

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 4 <b>À ESPERA DE TRANSFORMAÇÕES: ESTRUTURA DO PODER EXECUTIVO FEDERAL EM PERSPECTIVA COMPARADA (1995 A 2018)</b>
<b>Autor(es)</b>	Sheila Barbosa Jaqueline Borges Noëlle Silva
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap4">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap4</a>

<b>Título do livro</b>	REFORMAS DO ESTADO NO BRASIL TRAJETÓRIAS, INOVAÇÕES E DESAFIOS
<b>Organizadores(as)</b>	Pedro Luiz Costa Cavalcante Mauro Santos Silva
<b>Volume</b>	1
<b>Série</b>	Reformas do Estado
<b>Cidade</b>	Rio de Janeiro
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2020
<b>Edição</b>	1ª
<b>ISBN</b>	978-65-5635-012-7
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

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.

## À ESPERA DE TRANSFORMAÇÕES: ESTRUTURA DO PODER EXECUTIVO FEDERAL EM PERSPECTIVA COMPARADA (1995-2018)<sup>1</sup>

Sheila Barbosa<sup>2</sup>  
Jaqueline Borges<sup>3</sup>  
Noëlle Silva<sup>4</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

No âmbito federal, governantes em geral iniciam seus mandatos com mudanças organizacionais na estrutura do Poder Executivo, de modo a expressar prioridades tanto para a sociedade quanto para a burocracia pública. Há também reformas administrativas mais amplas que dependem de aprovação do Legislativo e enfrentam maior resistência. Seus objetivos e conteúdos assumem diferentes formas, e os resultados são comumente questionados.

A literatura acerca da administração pública brasileira aponta três momentos de reformas administrativas de âmbito federal. O primeiro deles trata da reforma burocrática durante a era Vargas. O segundo é a reforma de caráter gerencial, empreendida por meio do Decreto-Lei nº 200, durante o governo militar, em 1967. O terceiro, e mais recente, teve seu conteúdo delineado pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995 (Costa, 2008; Secchi, 2009).

A proposta de reforma administrativa contida no PDRAE, embora não tenha sido implementada em todos os seus aspectos, seja por obstáculos de ordem institucional, política ou econômica, constitui uma das tentativas estruturadas mais significativas de transformação no âmbito organizacional do período analisado (1995 a 2018).<sup>5</sup> No tópico que versa sobre estratégia de transição, o plano aponta três dimensões de atuação:

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap4>

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e professora no Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (UnB). *E-mail*: <[sheila.barbosa@ipea.gov.br](mailto:sheila.barbosa@ipea.gov.br)>.

3. Pesquisadora assistente na Diest/Ipea. *E-mail*: <[jaqueline.borges@ipea.gov.br](mailto:jaqueline.borges@ipea.gov.br)>.

4. Pesquisadora assistente na Diest/Ipea. *E-mail*: <[noelle.silva@ipea.gov.br](mailto:noelle.silva@ipea.gov.br)>.

5. Durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, houve a criação do Plano de Gestão Pública para um Brasil de Todos. O documento, segundo Martins (2003), tinha como papel central a revitalização do Estado brasileiro.

a primeira, institucional-legal, trata da reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade; a segunda é cultural, centrada na transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial; a terceira dimensão aborda a gestão pública a partir do aperfeiçoamento da administração burocrática vigente e da introdução da administração gerencial, incluindo os aspectos de modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão (Brasil, 1995, p. 48).

Com uma abordagem gerencial focada em resultados, a intenção declarada era permitir uma ampliação da capacidade estatal. Isso se daria por meio do envolvimento de organizações da sociedade civil na entrega de bens e serviços públicos, por meio do aproveitamento de capacidades externas ao aparato estatal, o que viabilizaria um enxugamento da máquina estatal e supostamente reduziria os gastos públicos.

Para a materialização desse plano reformista, do ponto de vista estrutural, além de sugerir categorizações, o documento apresenta um projeto sobre avaliação estrutural,<sup>6</sup> que “tem por objetivo analisar as missões dos órgãos e entidades governamentais, identificando superposições, inadequação de funções e possibilidades de descentralização visando dotar o Estado de uma estrutura organizacional moderna e ágil e permeável à participação popular” (Brasil, 1995, p. 58). Dessa forma, seria possível identificar casos de entidades que poderiam ser extintas, privatizadas, aglutinadas ou publicizadas.

