transformações na coalizão governante estão frequentemente associadas ao término dessas estruturas. Abordando a questão do elevado número de pastas ministeriais, Gomes e Alves (2017) elencam as acomodações político-partidárias, a ineficiência da gestão pública ou a sobreposição de funções como razões desse fenômeno.

Embora algumas pesquisas busquem estimar os efeitos de fatores políticos sobre o desenho organizacional de estruturas de governo, decodificar os mecanismos causais dessa relação é uma dificuldade que persiste. Kuipers, Yesilkagit e Carroll (2020) salientam que ministérios são estruturas altamente dinâmicas, podendo uma mesma pasta passar por fusões, cisões e mudanças de nome ao longo de sua trajetória. Em grande parte, essas alterações são influenciadas por questões de ordem política – tais como eleições, mudanças nas preferências de partidos políticos e nas agendas de políticas públicas, bem como transições na ideologia dominante de governo – que afetam os ministérios não apenas na nomeação de titulares para as pastas, mas também sua organização interna (Davis *et al.*, 1999; Halligan, 1987).

Da mesma maneira, ganhos de projeção de determinadas pautas – a exemplo das políticas de gênero e da transformação digital do setor público – podem culminar na criação de ministérios com atuação voltada para áreas emergentes. No Brasil, um caso relevante pode ser encontrado na Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir). Analisando seu processo de criação, Gomes e Alves (2017) destacam que, para além das questões políticas e técnicas, a origem da Seppir também reflete a elaboração de políticas públicas e a cooptação dos movimentos sociais. Contudo, o fato de uma determinada pauta não ser contemplada com um ministério eminentemente dedicado a ela não significa, necessariamente, que a agenda em questão não constitui uma prioridade de governo. Diante das dificuldades organizacionais, institucionais e políticas enfrentadas na criação de ministérios, muitas vezes, pautas relevantes são alocadas em alguma unidade especializada intraministerial ou em outras tipologias de estruturas governamentais, tais como agências e fundações.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste estudo de caráter exploratório, foi empregado o método comparativo a fim de cotejar as dinâmicas de estabilidade e transformação ministerial dos 21 países que integram esta fase da pesquisa. Tendo em vista que a trajetória dos ministérios é responsiva ao contexto institucional no qual está inserida, buscou-se delinear as diferentes dimensões institucionais, políticas, burocráticas e socioeconômicas de cada país, observando-se também eventos de alcance global, como crises econômicas, e seus possíveis efeitos sobre ministérios.

A pesquisa contemplou as seguintes etapas: i) a escolha dos países; ii) o mapeamento das estruturas ministeriais; e iii) a construção da base de dados. Todas as etapas foram conduzidas de modo concomitante a dois levantamentos bibliográficos, quais sejam: uma revisão da literatura especializada e uma revisão para contemplar as características das administrações públicas dos países pesquisados. No primeiro momento da pesquisa, realizou-se a descrição do quantitativo de pastas ministeriais de cada um dos países, observando a existência de estabilidade e de transformações. Para esta etapa, foi utilizada a estatística descritiva básica. O marco temporal apresentado nos gráficos varia na medida em que se levou em consideração os governos vigentes em 1990 (que podem ter começado antes) e 2020.

Partindo dessa lógica, o estudo coletou dados passíveis de abordagem quantitativa a fim de comparar as trajetórias de existência (como criação e estabilidade) e de transformação (extinção, modificação de nome e/ou de competências, cisão e fusão de pastas ministeriais) de 21 países, tendo por recorte temporal o período entre 1990 e 2020. Esse recorte de trinta anos é suficientemente longo para que se possa observar a trajetória das estruturas ministeriais nos países selecionados. Ademais, trata-se de um período que se insere em dinâmicas importantes de transformação do Estado e de seu aparato burocrático, tais como a prevalência de políticas de cunho neoliberal, intensificação da globalização e crises econômicas que produziram efeitos estruturais relevantes.

Os países estudados foram: África do Sul, Alemanha, Argentina, Brasil, Canadá, Coreia do Sul, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, França, Índia, Israel, Itália, Japão, México, Noruega, Nova Zelândia, Paraguai, Portugal, Reino Unido e Uruguai. Os critérios para a escolha desses países foram:

- que os casos estudados pudessem oferecer informações confiáveis e adequadas, sobretudo em relação a apresentarem dados ao longo do recorte temporal estudado;

- que os países escolhidos oferecessem dados públicos, disponíveis com maior grau de transparência, de modo que permita que as informações e conclusões deste estudo possam ser verificáveis por outros pesquisadores em suas fontes originais;

- que houvesse alguma segurança de que esses dados viessem a ser continuamente atualizados e que esses mesmos países possam ser estudados no futuro, verificando novas trajetórias de sua estrutura ministerial; e

- que os casos oferecessem tanto similaridades quanto variações no rol de variáveis estudadas. Portanto, buscou-se uma variedade de casos de países presidencialistas e parlamentaristas, unitários e federalistas, mais ou menos populosos, e de maior e de menor renda *per capita* e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).[2]

Para além deste estudo, a linha de pesquisa aqui inaugurada busca construir uma base de dados aberta, confiável e sistematicamente atualizada para que possa prestar-se a pesquisas distintas, mas cujos achados podem ser complementares, por exemplo: i) estudos de caso; ii) análise de pares contrafactuais (pares de perfil similar com apenas uma variação nas variáveis independentes); e iii) comparação entre casos de perfis distintos, em que a existência de eventuais padrões de estrutura ministerial que, porventura, ocorram independentemente dessas disparidades de perfil entre os países indique que outros fatores explicativos de estabilidade da estrutura ministerial estejam além das variáveis preliminares aqui apresentadas. A base assim constituída pode servir como um primeiro passo para a escolha de casos cuja variação ou estabilidade pareçam significativas e possam motivar outros estudos qualitativos em profundidade.

É importante destacar que a base de dados construída neste projeto difere de outras bases existentes em dois aspectos principais: i) realização de levantamento do ano de criação dos ministérios; e ii) discriminação da situação de estabilidade ou de transformação para cada ministério, país e ano. Tais informações permitem analisar tanto a longevidade das pastas ministeriais quanto traçar uma trajetória detalhada de cada ministério. Essas particularidades, no entanto, não impediram que fossem realizados testes de consistência com o intuito de validar, por exemplo, o quantitativo anual de ministérios para cada país.

Para cumprir com os objetivos aqui delineados para esse fim, utilizou-se um desenho misto de pesquisa que contemplou a coleta de dados descritivos compilados em base de dados que possibilitasse a extração de estatísticas passíveis de inferências quantitativas e qualitativas, na medida em que se realizou também o levantamento de bibliografia especializada. Estudos que utilizam métodos de pesquisa mista têm por finalidade: i) lançar um olhar macro sobre o fenômeno; ii) elaborar a formulação do problema com maior clareza; iii) ajustar dinamicamente as perguntas de pesquisa; e iv) explorar melhor os dados coletados, apoiando solidamente as inferências científicas (Sampieri, Collado e Lucio, 2013), sendo compatíveis com o objetivo de desenvolver comparações basilares de uma instituição particular

2. Nem todas essas variáveis foram abordadas neste texto.

ou de um processo político (Peters, 1998). Descrever e comparar sistemas inteiros, assim como produzir teoria fundamentada, não são objetivos imediatos desta pesquisa exploratória. Para melhor entendimento do fenômeno, esta pesquisa utilizou, portanto, tanto métodos qualitativos quanto quantitativos, optando-se por uma visão pragmática dessa integração metodológica.

Inicialmente, para habilitar a comparação a partir dos sistemas políticos, os países foram classificados de acordo com o sistema de governo, a forma de governo e a forma de Estado, conforme sintetizado pelo quadro 1. Em sua maioria (71,42%), os países avaliados adotam o regime republicano, sendo 38,09% repúblicas unitárias e 33,33% repúblicas compostas. Por sua vez, das seis monarquias que integram a amostra, apenas uma apresenta forma de Estado composta (Canadá).[3]

QUADRO 1

Classificação política dos países analisados

País	Sistema de governo	Forma de governo	Forma de Estado
África do Sul	Parlamentarismo	República	Composto
Alemanha	Parlamentarismo	República	Composto
Argentina	Presidencialismo	República	Composto
Brasil	Presidencialismo	República	Composto
Canadá	Parlamentarismo	Monarquia	Composto
Coreia do Sul	Presidencialismo	República	Unitário
Dinamarca	Parlamentarismo	Monarquia	Unitário
Espanha	Parlamentarismo	Monarquia	Unitário
Estados Unidos	Presidencialismo	República	Composto
França	Semipresidencialismo	República	Unitário
Índia	Parlamentarismo	República	Composto
Israel	Parlamentarismo	República	Unitário
Itália	Parlamentarismo	República	Unitário
Japão	Parlamentarismo	Monarquia	Unitário
México	Presidencialismo	República	Composto
Noruega	Parlamentarismo	República	Unitário
Nova Zelândia	Parlamentarismo	Monarquia	Unitário
Paraguai	Presidencialismo	República	Unitário
Portugal	Parlamentarismo	República	Unitário
Reino Unido	Parlamentarismo	Monarquia	Unitário
Uruguai	Presidencialismo	República	Unitário

Elaboração dos autores.

3. Destaca-se que a questão federativa ocupa um papel de destaque na agenda política canadense, sobretudo no que diz respeito aos impactos fiscais decorrentes do pacto federativo (Béland *et al.*, 2017).