De modo geral, é perceptível que a dimensão estrutural do Estado se constitui em um dos pilares de elevada relevância na reforma do aparelho estatal proposto pelo documento, na medida em que se vincula à eficiência e à economicidade da máquina pública. Ainda assim, foi incipiente a atenção aos aspectos organizacionais da administração pública.

Se, de um lado, desenvolveu-se nos últimos anos um conjunto denso de informações e estudos a respeito dos conteúdos das políticas públicas e seus resultados, sobretudo as do setor social, de outro, desde o PDRAE, não se observam proposições estruturadas quanto ao modo como a administração pública se organiza para atingir esses resultados. Cabe destacar que embora tenha sido apresentado durante o primeiro governo Lula, o Plano de Gestão Pública para um Brasil de Todos não traz proposições quanto à estrutura da administração pública federal nos mesmos moldes do PDRAE. No item estruturação da administração pública constam apenas propostas referentes à gestão dos recursos humanos e iniciativas de desburocratização de processos.<sup>7</sup>

O objetivo deste capítulo é fornecer uma visão geral dos arranjos organizacionais do Poder Executivo federal e suas transformações, isto é, delinear a trajetória da

6. Além de avaliação estrutural, o PDRAE contém, entre os principais projetos, aqueles que versam sobre agências autônomas e organizações sociais (OS).

7. Disponível em: <<http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fGESTOPUBLICA.pdf>>.

estrutura durante os governos pós-reforma administrativa, a partir do item que trata da dimensão estrutural contida no PDRAE. O estudo busca ainda compreender o comportamento de cada um dos setores da estrutura do Estado presentes no documento, orientando-se pela seguinte questão: quais seriam as possíveis implicações da trajetória organizacional observada no período analisado, considerando as referências estruturais da ação governamental contidas no PDRAE? Desse modo, o texto destaca e analisa achados a partir de projeto de pesquisa promovido pelo Ipea em 2018, cujo foco foi o levantamento de dados sobre a trajetória das estruturas do Poder Executivo federal no período de 1990 a 2017.

Além desta introdução, o capítulo está organizado em mais cinco seções. A seção 2 trata da literatura sobre reorganização administrativa. Na sequência, a seção 3 aborda as definições metodológicas. A seção 4 discute a dimensão institucional das transformações organizacionais, via exame dos atos normativos que as instituem. A seção 5 apresenta as transformações estruturais propriamente ditas. Por fim, nas considerações finais são trazidas algumas reflexões que contribuem para o debate acerca da organização da administração pública.

## 2 REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

As decisões sobre reformas administrativas que conduzem a rearranjos organizacionais são geralmente tomadas no âmbito dos governos nacionais, ainda que influenciadas por amplas redes ou organismos internacionais (Pollitt e Bouckaert, 2017, p. 32). Essa decisões, em geral, são justificadas pela busca de ganhos de eficiência. Além disso, os benefícios políticos, como a mudança de fluxo de comunicações ou a influência e a publicização de valores simbólicos, são amplamente considerados. Significa dizer que as reorganizações por si só são valorizadas como recurso para benefícios políticos, dada a possibilidade de serem percebidas pelos cidadãos como um endereçamento de problemas sociais pelo corpo político (Ryu, Moon e Yang, 2019, p. 6).

De acordo com March e Olson (1983), as reorganizações administrativas no setor público podem ser orientadas por dois tipos de retórica: a administrativa ortodoxa e a *realpolitik*. No primeiro caso, em perspectiva funcionalista, a estrutura organizacional e os processos de trabalhos são transformados a fim de propiciar eficiência e efetividade. Por sua vez, no caso da retórica política, as transformações seriam resultados de disputas políticas entre políticos, burocratas e *stakeholders* externos com o objetivo de controlar os direcionamentos das políticas públicas (Ryu, Moon e Yang, 2019, p. 5).