Esses dados demonstram que aproximadamente 61,9% dos países analisados são parlamentaristas, em contraste com 33,3% de países presidencialistas. A prevalência de sistemas parlamentaristas aponta para vias de investigação acerca da relação entre o sistema de governo e a dinâmica das estruturas ministeriais ao longo do tempo. A estabilidade de gabinetes é um tema recorrente na ciência política, tendo suscitado diversas discussões sobre suas causas de estabilidade e dissolução, os critérios que orientam sua composição e o papel desempenhado pelo desenho institucional (Woldendorp, Keman e Budge, 2000).

Em sistemas parlamentaristas, a estabilidade de gabinetes é particularmente associada a questões de legitimidade, confiança e arranjos de coalizão, adotando-se como *proxy* o tempo de duração em que determinado gabinete permanece no poder (Lijphart, 1999). No entanto, para compreender as nuances das trajetórias ministeriais, é necessário distinguir entre a estabilidade dos ministros e a estabilidade dos ministérios, tendo em vista que os padrões de estabilidade individual e institucional nem sempre são coincidentes (Huber e Martinez-Gallardo, 2008).

Em sua maioria, foram analisados Estados unitários (61,9%). Contudo, entre tais Estados, existem diferenças significativas em relação à concentração de poder – o que se torna evidente ao compararmos os casos da França e da Espanha, por exemplo – e à adoção de um regime de distribuição de poder e competências que os aproxima de um sistema composto, a exemplo da Itália.

A análise documental, que permitiu inferir dados de criação, de alteração de nome e de extinção de cada estrutura ministerial, foi sistematizada em um banco de dados e complementada por pesquisa bibliográfica adicional pertinente à gestão pública dos países estudados, o que possibilitou aferir alterações de competência – como a transferência de uma política pública de uma pasta ministerial para outra – ou a elevação de um departamento a ministério. Pela natureza de qualquer base de dados não relacional, esse conjunto detalhado de informações não se reflete na presente versão do banco de dados desta pesquisa.

Outra limitação própria do desenho de pesquisa é a ocorrência de mudanças intraministeriais, que podem ser frequentes. Nos casos de Itália (Mele e Ongaro, 2014) e Reino Unido (White e Dunleavy, 2010), observou-se que as alterações ministeriais acarretam custos inferiores à criação de novos ministérios, ao mesmo tempo que possibilitam atender a demandas políticas dos aliados dos governos de turno. As alterações internas às estruturas ministeriais que fugissem ao escopo das competências (isto é, das políticas públicas desenvolvidas pelos ministérios) não foram mapeadas e sistematizadas neste primeiro levantamento de dados devido ao enfoque desta pesquisa exploratória. Sendo esta uma primeira aproximação do objeto de pesquisa, foi necessário enfrentar,

preliminarmente, os macroelementos dessas estruturas, que se traduzem, principalmente, na designação oficial do ministério e em sua área de atuação temática.

A partir das taxas médias de estabilidade e de modificações das pastas, é possível analisar a flexibilidade ou a rigidez das estruturas ministeriais. A descrição das estruturas ministeriais foi acompanhada por uma análise temporal e comparativa das pastas, tendo em vista o sistema de governo e como os setores temáticos dos ministérios se comportam em cada um dos países. Além disso, a partir da data de criação das pastas, foi possível verificar a existência ou não de movimentos convergentes no surgimento de determinados temas e estruturas entre os distintos países.

3.1 Construção da base de dados

A base de dados foi formada pelas variáveis descritas no quadro 2 a seguir.

QUADRO 2
Variáveis da base de dados

Variáveis da base de dados da estrutura ministerial dos países	Descrição
País	Nome do país
Ano	Ano sob análise
Nome do ministério	Nome da pasta ministerial em inglês, português ou espanhol
Data da criação	Ano de criação do ministério original
Tipo de mudança	Alteração de nome/alteração de competência/fusão/cisão/extinção/recriação
Data de mudança	Ano correspondente ao tipo de mudança
Chefe de governo	Presidente ou primeiro-ministro no ano de referência
Partido do chefe de governo	Partido do presidente ou primeiro-ministro
Classificação temática	Área de atuação do ministério
Macroáreas	Quatro grandes áreas de concentração
Fonte dos dados	*Weblink* para sítio eletrônico ou referência ao documento consultado
Referências listagem/criação	Fontes adicionais consultadas
Observações adicionais	Informações adicionais pertinentes ao ministério referido

Elaboração dos autores.

Os dados foram coletados em fontes e documentos oficiais de cada país, como sítios eletrônicos dos ministérios e peças orçamentárias, com o objetivo de traçar a trajetória dos ministérios. Assim, se um ministério existe na lei orçamentária de um determinado ano, mas não figura no ano subsequente, é razoável inferir que a estrutura foi remanejada ou extinta. Isso se confirma também no histórico dos ministérios comumente apresentado nos correspondentes sítios oficiais.

Note-se que há dados faltantes (*missing data*) quanto ao ano de criação de alguns ministérios na África do Sul e no Japão, não localizados em fontes oficiais.

Em casos específicos, como Canadá, México e Nova Zelândia, foi possível consultar dados ministeriais previamente compilados em pesquisa anterior[4] em texto e/ou banco de dados contendo os nomes dos ministérios, bem como suas datas de criação e demais mudanças. Em um dos casos – Reino Unido – foi possível cruzar diferentes fontes para coligir e sistematizar a informação: desde os boletins legislativos aos registros dos arquivos nacionais disponíveis para consulta *online*.

Devido ao critério empregado para registrar as datas de criação, alguns ministérios remetem a anos ou séculos anteriores, ainda que tenham sofrido profundas alterações até alcançar a moderna forma.[5] Já para os casos de fusão ou cisão, considerou-se a data de criação do ministério que atendeu à principal competência da nova estrutura ministerial.

Dado que os nomes dos ministérios podem sofrer variações de um país a outro, adotou-se duas categorizações adicionais na base de dados: classificação temática e macroárea. A classificação temática se refere à área de atuação de determinado ministério. Tome-se como exemplo as pastas de agricultura: essas frequentemente apresentaram competências adicionais, como pesca ou florestamento. Independente das alterações de nome e competências que tenham sofrido – contabilizadas na categoria "tipos de mudança" – entende-se que as competências principais da pasta foram mantidas; assim, receberam a mesma classificação temática ao longo da série histórica (agropecuária e pesca). Essa classificação permite uma padronização, ainda que incipiente, para o acompanhamento das políticas públicas ao longo da série 1990-2020.

A classificação por macroáreas serve ao propósito de reduzir os ministérios às suas áreas essenciais de atuação, o que também permite apurar a preponderância ou a sub-representação de determinado setor. Baseando-se na categorização realizada por Silva e Barbosa (2019), foram adotadas as macroáreas descritas a seguir.

1) Economia: responsáveis pela formulação da política, do planejamento, da governança e gestão macroeconômica ou de setores econômicos específicos. Envolve atividades como a arrecadação

4. Alguns dados utilizados foram originalmente coletados no âmbito do projeto Relações entre os Sistemas Políticos e a Estrutura da Administração Pública, desenvolvido em parceria entre o Ipea e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e coordenado por Sheila Cristina Tolentino Barbosa. É importante destacar que, para os fins deste trabalho, tais dados foram atualizados e complementados.

5. Para fins de ilustração, tome-se o caso do Tesouro britânico: suas raízes históricas remontam ao século XI, quando foi criado para ser o Tesouro de guerra do monarca Eduardo, o confessor; foi organizado como conselho durante quatrocentos anos, até que a função ministerial fosse reconhecida no século XIX (Brazier, 1997).

de tributos e a execução orçamentário-financeira. Engloba pastas como fazenda, planejamento, desenvolvimento, indústria, comércio exterior, agricultura e turismo.

2) Governo: pastas destinadas à organização do serviço civil e militar, em atividades atinentes à estrutura administrativa, gestão de pessoal, defesa e outras atividades típicas da administração estatal e das relações político-institucionais.

3) Infraestrutura: pastas ligadas aos temas de transportes e logística (rodovias, ferrovias, portos e aeroportos), energia, meio ambiente, comunicação, integração, habitação[6] e cidades.

4) Social: pastas destinadas aos serviços públicos como educação, saúde, assistência social e políticas de direitos humanos (incluindo igualdade de gênero, família e outras), isto é, políticas, programas e ações que possuem impacto direto na vida da população e em seus direitos fundamentais (direito à vida, à igualdade, à liberdade e ao bem-estar).

4 TRAJETÓRIAS MINISTERIAIS EM PERSPECTIVA COMPARADA

A trajetória dos ministérios dos 21 países investigados neste trabalho apresenta uma dinâmica de estabilidade e transformação quanto ao número de pastas e às áreas temáticas contempladas por tais estruturas e que se explica por fatores organizacionais, institucionais e políticos. Para estruturar a análise empírica, foram estabelecidos dois eixos de comparação: um centrado nos sistemas políticos e outro voltado para as áreas temáticas.

De modo geral, é possível observar uma forte tendência de estabilidade nas estruturas ministeriais independentemente do sistema e da forma de governo. A partir dos dados coletados, é possível inferir que as repúblicas presidencialistas são mais estáveis no que tange às estruturas ministeriais, enquanto o único caso de república semipresidencialista analisado – França – é o que apresenta maior proporção de transformações nas estruturas ministeriais, mais do que os países parlamentaristas e presidencialistas.