Considerado o contexto, em uma retórica administrativa ortodoxa, os desafios de caráter econômico e tecnológico e as mudanças sociais são utilizados como insumos para as transformações organizacionais no setor público. Essas transformações podem ser estruturais internas ou externas, como fragmentações ou fusões organizacionais

(Ryu, Moon e Yang, 2019, p. 5). Citando achados de diferentes estudos, os autores sugerem ainda que *deficit* fiscais ou situações fiscais deterioradas conduzem ao *downsizing* organizacional, assim como respostas a inseguranças decorrentes da globalização e do crescimento econômico e populacional estariam relacionadas a expansões da estrutura governamental.

Quanto aos objetivos e mecanismos da mudança, Rezende (2002, p. 132) sustenta que “as políticas de reforma administrativa são consideradas políticas públicas que, pelos mais diversos meios, visam elevar a *performance* de um dado aparato burocrático”.

Comumente, nos momentos de crise do Estado, a sociedade tende a considerar a suposta ineficiência administrativa como uma das grandes causas para a crise. Assim, as políticas públicas de reforma administrativa

visam atingir dois objetivos: a) mudança institucional, entendida de forma mais ampla como representando propostas de mudanças nas “regras formais e informais” no interior do aparato burocrático; e b) ajuste fiscal, como um conjunto de propostas que visa possibilitar maior racionalidade e eficiência na gestão e no uso das receitas e despesas pela administração pública (Rezende, 2002, p. 132).

Esses objetivos são aparentemente conflitantes e elevam o risco de insucesso das reformas, uma vez que os objetivos de ajuste fiscal estão relacionados a mecanismos de expansão do controle, enquanto os objetivos de mudança institucional geralmente propõem disposições que visam à redução do controle burocrático (Rezende, 2002, p. 132).

De fato, a administração pública gerencial, que se configurou como *mainstream* nas tendências reformistas da década de 1980, possui em seu conjunto de prescrições operativas a desagregação do serviço público em unidades especializadas e centros de custos, o uso de práticas de gestão provenientes da administração privada, a atenção à disciplina e à parcimônia, a avaliação de desempenho, a avaliação centrada nos *outputs*, bem como administradores e empreendedores com autonomia para decidir (Secchi, 2009, p. 355). Em outras palavras, ao mesmo tempo que demanda mecanismos de controles, como centro de custos e avaliações, requer também autonomia para decisão ao longo da cadeia hierárquica.

Nesse sentido, a cooperação dos atores mostra-se problemática, visto que os que defendem um dos objetivos tendem a considerar o outro objetivo uma ameaça. Como consequência, as políticas de reforma administrativa produzem incentivos ambíguos e tornam problemática a cooperação dos atores em relação aos dois objetivos gerais da reforma (Rezende, 2002, p. 132).

Dessa forma, superar os obstáculos na obtenção de cooperação passa a configurar o maior desafio na concretização das transformações e no alcance

do resultado desejado. Para além do aspecto de controle, forças conservadoras e outros obstáculos de natureza econômica e institucional frequentemente induzem os reformadores a propor mudanças mais modestas que o desejado, uma vez que eles delinearão uma proposta com melhores chances de aceitação (Pollitt e Bouckaert, 2017, p. 33).

White e Dunleavy (2010, p. 8) indicam alguns outros fatores condicionantes para o sucesso das transformações organizacionais. De acordo com estudos de casos, o sucesso é possível quando as mudanças são bem planejadas e implementadas de forma apropriada, quando se pode estabelecer uma racionalidade robusta para as mudanças, bem como quando se consegue contar com uma equipe engajada que faça com que a transformação de fato aconteça.

No caso da reforma proposta pelo PDRAE, Bresser-Pereira sinalizava que a reforma gerencialista demandava uma mudança de estratégia de gerência, sendo que essa estratégia necessitaria de uma estrutura administrativa reformada. Para subsidiar essa reforma estrutural, dentro da dimensão institucional-legal, o PDRAE sugere, como exposto a seguir, uma classificação do aparelho do Estado, a partir da natureza de suas atividades, em quatro setores (Brasil, 1995).