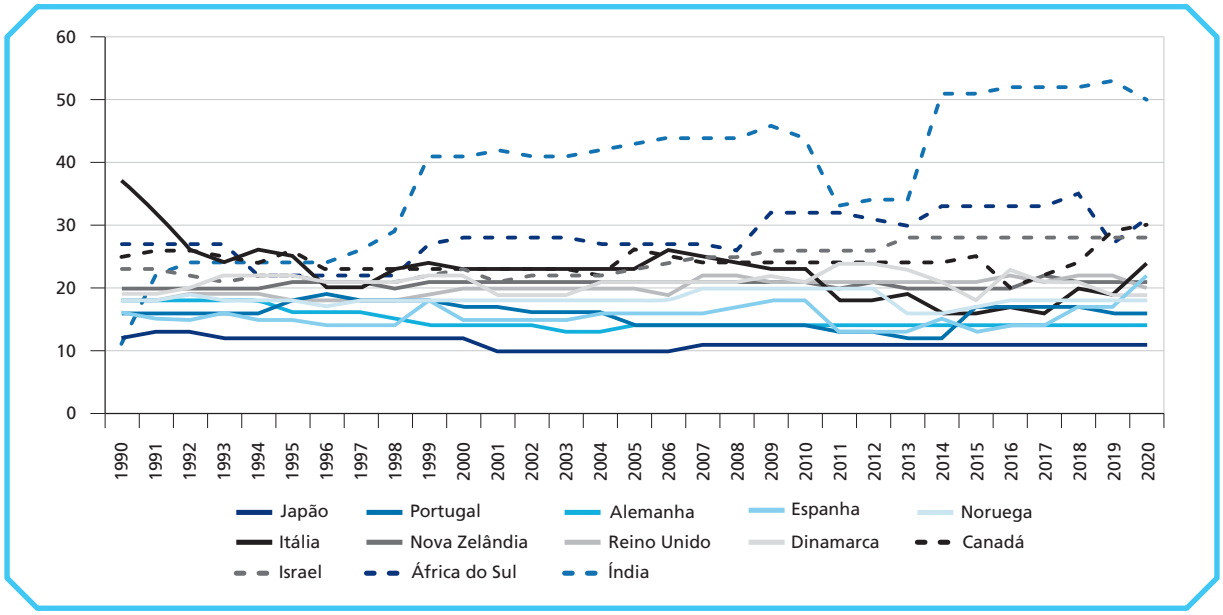
Ao se escalonar essa análise de acordo com o sistema e a forma de governo ao longo do tempo, as diferenças nas dinâmicas de estabilidade e transformação tornam-se ainda mais evidentes. Considerando que o marco temporal inicial da pesquisa é 1990, nos casos de governos cujos mandatos tiveram início anteriormente a esse período, foram inseridos os anos imediatamente anteriores com o objetivo de demonstrar a data de origem daquelas formações ministeriais; África do Sul e Coreia do Sul são os dois países em que isso ocorreu.

6. Foi observado que alguns países trataram em algum momento as questões habitacionais no campo da infraestrutura e urbanismo, enquanto outros como questão social.

Nos países parlamentaristas contemplados pela pesquisa, a tendência geral de estabilidade pode ser verificada em todo o recorte temporal. Entretanto, dois períodos em particular apresentam maior proporção de transformações: 1999-2001 (criação de dezessete ministérios) e 2009 (criação de sete ministérios). Ambos os períodos remetem à recuperação em duas crises globais: o primeiro recorte remete ao pós-crise asiática (1997) à crise dos países emergentes (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – Brics) (1998-2001). A extinção de ministérios foi maior na Índia (33), na África do Sul e na Dinamarca (28), algo que não se observou – no mesmo volume – em países presidencialistas. No entanto, observou-se nesses países que a criação de ministérios foi maior que a extinção de pastas: as transformações ministeriais como alteração de competências, mudança de nome, fusões ou cisões ministeriais foram mais recorrentes do que a criação ou extinção de pastas. Alterar uma estrutura, portanto, tem sido o caminho mais comum adotado nesses países, especialmente na Itália (86 transformações), Dinamarca (72) e Espanha (51).

GRÁFICO 1

Trajetória de número de ministérios em países parlamentaristas (1990-2020)

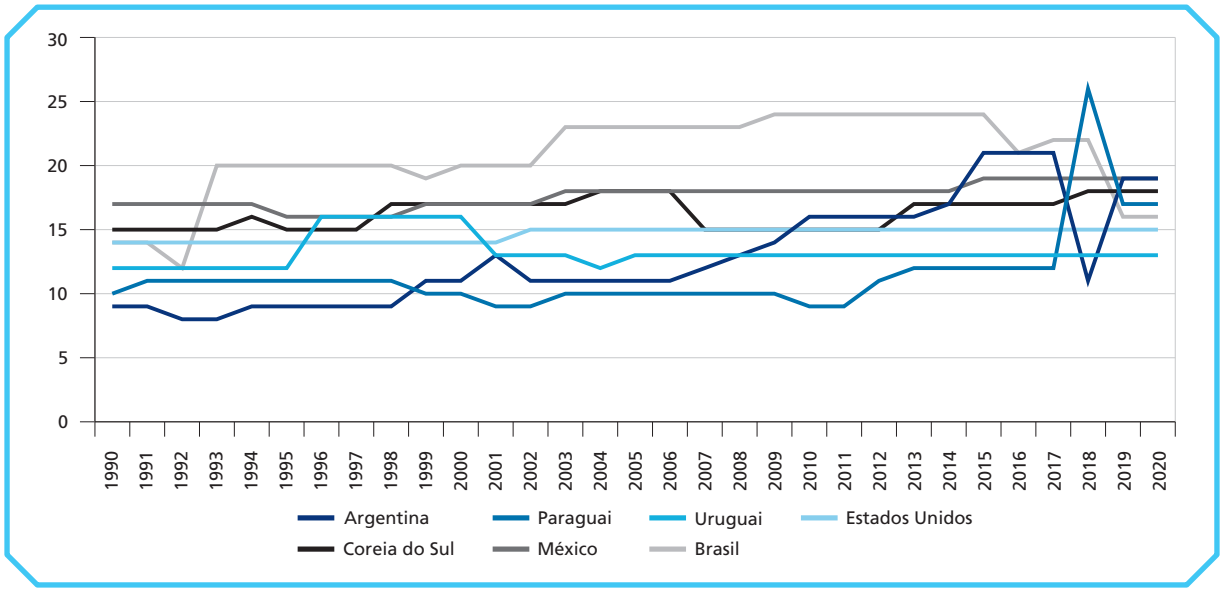


Elaboração dos autores.

Nos países presidencialistas que compõem a amostra, o nível de permanência dos ministérios é ainda mais elevado. Foram criados menos ministérios nesses países do que nos países parlamentaristas: em média, dois ministérios novos por ano da série histórica, sendo que a Argentina criou ou recriou vinte estruturas entre 1990-2020. A mortalidade ministerial foi ainda menor: 54 pastas foram extintas no período. O Brasil foi o país presidencialista que mais extinguiu estruturas no período, respondendo por 25 extinções, principalmente entre 1990-1992 (7) e

2019 (8). Os dois recortes temporais em que se observou essas extinções coincidem com períodos econômicos de recessão ou estagnação.[7]

GRÁFICO 2
Trajetória de número de ministérios em países presidencialistas (1990-2020)



Elaboração dos autores.

Nesse conjunto de países, o Brasil foi o que mais transformou suas estruturas no período (49), assim como a Argentina (48) – mas não chegam perto do volume de mudanças observado nos países parlamentaristas. Até certo ponto, esses achados são contraintuitivos: seria de se esperar maior instabilidade nos países cujos Executivos são baseados em coalizões amplas, na medida em que seria necessário readequar estruturas burocráticas para distribuí-las aos partidos aliados de turno. Essa constatação remete aos limites do escopo da pesquisa; para confirmar a ocorrência de mudanças substantivas, é necessário investigar alterações estruturais subministeriais, isto é, as transformações internas das estruturas dos ministérios, a fim de se observar se essa tendência à estabilidade se sustenta.

Como a mensuração do quantitativo de ministérios no decurso do tempo pode não evidenciar possíveis transformações em suas estruturas, é igualmente relevante analisar

7. A instabilidade econômica do país e a inflação acima do centro da meta estipulada são características presentes nos dois períodos. Apesar disso, não é possível estabelecer relação de causalidade entre o cenário econômico e a extinção de ministérios. Há ainda outro ponto comum aos dois períodos: o ideário político de enxugamento da máquina pública, com forte apoio de camadas médias da sociedade brasileira. Sobre a relação entre crises econômicas e arranjos burocráticos, ver Ramos e Gonçalves (2017).

a ocorrência de criações, alterações e extinções *vis-à-vis* a trajetória de estabilidade dos ministérios. Contabilizou-se como transformação qualquer alteração de pasta ministerial preexistente no governo que tenha passado por fusão, cisão e alteração de nome ou de competências. A alteração de competência se refere a modificações nas atribuições do ministério em questão. As cisões – divisão da pasta ou transferência de competência para outra estrutura govnamental – envolvem realocação de recursos humanos e arquivos documentais. A criação contempla pastas que são inovações na estrutura ministerial, ao passo que a recriação inclui pastas que foram extintas e reapareceram posteriormente. É classificado como extinto o ministério que tenha deixado de fazer parte do governo. Por fim, estabilidade diz respeito àquelas pastas que, sem considerar uma análise de suas estruturas internas, permaneceram inalteradas.

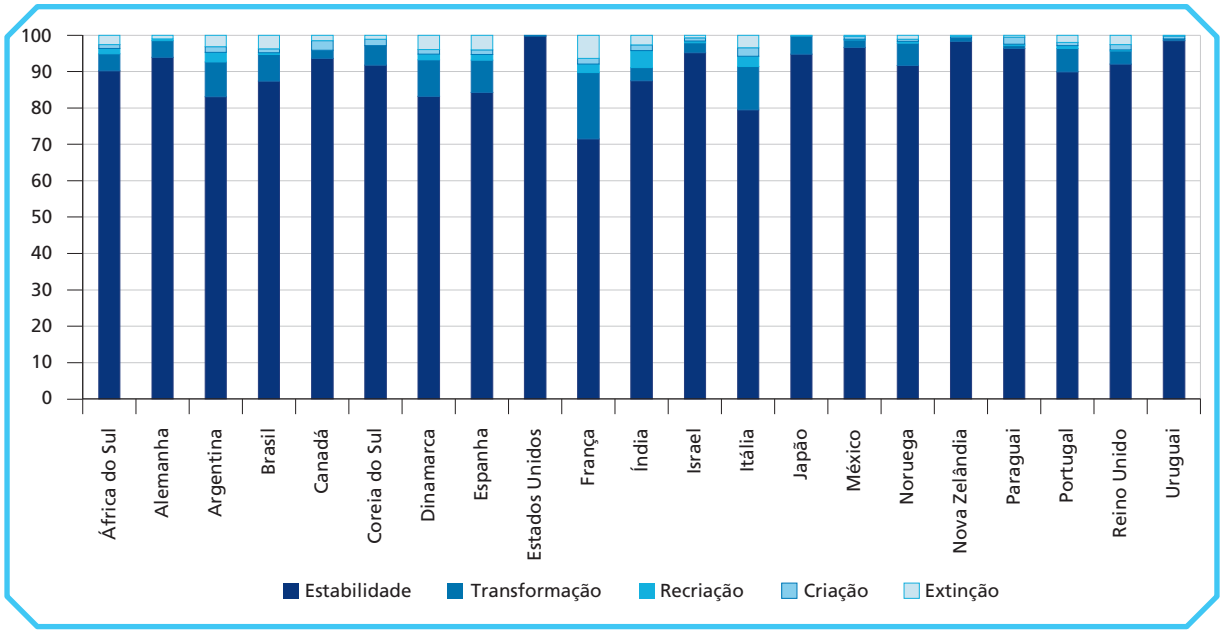
Com o intuito de facilitar a análise e a visualização dos dados, foi calculada a taxa média global de transformações, criações, extinções e estabilidade, assim como a mesma taxa para cada país entre 1990 e 2020. A taxa média global de estabilidade anual é de significativos 89,40%, o que sugere que a tendência das estruturas ministeriais é manter-se estável ao longo do tempo. Criações, recriações e extinções, somadas, ocorrem menos do que alterações de competência, mudança de nomes, fusões e cisões. Significa dizer – no tocante aos 21 países pesquisados – que, uma vez criado, um ministério tende a mudar de nome, incorporar ou perder áreas de atuação, fundir sua estrutura com outro ministério ou dissolver-se em outra estrutura – mas, dificilmente, deixará de existir; e deixando de existir, ainda possui chances de vir a ser criado novamente.

A análise das dinâmicas de transformação revela alguns padrões de comportamento. As alterações de nome do ministério, sem alteração de competência, foram pouco frequentes no levantamento de dados. Uma explicação possível para esse fenômeno reside no fato de que as mudanças de nome, muitas vezes, são sinalizações políticas, isto é, manifestações simbólicas que se inscrevem em relações políticas do país em questão. Isso ocorre, por exemplo, na Nova Zelândia, quando nomes em idioma maori são acrescentados, verificando-se uma situação similar no Reino Unido (White e Dunleavy, 2010).

GRÁFICO 3

Dinâmica de estabilidade, transformação, recriação, criação e extinção dos países analisados (em taxas médias para 1990-2020)

(Em %)



Elaboração dos autores.

Itália, Dinamarca e França foram os países que mais apresentaram cisões ministeriais. Nas cisões, considerou-se possível que as competências ministeriais do ministério dividido fossem absorvidas por outras pastas, mas ao menos uma das competências foi preservada. Essas cisões ocorrem em maior número nos ministérios responsáveis por energia, infraestrutura e transportes (principalmente entre 2006 e 2020); ministérios da área social (maior ocorrência em 2017 e 2020); e ministérios ligados à educação. As rubricas que menos sofreram cisões foram: i) agropecuária e pesca, cujas pastas passaram por mais alterações de competência e fusões; e ii) justiça e defesa, que sofreram poucas alterações de qualquer tipo no período pesquisado.

Entre os diversos recortes possíveis para realizar a análise comparativa, optou-se por enfatizar o sistema político por se entender que as variáveis institucionais desempenham um papel relevante na organização dos poderes Executivos, conforme abordado na seção 2. Levando em consideração os países parlamentaristas, percebe-se a predominância da estabilidade ministerial, oscilando entre 79,49%, da Itália, e 98,32%, da Nova Zelândia. De treze países, oito apresentam taxa média de estabilidade acima de 90%. Para quase todos os países, o segundo percentual mais significativo é o de transformações. Destacam-se as taxas apresentadas pela Itália, pela Dinamarca e pela Espanha, que possuem quase o dobro do percentual médio de transformações

verificado nos demais países. O percentual de criações e de recriações não tende a ser elevado, ficando abaixo de 3% em quase todos os países, excetuando-se a Índia, que possui taxa média de recriação de 4,67%. As extinções, por fim, tendem a não apresentar taxa média elevada também. Os percentuais mais elevados de extinções são da Espanha (4,03%) e da Dinamarca (3,89%).

Em relação aos países presidencialistas aqui examinados, o quadro tende a não apresentar distinções consideráveis quando comparado à dinâmica dos países parlamentaristas. De oito países analisados, cinco apresentam percentual médio de estabilidade acima de 90%. Destaca-se o caso estadunidense, que apresentou a mais elevada taxa média de estabilidade (99,78%) no recorte temporal analisado, registrando a criação de uma única estrutura – o Departamento de Segurança Interna (Homeland Security) em 2002, seguindo-se aos atentados terroristas ocorridos em 11 de setembro de 2001. Na sequência, com a segunda maior taxa média de estabilidade, encontra-se o caso uruguaio, com 98,49%. Como consequência das elevadas taxas médias de estabilidade, as demais categorias não apresentam percentuais altos. A França possui a maior taxa de transformação (18,20%) e a de extinção (6,37%). Consequentemente, a França é quem possui a menor taxa de estabilidade (71,49%). Como também ocorre entre países parlamentaristas, as recriações e criações não contabilizam percentual médio acima de 3%.

O segundo eixo de comparação adotado neste trabalho – áreas temáticas dos ministérios – investiga a relação entre pastas temáticas e arranjos ministeriais nos diferentes contextos políticos, sociais e econômicos nos quais os países estão inseridos. Além disso, atua como um possível esforço de pesquisa subsequente para compreender os motivos subjacentes à estabilidade, à transformação e à extinção de ministérios.

Como etapa preliminar, é pertinente considerar as datas de criação dos ministérios em perspectiva comparada a fim de avaliar tanto a persistência de determinadas pastas ao longo do tempo quanto para identificar novas pautas que estejam ganhando maior espaço institucional. A tabela 2 sistematiza as datas de criação de ministérios que compõem o núcleo estruturador da organização político-administrativa dos Estados (defesa, justiça, relações exteriores e economia), assim como rubricas classificadas como sociais (educação, saúde e meio ambiente). É importante ressaltar que a data de criação se refere ao momento em que o órgão foi instituído pela primeira vez, mesmo que o país ainda não tenha sido criado. Desta forma, considerou-se que o Ministério da Justiça do Brasil, por exemplo, foi criado em 1643, quase duzentos anos antes da independência do Brasil, porque o órgão surgiu naquele ano.

TABELA 1

Taxa média de transformações, criações, extinções e estabilidade na estrutura ministerial (1990-2020)

(Em %)

	Estabilidade	Transformação	Recriação	Criação	Extinção
África do Sul	90,18	4,75	1,45	1,08	2,54
Alemanha	93,88	4,65	0,46	0,00	1,01
Argentina	83,12	9,57	2,64	1,53	3,15
Brasil	87,35	7,37	0,45	1,07	3,76
Canadá	93,65	2,27	0,00	2,54	1,54
Coreia do Sul	91,82	5,32	0,00	1,79	1,06
Dinamarca	83,18	10,10	1,56	1,27	3,89
Espanha	84,27	8,86	1,59	1,24	4,03
Índia	87,51	3,59	4,67	1,59	2,64
Estados Unidos	99,78	0,00	0,00	0,22	0,00
França	71,49	18,20	2,39	1,54	6,37
Israel	95,16	2,74	0,48	0,93	0,68
Itália	79,49	11,90	2,86	2,35	3,40
Japão	94,79	4,96	0,00	0,00	0,25
México	96,69	2,03	0,19	0,73	0,36
Noruega	91,68	6,15	0,52	0,54	1,12
Nova Zelândia	98,32	0,91	0,00	0,45	0,31
Paraguai	96,32	0,83	0,38	1,95	0,52
Portugal	89,95	6,42	0,73	0,95	1,95
Reino Unido	92,02	3,65	0,29	1,50	2,55
Uruguai	98,49	0,50	0,00	0,77	0,25

Elaboração dos autores.