- 1) O núcleo estratégico seria “o centro no qual se definem a lei e as políticas públicas, e se garante, em nível alto, seu cumprimento. É formado pelo parlamento, pelos tribunais, pelo presidente ou primeiro-ministro, por seus ministros e pela cúpula dos servidores civis” (Bresser-Pereira, 1997, p. 17).<sup>8</sup>
- 2) As atividades exclusivas incluiriam órgãos que desempenham as funções de poder de Estado, tais como: poder de polícia; de regulamentação; de fomento; de segurança pública; e de seguridade social básica, como agências reguladoras, superintendências de desenvolvimento, Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e entidades de fiscalização.
- 3) Serviços não exclusivos são atividades que, “como não envolvem o exercício do poder extroverso do Estado, podem ser também oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não estatal” (Bresser-Pereira, 1997, p. 17). Enquadrar-se-iam nesse setor entidades de educação e saúde, centros de pesquisa, museus e serviços sociais autônomos.
- 4) O setor de produção de bens e serviços seriam aquelas entidades que têm sua atividade orientada para o mercado, como algumas empresas públicas e sociedades de economia mista.

---

8. Destaca-se que o PDRAE, além de se referir às atividades, faz menção a três tipos de servidores públicos: os com intenção de estabelecer referências para discutir condições de contratação da mão de obra, os pertencentes à cúpula e os contratados em níveis inferiores.

Uma vez definida a divisão setorial, o PDRAE ainda ressaltou que o aparelho estatal pode ser dividido em formas de propriedade (estatal, pública não estatal ou privada) e de administração (gerencial ou burocrática). O núcleo estratégico e as atividades exclusivas teriam sua propriedade de caráter estatal, ao passo que serviços não exclusivos seriam encaminhados para público não estatal; e entidades enquadradas em produção para mercados seriam privatizadas. No que se refere à forma de administração, a reforma sugere o predomínio do modelo gerencial, com a presença de determinados aspectos burocráticos no núcleo estratégico.

A propriedade pública não estatal corresponde ao formato institucional das associações civis sem fins lucrativos e sem proprietários e se refere, especificamente, às organizações públicas não estatais ou às organizações não governamentais (ONGs), direcionadas ao atendimento de interesse público. Trata-se de um modelo de propriedade com uma gestão autônoma e flexível. No PDRAE, o projeto das OS promove a publicização dos serviços sociais, culturais, pesquisa científica e tecnológica e propriedade ambiental (Barreto, 1999). O estudo realizado por Graef e Salgado (2012, p. 119) mostra a aplicação desse modelo pelo poder público e conclui que

a disparidade entre os números de entidades qualificadas como Organizações Sociais e OSCIP e os de contratos de gestão e termos de parceria efetivamente firmados evidencia que esses modelos ainda não estão difundidos de forma significativa nas três esferas de governo. A baixa utilização, em um contexto político e social caracterizado pela crescente importância das instituições do Terceiro Setor na implantação de políticas públicas em parceria com o poder público, indica a necessidade de promover ajustes no conteúdo das legislações e investir na regulamentação dos aspectos ainda não suficientemente normatizados.

Essa categorização, supostamente, provocaria uma significativa transformação organizacional com consideráveis impactos sobre a capacidade estatal. É a trajetória das transformações organizacionais orientadas por esse último grande esforço de reforma administrativa que passamos a examinar a seguir, observando-as em relação às categorias propostas no PDRAE.

### 3 METODOLOGIA

A base de dados utilizada neste capítulo é resultado do projeto A Dinâmica das Formas Jurídico-Institucionais de Organização do Poder Executivo Federal, realizado pelo Ipea em parceria com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). A metodologia empregada nesse projeto envolveu pesquisa documental a respeito de decretos de estrutura, legislações e normativos infralegais pertinentes, com análise de conteúdo e estratégia comparativa. Bases de dados foram elaboradas contendo informações quantitativas e qualitativas sobre aspectos organizacionais do Poder Executivo federal, incluindo a administração indireta, entre 1990 e 2018. Os movimentos de reforma são captados por meio

da observação de transformações, como criação, extinção e ainda fragmentações ou fusões organizacionais, como destacado por Ryu, Moon e Yang (2019, p. 5).