Obs.: A cor azul-claro representa os países parlamentaristas; e a cor cinza, os países presidencialistas e semipresidencialistas.

TABELA 2

Datas de criação de ministérios específicos

	Justiça	Educação	Defesa	Relações exteriores	Economia	Saúde	Meio ambiente
África do Sul	1910	1910	1910	1927	1910	1919	1982
Alemanha	1919	1955	1955	1870	1917	1961	1986
Argentina	1856	1954	1958	1856	1856	1946	2015
Brasil	1643	1930	1999	1891	1761	1930	1985
Canadá	1867	n.a.[1]	1923	1909	1867	1944	1971
Coreia do Sul	1948	1948	1948	1948	1948	1948	1990
Dinamarca	1848	1916	1905	1848	1848	1987	1971
Espanha	1808	1938	1977	1833	1928	1977	1996
Estados Unidos	1789	1979	1947	1789	1789	1979	n.a.[2]
França	1790	1932	1947	1789	1790	1930	1971
Índia	1947	1947	1947	1946	1946	1976	1985
Israel	1948	1949	1948	1948	1948	1948	1988
Itália	1861	1861	1947	1848	1947	1958	1986
Japão	1881	1871	2007	1881	1881	1961	2001
México	2000	1921	1821	1821	1821	1938	1976
Noruega	1819	1819	1885	1905	1819	1992	1972
Nova Zelândia	1872	1989	1863	1943	1840	1900	1986
Paraguai	1948	1943	1844	1855	1811	1936	2018
Portugal	1940	1936	1974	1820	1788	1958	1989
Reino Unido	1885	1856	1546	1782	1060	1919	1970
Uruguai	n.a.[3]	1847	1828	1828	1830	1934	n.a.

Elaboração dos autores.

Notas: [1] O governo federal canadense não possui ministério da educação em razão de a área constituir competência exclusiva das províncias.

[2] Os Estados Unidos não possuem um departamento na área de meio ambiente, mas, desde os anos 1970, contam com uma agência de proteção ambiental.

[3] Desde a transição democrática ocorrida na década de 1980, o Uruguai não possui ministério da justiça devido ao papel desempenhado por essa pasta durante o regime ditatorial vigente entre 1973 e 1985.

Obs.: n.a. – não aplicável.

A pasta de defesa é uma das mais estáveis entre os ministérios analisados. Entretanto, pode-se notar algumas diferenças em relação ao momento de sua criação. No Reino Unido, sua origem se dá em 1546, ao passo que, no Japão, somente em 2007 foi estabelecido um ministério da defesa, o que reflete o tratamento específico conferido pelo país às questões de defesa e soberania nacional no pós-Segunda Guerra Mundial. No caso da Coreia do Sul e de Israel, por exemplo, é uma pasta que remonta à fundação dos respectivos Estados, em 1948. Alemanha e Argentina criaram seus ministérios da defesa nos anos 1950 (respectivamente, em 1955 e 1958), enquanto México, Noruega, Nova Zelândia, Paraguai e Uruguai possuem essa estrutura ministerial desde o século XIX. Note-se que,

em se tratando da Alemanha, sempre foi possível identificar quando uma política pública se tornou alvo ministerial pela primeira vez; optou-se por manter esses registros em detrimento daqueles que remetessem à divisão entre Alemanha Oriental e Alemanha Ocidental.[8]

Os ministérios de relações exteriores estão entre as estruturas mais longevas. Em alguns casos (Coreia do Sul, Israel e Itália, por exemplo), esses ministérios se encontram presentes desde o momento fundacional dos Estados nacionais. Contudo, os anos de fundação apresentam uma variância considerável, tendo em vista que diferentes países criaram seus ministérios de relações exteriores nos séculos XVIII, XIX ou XX. A este respeito, o ministério mais antigo é o do Reino Unido (1782), enquanto os mais recentes são os da Coreia do Sul e de Israel (1948), novamente coincidindo com processos de formação e consolidação dos Estados nacionais.

Em doze países (África do Sul, Argentina, Brasil, Canadá, Coreia do Sul, França, Israel, México, Nova Zelândia, Paraguai, Reino Unido e Uruguai), os ministérios da saúde foram criados na primeira metade do século XX, sobretudo nas décadas de 1930 e 1940. Em contraste, Dinamarca e Noruega – dois países fortemente ancorados nas políticas de bem-estar social – assistiram à criação de seus ministérios da saúde somente em 1987 e 1992, respectivamente.

No conjunto de países analisados, o México foi o primeiro a criar o ministério do meio ambiente, em 1967. Em treze países,[9] o estabelecimento de ministérios do meio ambiente ocorreu entre as décadas de 1970 e 1980, em um contexto marcado pelas crises do petróleo e pelo aumento da atenção internacional sobre o tema, a exemplo da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente (1972) e o relatório Nosso Futuro Comum (1987), coordenado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU). Dois países sul-americanos apresentam as pastas mais recentes na área de meio ambiente: Paraguai (2018) e Argentina (2015). No caso argentino, a Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, criada em 1991, foi alçada ao *status* de ministério em 2015, no início do mandato de Mauricio Macri. Entretanto, no bojo da reforma administrativa de 2018, retornou à condição de secretaria, tendo readquirido o *status* ministerial em 2019, no mandato de Alberto Fernández.

Diante desses dados, não é possível afirmar que ministérios são criados em diferentes países, em um recorte temporal relativamente próximo, a fim de responder a pautas de políticas públicas emergentes. Em algumas áreas, é possível identificar uma janela temporal na qual a maior parte dos

8. A evolução ministerial do país dividido em dois requer uma pesquisa histórica à parte, uma vez que foge ao escopo deste estudo.

9. São eles: África do Sul, Alemanha, Brasil, Canadá, Dinamarca, França, Índia, Israel, Itália, Noruega, Nova Zelândia, Portugal e Reino Unido.

países presencia a criação de determinado ministério, como é o caso das pastas de meio ambiente. Entretanto, alguns países sequer apresentam estruturas ministeriais para áreas predominantes em outros Estados, conforme a inexistência de um ministério da justiça no Uruguai e de um ministério da educação no Canadá atestam. Essas dinâmicas, por sua vez, corroboram que ministérios são responsivos ao contexto institucional no qual se encontram inseridos.

Em conjunto com as considerações sobre os momentos de criação de ministérios relevantes, é interessante analisar a distribuição temática dos ministérios, conforme ilustrado pelo gráfico 4. Os dados mostram que o setor de governo é o que mais predomina entre as pastas ministeriais dos países, seguidos dos setores social e econômico, com uma menor amostra para o setor de infraestrutura.

Algumas dinâmicas setoriais se destacam quando os países são analisados em perspectiva comparada. O país com maior diversidade de pastas sociais é a França. Os demais apresentam ministérios para assistência social, família, juventude, imigração, igualdade de oportunidades e também religião – como Dinamarca, Noruega e Israel.

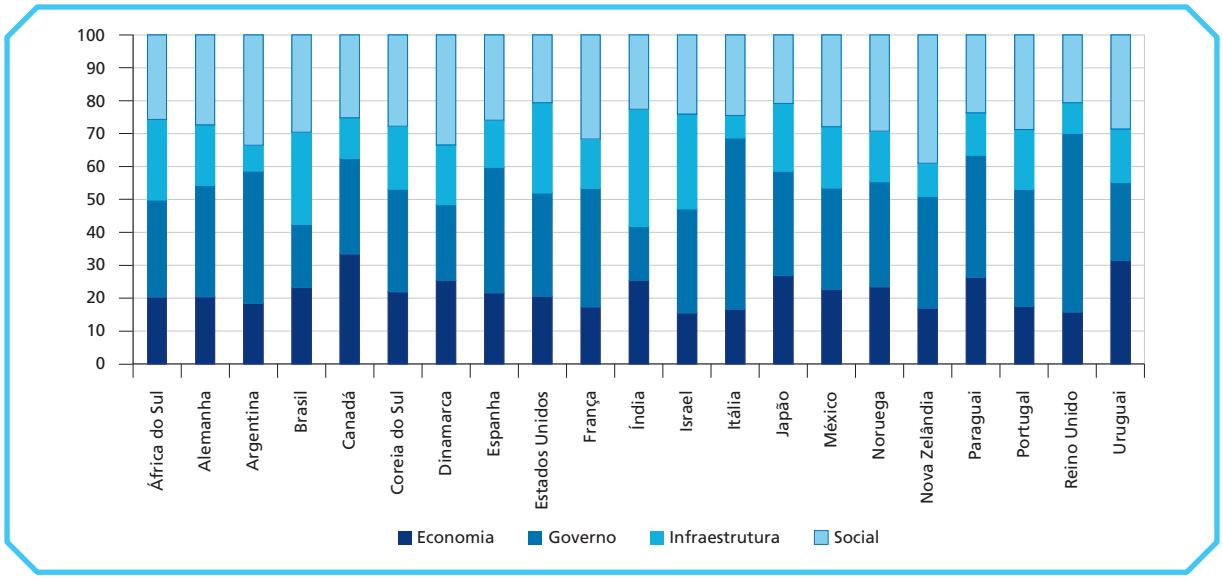
Na área de igualdade de gênero e promoção dos direitos das mulheres, a Alemanha é o país pioneiro na criação de uma estrutura ministerial dedicada ao tema, dado o estabelecimento do Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth, em 1953. Em diversos casos (África do Sul, Argentina, Canadá, Coreia do Sul, França, Índia e Paraguai), essas pastas foram criadas já no século XXI. É interessante observar que, na Itália, nota-se a presença de um ministro sem portfólio designado para lidar com o tema de igualdade de gênero e de oportunidades desde 1996.

Especificamente sobre educação, entre os países pesquisados, excetuando-se México e Nova Zelândia, observa-se no período de referência que seus ministérios da educação ora acumularam competências de ciência e pesquisa, ora acumularam funções de qualificação profissional, mas também alternaram competências de cultura, esportes e assuntos religiosos, como é o caso da Noruega. Poucas pastas acumularam funções tão diferentes entre si quanto a da educação.

GRÁFICO 4

Distribuição de setores temáticos por país (1990-2020)

(Em %)



Elaboração dos autores.

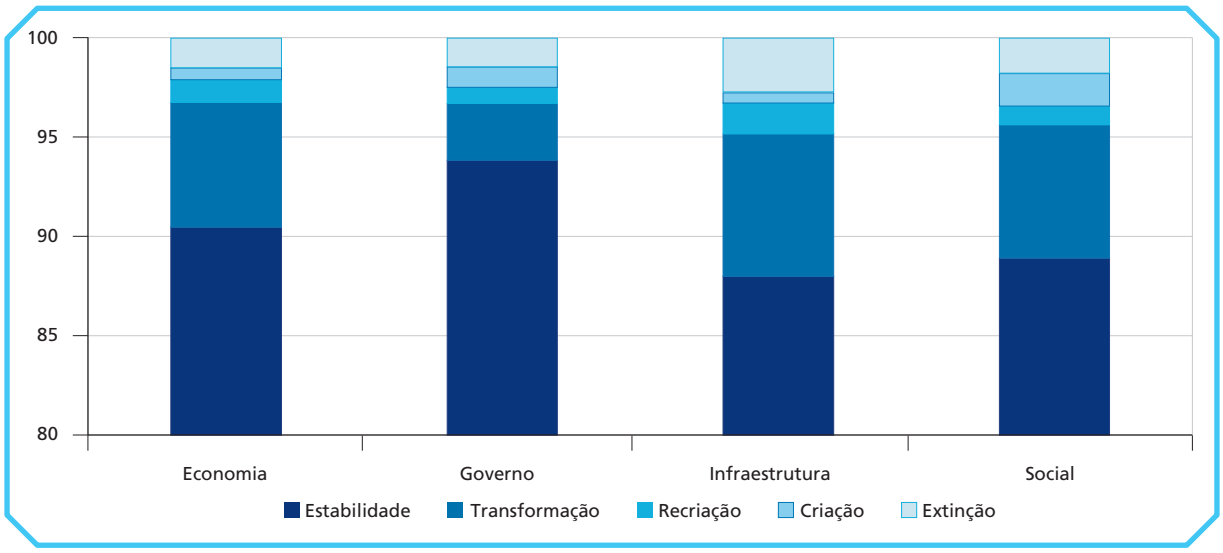
Vale destacar que para o setor temático de governo, especialmente a pasta da justiça, é possível verificar um processo de incorporação de outras competências. Na Alemanha, a proteção ao consumidor foi incorporada ao ministério da justiça em 2014. Na Argentina, exceto no período 1992-1999, a pasta manteve a competência em torno dos direitos humanos. Na Noruega, a pasta está vinculada à segurança pública, enquanto no Paraguai esteve relacionada ao trabalho até 2013. No Reino Unido, as competências atualmente reunidas no ministério da justiça estiveram historicamente dissociadas em dois departamentos ministeriais até 2005: o departamento do Lorde Chanceler e o departamento de assuntos constitucionais. Tanto o Reino Unido quanto o Canadá apresentam ainda procuradoria-geral (Attorney's Office) como ministérios.

Na área de infraestrutura, a temática de meio ambiente esteve frequentemente relacionada às políticas de gestão de recursos naturais, ordenamento do território e mudanças climáticas, tendo o Reino Unido e o Canadá, em meados dos anos 2000, incorporado essa competência aos seus respectivos ministérios do meio ambiente. Alguns países – como Coreia do Sul, Japão e Nova Zelândia – trataram separadamente os temas de agricultura, florestamento, pesca, oceanos, meio ambiente e energia, enquanto a Alemanha manteve no ministério do meio ambiente a construção de usinas nucleares.

Analisando os dados por sistema de governo, a classificação temática permitiu mapear o perfil de distribuição de pastas quanto às transformações. Os gráficos 5 e 6 a seguir mostram a distribuição

dos setores temáticos dos países parlamentaristas e presidencialistas. É importante ressaltar que os gráficos apresentam as taxas médias de transformações para cada sistema de governo.

GRÁFICO 5
Distribuição de setores temáticos dos países de sistema parlamentarista (1990-2020)
(Em %)



Elaboração dos autores.

Observa-se que, analisando as estruturas ministeriais do setor temático em países parlamentaristas, torna-se claro o elevado nível de estabilidade. Os setores que sofreram mais transformações foram os da área econômica, social e de infraestrutura. Já o setor social foi o que apresentou o maior índice de criação de órgãos, e o de infraestrutura o maior índice de extinção. Em geral, as repúblicas parlamentaristas apresentam um número mais elevado de ministérios. As pastas de economia e gestão, pastas ligadas ao setor econômico e de governo, respectivamente, são comuns a todos os países pesquisados, independentemente do sistema e forma de governo, o que não significa que todos os países adotaram essas políticas ao mesmo tempo e do mesmo modo.

Do ponto de vista estrutural, tanto as pastas de economia e gestão quanto as de infraestrutura são fortemente relacionadas, posto que a produção de riquezas no território é afetada pelas *policies* (políticas públicas) determinadas nesses ministérios. No caso da Coreia do Sul, a rubrica energia, infraestrutura e transporte abrange também a pasta de comunicações porque nos anos 1980-1990 esse ministério foi responsável por lançar as bases físicas do que seria o alicerce da economia sul-coreana – nomeadamente, as tecnologias da informação e comunicação (TICs) –; em alguns momentos capitaneando, em outros disputando, a construção e regulação da infraestrutura necessária às novas tecnologias, até sua extinção, em 2008.

Em países como Alemanha, Nova Zelândia e Reino Unido, os ministérios dos transportes e de infraestrutura, além de ministérios de planejamento urbano, foram considerados como infraestrutura; porém, nos três países as pastas relacionadas à habitação possuem forte caráter social. Na Alemanha unificada foi necessário rever o ordenamento territorial, bem como incorporar os habitantes da Alemanha Oriental à realidade do livre mercado de moradias. O Reino Unido foi uma exceção a essa classificação porque seu departamento ministerial responsável por habitação agrega relações com governos locais, tendo assim sido alocado na rubrica organização administrativa e política.

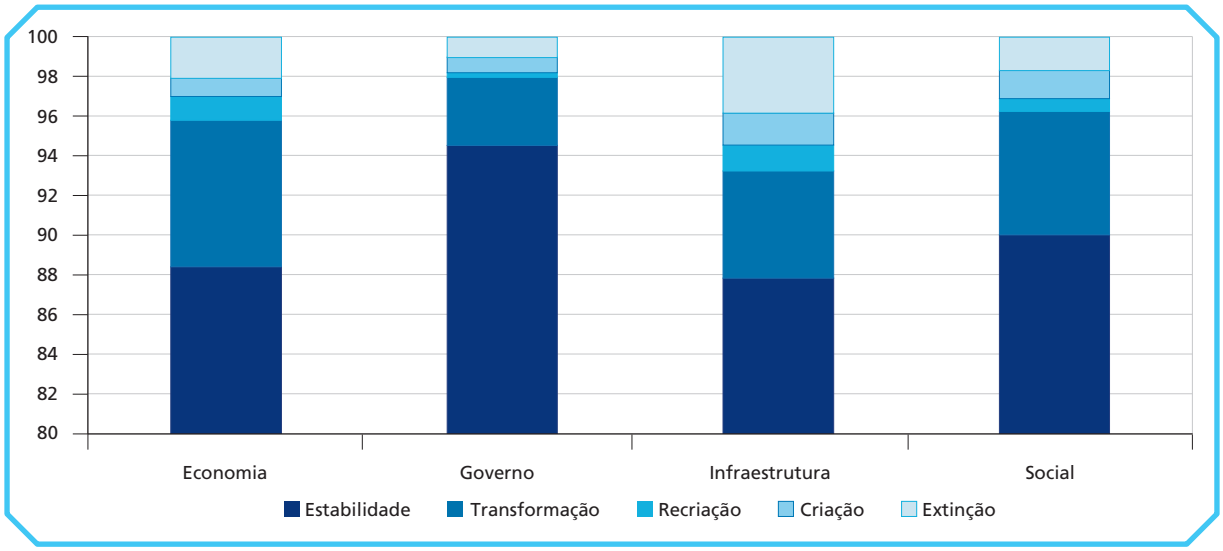
Os ministérios relacionados à organização administrativa e política são pastas específicas que envolvem não apenas relações interiores, mas também os gabinetes de primeiro-ministro. Esse é o caso da Nova Zelândia e do Reino Unido porque são considerados departamentos ministeriais em seus respectivos países e também porque são gabinetes responsáveis por políticas específicas: o Reino Unido não tem um ministério para igualdade de gênero, mas as políticas destinadas à diversidade são comandadas pelo Cabinet Office. Já no caso da Coreia do Sul, o ministério da unificação – eminentemente político e estável – também é um ministério específico e que figura nessa classificação.