As informações disponíveis permitem traçar comparações entre governos para a identificação de movimentos de expansão, retração ou tendências de continuidade das estruturas ministeriais. Além disso, agregam dados relacionados às entidades vinculadas, tais como leis e decretos de criação/extinção ou transformações e seus respectivos anos, determinações legais sobre suas finalidades e competências, bem como vínculos organizacionais por ministérios. A base que compõe um projeto mais amplo de análises organizacionais em vigor no Ipea, portanto, permite uma diversidade de abordagens analíticas, em termos quantitativos e qualitativos, além de recortes longitudinais, setoriais ou outras categorizações as quais têm sido exploradas em diferentes estudos.

A análise comparativa das estruturas básicas dos ministérios e órgãos superiores da Presidência da República, assim como das entidades públicas a eles vinculadas, foi fixada na estrutura em vigor ao final de cada um dos mandatos presidenciais que vigoraram entre 1995 e 2018, identificando os principais formatos jurídico-institucionais que foram adotados nos diversos setores de políticas públicas no período analisado. O estudo compreende, portanto, sete mandatos presidenciais, aqui designados pelo nome do presidente seguido de numeração quando da ocorrência de mais de um mandato.

Para contemplar a categorização sugerida pelo PDRAE, foram analisadas as competências de órgãos superiores e entidades da administração pública. De acordo com a sua atuação, elas foram enquadradas em núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos ou produção de bens e serviços. Foram consideradas as variáveis relacionadas ao modelo jurídico e à situação de entidades (regular, criada, extinta ou transformada). Não estão contempladas relações de parceria, convênios ou contratos diretos com o mercado, uma vez que a base de dados refere-se a órgãos e entidades componentes da administração direta e indireta, tal como definido pelo Decreto-Lei nº 200/1967, ainda em vigor.

Ministérios, órgãos vinculados à Presidência da República, conselhos e órgãos autônomos foram classificados como núcleo estratégico. Agências reguladoras, departamentos, superintendências e entidades como a Casa da Moeda, a Fundação Nacional do Índio (Funai) e o INSS, entre outras de mesma natureza, foram classificadas como atividades exclusivas. Em serviços não exclusivos, por exemplo, constam escolas, universidades, hospitais e entidades que tenham por competência o desenvolvimento científico, como o Ipea. Por fim, em produção de bens e serviços há bancos, Companhia das Docas, Petróleo Brasileiro S.A. e Telecomunicações Brasileiras S.A.



#### 4 DIMENSÃO INSTITUCIONAL DAS TRANSFORMAÇÕES ORGANIZACIONAIS

A problematização sobre o papel do Estado e sua relação com momentos de crises econômicas mundiais traça uma suposição que, além de possuir caráter coercitivo, estabilidade da moeda e organização do mercado, o Estado também desempenha uma função relevante na coordenação econômica. A crise dos anos 1980, que levou à estagnação diversos países centrais, é vista como reflexo do colapso do Estado social e da sua não adaptação ante a integração e a competitividade trazida pelo processo de globalização. A forma de intervenção estatal e a administração burocrática se mostraram insuficientes, e tornou-se necessário repensar o Estado nesse novo cenário, em atuação coordenada com o mercado (Bresser-Pereira, 1998).

A estratégia proposta no PDRAE para a dimensão institucional-legal estava orientada para viabilizar as transformações pretendidas no plano e apresentava três direções: *i)* focalizar o Estado no atendimento das demandas sociais básicas; *ii)* redirecionar o Estado do papel de executor para um papel de promotor do desenvolvimento social e econômico; e *iii)* criar condições para a implementação da administração gerencial no setor de serviços do Estado. A retórica política, como consideram March e Olson (1983), é visível no primeiro direcionamento mencionado, uma vez que pode ser considerada como recurso para benefícios políticos a serem disputados pelos diferentes atores na arena mais ampla, que envolve políticos, burocratas e *stakeholders*. Isso porque trata de comunicar o compromisso com o atendimento de demandas sociais na expectativa de que, na percepção dos cidadãos, se consolide como o endereçamento de problemas sociais pelo corpo político, conforme sinaliza Ryu, Moon e Yang (2019, p. 6). Por sua vez, o segundo e o terceiro direcionamento denotam a predominância da retórica administrativa ortodoxa em perspectiva funcionalista na busca por eficiência e efetividade da ação governamental.

O aperfeiçoamento do sistema jurídico-legal para a operacionalização dessas mudanças, capaz de enfrentar os desafios do Estado moderno, configurava-se, ao mesmo tempo, um desafio à administração pública. Esses seriam os aspectos centrais das escolhas políticas propostas, não necessariamente concretizadas, como discutiremos ao longo do texto. Nesse sentido, a política pública de reforma administrativa estruturada pelo PDRAE de fato apresentava os dois objetivos destacados por Rezende (2002, p. 132), quais sejam a mudança institucional e o ajuste fiscal, visando à maior racionalidade e à eficiência na gestão.

Uma nova ordem constitucional seria necessária para remover os constrangimentos existentes que impediam a adoção de uma administração ágil e com maior grau de autonomia. As implicações institucionais da transformação organizacional foram orientadas por propostas de enxugamento da máquina estatal e pela inserção do mercado e da sociedade nessa equação, como atores atuantes na entrega de bens

e serviços. Essa implicação residia na justificativa de ampliar a capacidade de entrega de políticas públicas e também de resposta à pressão exercida pela crise fiscal, que limitava a capacidade estatal. Nesse ponto faz-se presente a suposição de ineficiência administrativa como uma das grandes causas para a crise, conforme destaca Rezende (2002), o que justificaria a ampliação da capacidade de governança como resposta à crise. A proposta de transformação organizacional contida no PDRAE classifica as atividades, como exposto anteriormente, considerando o nível estratégico e requisitos de titularidade estatal, bem como a forma de propriedade, administração (como será detalhado na próxima seção) e classificação organizacional a qual permaneceu, em termos gerais, sem aplicação concreta.

A Emenda Constitucional nº 19/1998, que dispunha sobre princípio e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, sofreu sucessivas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs). Entre os resultados esperados com a emenda, destacam-se o rompimento com formatos jurídicos e institucionais rígidos e uniformizadores e a implantação de um novo desenho estrutural na administração pública brasileira. Esse movimento de oposição demonstra a realidade de disputa e resistência dos atores políticos ao processo de transformação, no sentido de controlar os direcionamentos das políticas públicas como salientam Ryu, Moon e Yang (2019) e Rezende (2002).

Após 1995, somente dois decretos relativos à organização da administração pública foram apresentados (Decretos nºs 3.134/1999 e 6.944/2009). Ambos os dispositivos apresentavam uma proposta de diminuição de despesas, redução de níveis hierárquicos e aumento da amplitude de controle com uma estratégia de racionalização guiada no corte de gastos (Barbosa, 2019), o que torna evidente a proposta de redução da máquina pública. Ou seja, estaria presente a ideia de *downsizing* organizacional em decorrência da crise fiscal, conforme Rezende (2002). No entanto, como se verá na análise da dimensão estrutural, há uma aparente contradição em razão das expansões ocorridas no aparato administrativo do Estado.

O primeiro decreto publicado em 1999 apresentava alinhamento com o conteúdo do PDRAE. A maior parte de suas diretrizes dizia respeito à redução de gastos e à obtenção de maior eficiência da máquina administrativa. Seu conteúdo de caráter reduzido, no entanto, era proporcionalmente genérico, exigindo complemento de orientações procedimentais, e foi mantido nas suas sucessivas revisões em governos subsequentes, novamente sinalizando a continuidade e o incrementalismo no domínio organizacional. O Decreto nº 6.944 de 2009, por sua vez, manteve o foco na redução de despesas e também na revisão da estrutura organizacional do Poder Executivo. O fortalecimento da capacidade institucional, tratado em seu § 2º, cita – entre outras diretrizes – a criação, a reorganização e a extinção de órgãos e entidades. Algumas das orientações contidas no decreto já

estavam estabelecidas no *Manual de Orientação para Arranjo Institucional do Poder Executivo Federal*, elaborado em 2008 pelo Ministério do Planejamento.