Por sua vez, os países presidencialistas analisados apresentam algumas dinâmicas ministeriais distintas. A seguir, o gráfico 6 apresenta as transformações para o sistema presidencialista.

GRÁFICO 6

Distribuição dos setores temáticos dos países de sistema presidencialista (1990-2020)

(Em %)



Elaboração dos autores.

As repúblicas presidencialistas que integram a amostra possuem um número menor de ministérios em comparação com seus homólogos parlamentaristas. Diferentemente das monarquias e das demais tipologias de regime republicano, nas repúblicas presidencialistas os ministérios mais numerosos são aqueles reunidos sob a rubrica energia, infraestrutura e transporte. Os setores que mais sofreram alterações, assim como nos países de sistema parlamentarista, foram o econômico e o social. O índice de criação de novas pastas é maior nos setores de infraestrutura e social e o índice de extinção é mais relevante dos ministérios dos setores de infraestrutura.

Na Coreia do Sul (presidencialista), as pastas de finanças e planejamento estiveram alocadas como ministérios administrativos, sob responsabilidade do primeiro-ministro até a crise financeira de 1997, conhecida como a Crise dos Tigres Asiáticos. Para lidar com os efeitos da instabilidade, o presidente Kim Dae Jung, empossado em 1998, alçou o ministério das finanças à posição executiva, criando ainda uma pasta de planejamento e orçamento, extinta no ano seguinte (1999). Entretanto, no caso do Reino Unido, o Tesouro (HM Treasury) exerce funções de *policy* e de planejamento, equivalentes ao ministério da economia; no entanto, remonta aos tempos do rei Eduardo, o confessor (1060), inicialmente com papel distinto do atual. Suas funções mudaram ao longo do tempo, de tesouro do rei à comissão deliberativa no século XVIII, mas é ainda hoje um departamento ministerial histórico.

Em síntese, ainda que se trate de uma pesquisa de cunho exploratório, a análise preliminar dos dados compilados permite concluir que a trajetória das estruturas ministeriais entre 1990 e 2020 dos 21 países pode ser explicada a partir da confluência entre fatores institucionais, organizacionais e políticos. O exercício comparativo ao qual este trabalho se propôs também revelou a existência de padrões distintos para países parlamentaristas e presidencialistas quanto à estabilidade e à distribuição temática dos ministérios.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos dados coletados permite tecer algumas considerações preliminares que destacam fenômenos relevantes e apontam para possíveis desdobramentos da pesquisa. Em primeiro lugar, a análise aqui empreendida reforça a necessidade de inserir a trajetória dos ministérios em contextos institucionais específicos a fim de captar os fatores que informam as trajetórias de estabilidade e transformação das estruturas ministeriais.

Essas trajetórias refletem dinâmicas institucionais, burocráticas e políticas que se imbricam e imprimem nuances relevantes à análise dos ministérios. A própria complexidade que permeia os processos de criação, transformação e extinção de estruturas ministeriais obstaculiza a produção

de conclusões inequívocas. Ao se avaliar, por exemplo, se ministérios são criados em diferentes países – em um recorte temporal relativamente próximo – a fim de responder a pautas de políticas públicas emergentes, os resultados são ambíguos. Embora se possa identificar que esse foi o caso em alguns ministérios criados, sobretudo, em períodos anteriores ao período contemplado por esta pesquisa (como a criação de ministérios da saúde em doze países e de ministérios do meio ambiente em treze países em uma janela temporal próxima), diversos ministérios apresentam datas de criação consideravelmente díspares, e que em alguns casos remontam a processos de criação e reorganização de Estados nacionais no século XX (a exemplo da Alemanha, da Coreia do Sul e de Israel).

A tendência de manutenção da estabilidade ao longo do tempo constitui um dos achados mais significativos desta pesquisa. Ainda que seja possível identificar variações no grau de estabilidade em diferentes contextos nacionais e sob enfoques analíticos distintos (isto é, a partir de critérios como organização política e área temática), prevalece um padrão de estabilidade cujas causas serão investigadas em maior profundidade na continuidade da pesquisa. Além disso, as transformações mais numerosas se deram na esfera das alterações de competência. Em alguns casos, fusões e cisões ocorreram de maneira frequente em pastas ministeriais que apresentaram uma alternância entre a aglutinação e a separação de competências sobre áreas afins, como é o caso das rubricas de educação, ciência e tecnologia.

Sob uma perspectiva temática, identificou-se que os ministérios que apresentam maior longevidade são aqueles relacionados a atividades estruturantes do Estado, em especial as áreas de justiça, relações exteriores e defesa. Na área social, é possível observar uma dinâmica mais elevada de transformação das pastas. De maneira similar, as áreas de economia e gestão e energia, infraestrutura e transporte também se caracterizaram por um conjunto expressivo de mudanças, cujas causas explicativas constituem um objeto de pesquisa a ser endereçado futuramente.

A despeito das tendências captadas nesta fase exploratória, os dados coletados não permitem responder a questões de natureza causal. Não obstante, esta análise preliminar sugere alguns caminhos que podem conduzir a uma compreensão mais aprofundada das razões subjacentes à trajetória das estruturas ministeriais ao longo do tempo. A seguir, apresentamos quatro eixos de investigação que podem expandir os horizontes de pesquisa a partir dos substratos explorados nesta etapa.

1) Análises regionais e por sistema político: a abordagem comparativa adotada nesta etapa de pesquisa pode ser aplicada para realizar investigações com enfoque regional e/ou por sistema político. Sob esta perspectiva, pode-se empreender, por exemplo, um estudo comparativo entre as

trajetórias de ministérios na área social em países da América Latina com o objetivo de analisar possíveis impactos da consolidação dos novos direitos sociais e do novo constitucionalismo latino-americano. Assim, é possível voltar a atenção para padrões de convergência e divergência nas estruturas ministeriais de países que integram sistemas políticos comuns ou distintos.

2) Eventos relevantes e conjunturas críticas: dada a responsividade das estruturas ministeriais ao contexto institucional, um possível caminho de pesquisa se refere à análise da trajetória dos ministérios à luz de eventos relevantes e de conjunturas críticas. O recorte temporal abrangido pela pesquisa contempla diversos eventos que atuaram enquanto pontos de inflexão com alcance global, tais como o atentado de 11 de setembro de 2001 e o furacão Katrina ocorrido em 2005 nos Estados Unidos (que influenciaram, respectivamente, políticas de segurança nacional e gestão da emergência em diversos países) e a crise financeira dos mercados financeiros a partir de 2007 (que desencadeou efeitos importantes nas áreas de economia, finanças e comércio). Além disso, eventos nacionais também podem induzir transformações nas estruturas ministeriais, como é o caso do fim do Apartheid na África do Sul nos anos 1990. Essa abordagem também é compatível com estudos que se debruçam sobre a difusão de políticas públicas e convergências organizacionais.

3) Recortes temáticos: a pesquisa revelou que áreas temáticas apresentam dinâmicas específicas de estabilidade e transformação. Com isso, é interessante analisar as causas explicativas dessas dinâmicas sob perspectiva comparada. Possíveis focos de análise podem recair sobre a trajetória de ministérios nas áreas de meio ambiente e transição energética, igualdade de gênero e planejamento governamental.

4) Efeitos da organização política e das características socioeconômicas sobre as estruturas ministeriais: embora a relação entre dinâmicas político-partidárias e composição de gabinetes constitua uma linha de pesquisa consolidada, ainda são incipientes pesquisas que avancem para além da nomeação e destituição de titulares de ministérios. Assim, abre-se espaço para trabalhos que examinem como as relações entre os poderes Executivo e Legislativo impactam estruturas ministeriais e os efeitos de diferentes arranjos de organização política na estabilidade e nas transformações ministeriais. As características socioeconômicas também desempenham um papel importante na criação de ministérios que refletem temas e circunstâncias locais, a exemplo do ministério para as relações entre a coroa e os povos indígenas no Canadá e dos ministérios voltados para a questão da diáspora em Israel. A variabilidade socioeconômica dos 21 países habilita diversos recortes temáticos que podem ser melhor explorados em análises futuras.

REFERÊNCIAS

AKLIN, M.; URPELAINEN, J. The global spread of environmental ministries: domestic international interactions. **International Studies Quarterly**, v. 58, n. 4, p. 764-780, Dec. 2014.

ASHWORTH, R.; BOYNE, G.; DELBRIDGE, R. Escape from the iron cage? Organizational change and isomorphic pressures in the public sector. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 19, n. 1, p. 175-187, 2007.

ASKIM, J. *et al*. How government agencies react to termination threats. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 30, n. 2, p. 324-338, 2020.

BÉLAND, D. *et al*. **Fiscal federalism and equalization policy in Canada**: political and economic dimensions. Toronto: University of Toronto Press, 2017.

BEZES, P.; LE LIDEC, P. The politics of organization: the new divisions of labor in state bureaucracies. **Revue Française de Science Politique**, v. 66, n. 3-4, p. 407-433, 2016.