Os manuais também se configuraram como fonte de consulta objetiva e prática para revisão e elaboração das estruturas regimentais ou estatutos e órgãos da administração federal. O manual citado foi posteriormente aprovado pela Instrução Normativa nº 3/2010 da Secretaria de Gestão (Seges). Sua publicação compunha, na época, fundamentos e elementos do Modelo de Excelência em Gestão Pública preconizado pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), coordenado pelo Ministério do Planejamento. Em 2018, no governo Michel Temer, uma nova Instrução Normativa (nº 4/2018) foi publicada, estabelecendo que sempre que houver necessidade o manual será atualizado pelo órgão central do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (SIORG).

De forma objetiva, os manuais apresentam eixos temáticos e orientativos que compreendem:

- modelo de organização de estruturas;
- eixos organizativos;
- competências típicas das unidades comuns aos órgãos e entidades;
- atos legais e normativos;
- orientações técnicas para elaboração de estrutura regimental, regimento interno e estatuto; e
- orientações para encaminhamento e análise das propostas.

Especificamente a respeito da estrutura, o art. 84 da Constituição Federal de 1988 concede prerrogativa ao presidente da República de dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública federal. Ao longo do período analisado, três dispositivos normativos foram utilizados para dispor da organização da Presidência da República e dos ministérios, tais como as medidas provisórias (MPs), leis e decretos, que são publicados no início de cada governo eleito e alterados sucessivamente durante os mandatos.

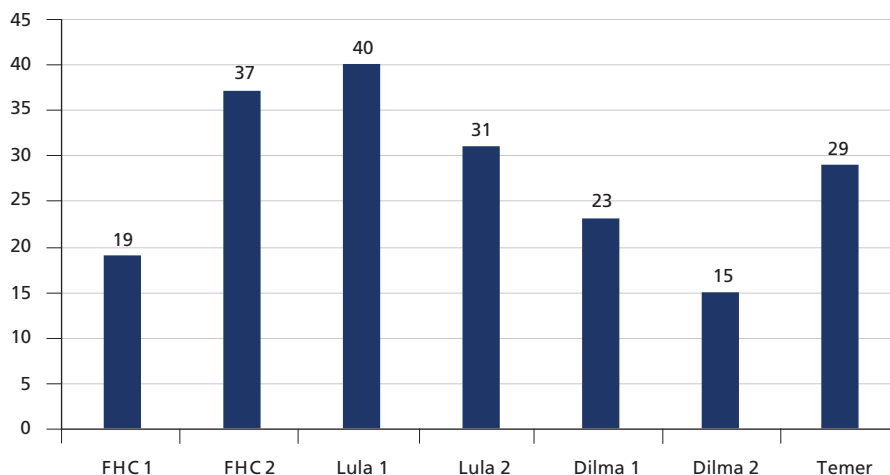
Os dispositivos normativos utilizados para estabelecer as diretrizes organizacionais variaram entre os governos. Na gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) houve forte uso de MPs para alterar a organização da Presidência e dos ministérios. A MP nº 813/1995, publicada no início de seu primeiro mandato, foi reeditada 44 vezes até se converter na Lei nº 9.649/1998. Mesmo depois de convertida, essa lei foi alterada 37 vezes por MPs durante o seu segundo mandato. No governo Lula, a MP nº 103/2003 foi convertida no mesmo ano para

a Lei nº 10.683, que ficou vigente durante os seus dois mandatos. Na gestão de Dilma Rousseff, sucessora de Lula, representando um governo de continuidade, a lei permaneceu a mesma em seus seis anos de gestão, sendo revogada pela Lei nº 13.502/2017 do governo Temer.

Houve também variação entre os governos no número de decretos utilizados para aprovação da estrutura regimental e no quadro demonstrativo de cargos em comissão de cada um dos ministérios e órgãos da Presidência, como mostra o gráfico 1.

GRÁFICO 1

Quantitativo de decretos de aprovação da estrutura regimental (1995-2018)



Fonte: Base de dados da CEPAL/Ipea.  
Elaboração das autoras.