BLACKHAM, A.; WILLIAMS, G. The appointment of ministers from outside of parliament. **Federal Law Review**, v. 40, n. 2, p. 253-285, 2019.

BRAZIER, R. **Ministers of the crown**. New York: Oxford, 1997.

CAPOCCIA, G.; KELEMEN, R. D. The study of critical junctures: theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. **World Politics**, v. 59, n. 3, p. 341-369, 2007.

CARROLL, B. J. *et al*. Between life and death: organizational change in central state bureaucracies in cross-national comparison. **International Review of Administrative Sciences**, p. 1-17, Oct. 2020.

CODATO, A.; FRANZ, P. Recrutamento ministerial no Brasil: comparando as presidências de FHC e Lula. **E-legis**, Brasília, v. 10, n. 22, p. 44-62, 2017.

COLLIER, R. B.; COLLIER, D. Framework: critical junctures and historical legacies. *In*: _____. **Shaping the political arena**: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America. 2nd ed. Indiana: University of Notre Dame Press, 2002. p. 27-39.

CORBETT, J.; HOWARD, C. Why perceived size matters for agency termination. **Public Administration**, v. 95, n. 1, p. 196-213, 2017.

D'ARAUJO, M. C. S.; RIBEIRO, G. L. Trajetória socioeducacional dos ministros brasileiros na Nova República (1985-2014). **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 65, p. 39-61, 2018.

DAVIS, G. *et al.* What drives machinery of government change? Australia, Canada and the United Kingdom? **Public Administration**, v. 77, p. 7-50, 1999.

EGEBERG, M. How bureaucratic structure matters: an organizational perspective. *In*: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Ed.). **Handbook of public administration**. London: Sage Publications, 2007. cap. 9.

ELGIE, R. Models of executive politics: a framework for the study of Executive Power relations in parliamentary and semi-presidential regimes. **Political Studies**, v. 45, n. 2, p. 217-231, 1997.

ENGEL, C. **Generating predictability**: institutional analysis and design. New York: Cambridge University Press, 2005.

FERNANDEZ, S.; RAINEY, H. G. Managing successful organizational change in the public sector. **Public Administration Review**, v. 66, n. 2, p. 168-176, 2006.

GAILMARD, S.; PATTY, J. W. Formal models of bureaucracy. **Annual Review of Political Science**, v. 15, p. 353-377, 2012.

GOMES, M. V. P.; ALVES, M. A. Como se cria um ministério? O processo de cooptação como mecanismo de distensão na relação entre movimentos sociais e Estado. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 3, p. 388-406, jun. 2017.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 58, p. 193-223, 2003.

HALLIGAN, J. Reorganising Australian government departments. **Canberra Bulletin of Public Administration**, v. 52, p. 40-47, Oct. 1987.

HAMMOND, T. H. Agenda control, organizational structure, and bureaucratic politics. **American Journal of Political Science**, v. 30, n. 2, p. 379-420, 1986.

HOOD, C.; DUNSIRE, A. **Bureaumetrics**: the quantitative comparison of British Central government agencies. Farnborough: Gower, 1981.

HOOD, C.; HUBY, M.; DUNSIRE, A. Scale economies and iron laws: mergers and demergers in Whitehall – 1971-1984. **Public Administration**, v. 63, p. 61-78, 1985.

HUBER, J. D.; MARTINEZ-GALLARDO, C. Replacing cabinet ministers: patterns of ministerial stability in parliamentary democracies. **American Political Science Review**, v. 102, n. 2, p. 169-180, 2008.

HUBER, J. D.; SHIPAN, C. D. **Deliberate discretion**? The institutional foundations of bureacratic autonomy. New York: Cambridge University Press, 2002.

JACOBSEN, D. I. The relationship between politics and administration: the importance of contingency factors, formal structure, demography, and time. **Governance**: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions, v. 19, n. 2, p. 303-323, 2006.

JAMES, O. *et al*. The politics of agency death: ministers and the survival of government agencies in a parliamentary system. **British Journal of Political Science**, v. 46, n. 4, p. 763-784, 2016.

KIM, S.; HAN, C. Administrative reform in South Korea: new public management and the bureaucracy. **International Review of Administrative Sciences**, v. 81, n. 4, p. 694-812, 2015.

KUIPERS, S.; YESILKAGIT, K.; CARROLL, B. Ministerial influence on the machinery of government: insights on the inside. **West European Politics**, v. 44, n. 4, p. 897-920, 2020.

LAWRENCE, P. D.; LORSCH, J. W. **Organizations and environments**: managing differentiation and integration. Boston: Harvard Business School Press, 1967.

LECOURS, A. L'approche néo-institutionnaliste en science politique: unité ou diversité? **Politique et Sociétés**, v. 21, n. 3, p. 91-112, 2002.

LIJPHART, A. **Patterns of democracy**. New Haven: Yale University Press, 1999.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Organizing political life: what administrative reorganization tells us about government. **The American Political Science Review**, v. 77, n. 2, p. 281-296, June 1983.

_____. **Rediscovering institutions**. New York: Free Press, 1989.

MARCH, J. G.; SIMON, H. A. **Organizations**. Cambridge: Blackwell, 1958.

MARTÍNEZ-GALLARDO, C. Designing cabinets: presidential politics and ministerial instability. **Journal of Politics in Latin America**, v. 6, n. 2, p. 3-38, 2014.

MELE, V.; ONGARO, E. Public sector reform in a context of political instability: Italy 1992-2007. **International Public Management Journal**, v. 17, n. 1, p. 111-142, 2014.

MOE, T. The politicized presidency. *In*: CHUBB, J. E.; PETERSON, P. E. (Ed.). **The new direction in American politics**. Washington: Brookings Institution Press, 1985. cap. 10.

MOE, T.; CALDWELL, M. The institutional foundations of democratic government: a comparison of presidential and parliamentary systems. **Journal of Institutional and Theoretical Economics**, v. 150, n. 1, p. 171-195, 1994.

NYRUP, J.; BRAMWELL, N. Who governs? A new global dataset on members of cabinetts. **American Political Social Review**, v. 114, n. 4, p. 1366-1374, 2020.

PETERS, B. G. **Managing gorizontal government**: the politics of coordination. Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 1998. (Research Paper, n. 21).

PIERSON, P. Positive feedback and path dependence. *In*: _____. **Politics in time**: history, institutions and social analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004. p. 17-53.

RAMOS, J. S.; GONÇALVES, O. O. Crises econômicas e os arranjos na burocracia da administração pública brasileira. **Pensar**: Revista de Ciências Jurídicas, Fortaleza, v. 22, n. 1, p. 272-300, 2017.

REINSBERG, B. *et al*. The world system and the hollowing out of state capacity: how structural adjustment programs affect bureaucratic quality in developing countries. **American Journal of Sociology**, v. 124, n. 4, p. 1222-1257, Jan. 2019.

ROBERTSON, P. J.; SENEVIRATNE, S. J. Outcomes of planned organizational change in the public sector: a meta-analytic comparison to the private sector. **Public Administration Review**, v. 55, n. 6, p. 547-558, 1995.

ROMZEK, B. S. Dynamics of public sector accountability in an era of reform. **International Review of Administrative Sciences**, v. 66, p. 21-44, 2000.

SABEL, C. F.; SIMON, W. H. Democratic experimentalism. *In*: DESAUTELS-STEIN, J.; TOMLINS, C. (Ed.). **Searching for contemporary legal thought**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 477-498.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. B. **Metodologia de pesquisa**. Porto Alegre: Artmed, 2013.

SEIDMAN, H. **Politics, position, and power**: the dynamics of federal organization. 5. ed. New York: Oxford University Press, 1998.

SELZNICK, P. Foundations of the theory of organization. **American Sociological Review**, v. 13, n. 1, p. 25-35, 1948.

SIEBERER, U. *et al*. The political dynamics of portfolio design in European democracies. **British Journal of Political Science**, v. 51, n. 2, p. 772-787, 2021.

SILVA, N.; BARBOSA, S. C. T. **Trajetória da ocupação partidária nos setores temáticos da estrutura do Poder Executivo (1986-2016)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2453).

STINCHCOMBE, A. L. Social structure and organizations. *In*: MARCH, J. P. (Ed.). **Handbook of organizations**. Chicago: Rand McNally, 1965. p. 142-193.

STONE, A. Le «néo-institutionnalisme». Défis conceptuels et méthodologiques. **Politix**, v. 5, n. 20, p. 156-68,1992. Disponível em: <https://doi.org/10.3406/polix.1992.1556>.

WHITE, A.; DUNLEAVY, P. **Making and breaking Whitehall departments**: a guide to machinery of government changes. London: Institute for Government; LSE, 2010.

WOLDENDORP, J. J.; KEMAN, H.; BUDGE, I. **Party government in 48 democracies (1945-1998)**: composition, duration, personnel. [s.l.]: Springer, 2000.

YESILKAGIT, K. Termination, aggregation or replacement? A competing risks approach to agency transitions. **Governance**, v. 34, n. 3, p. 803-819, Sept. 2020.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial
Aeromilson Trajano de Mesquita

Revisão
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Lis Silva Hall
Mariana Silva de Lima
Marlon Magno Abreu de Carvalho
Vivian Barros Volotão Santos
Débora Mello Lopes (estagiária)
Matheus Tojeiro da Silva (estagiário)
Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos (estagiária)

Editoração
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Mayana Mendes de Mattos
Mayara Barros da Mota (estagiária)

Capa
Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico
Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA ECONOMIA