As sucessivas revisões de estruturas efetuadas nesse período possibilitaram a criação de novos ministérios e secretarias, o que configurou a ampliação da estrutura da administração federal. Comentando brevemente, tendo em vista que a seção a seguir explora com mais detalhes o tamanho da estrutura ao longo das gestões aqui analisadas, os governos que apresentaram maior expansão na estrutura foram os de Lula e Dilma, sendo que o último atingiu o maior número de ministérios e órgãos. No entanto, como mostram os resultados do gráfico 1, a gestão de Dilma apresentou o menor número de decretos, uma vez que grande parte da estrutura de seu antecessor foi mantida durante o seu governo.

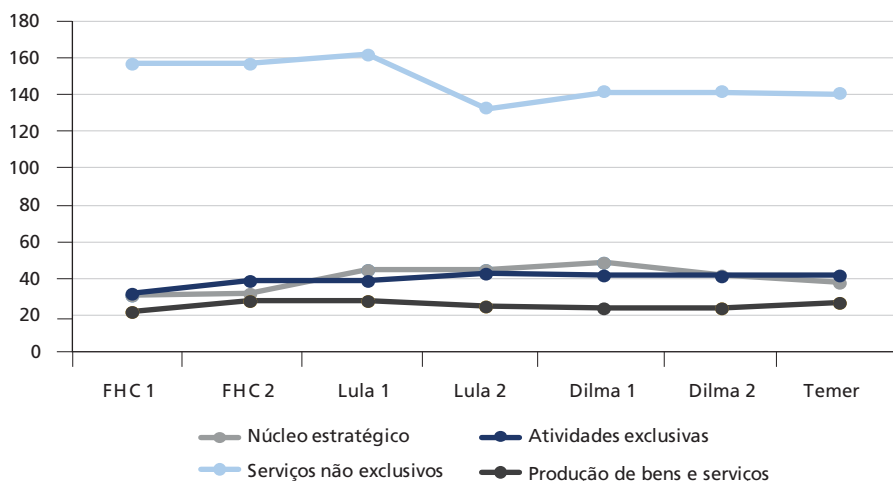
## 5 DIMENSÃO ESTRUTURAL DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

A partir da análise da natureza de suas competências foi possível enquadrar os órgãos da administração pública federal nos quatro setores previstos no PDRAE. Cabe

mencionar que o documento reformista traz uma lista apenas exemplificativa de como fazer a classificação. Além disso, mais uma vez por escolha metodológica de coleta de dados a partir de decretos e documentos infralegais relacionados, o gráfico 2 não contempla figuras jurídicas como as subsidiárias, visto que estas não são criadas mediante autorização legislativa. Nesse sentido, na categoria sobre produção de bens e serviços, são contempladas apenas as empresas públicas e as sociedades de economia mista criadas por leis específicas, de competência privativa da Presidência da República.

GRÁFICO 2

**Quantitativo de órgãos da administração pública federal segundo a classificação do PDRAE (1995-2018)**



Fonte: Base de dados da CEPAL/Ipea.  
Elaboração das autoras.

A primeira informação relevante a ser assinalada no gráfico 2 é o elevado número de entidades consideradas serviços sociais não exclusivos. Uma possível explicação para a discrepância entre esse setor e os demais é a presença de escolas técnicas, universidades, institutos federais e outras entidades vinculadas ao Ministério da Educação nessa categoria. Ainda que os modelos de ensino dessas entidades sejam de atuação privativa do Estado, aqui, considerando os conceitos do PDRAE, entende-se que a natureza da atividade educacional é do tipo não privativa.

A queda na trajetória estável de serviços não exclusivos no segundo mandato de Lula é reflexo, entre outras extinções e criações de entidades, de uma reformulação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica pela Lei Federal nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que instituiu a criação de 38 institutos federais a partir de transformação e aglutinação de escolas técnicas federais, escolas agrotécnicas

federais e centros federais de tecnologia. O Instituto Federal do Amazonas, por exemplo, foi criado mediante integração do Centro Federal de Educação Tecnológica do Amazonas e das Escolas Agrotécnicas Federais de Manaus e de São Gabriel da Cachoeira. Quer dizer, mesmo que tenha sido criado um número de institutos federais considerável, as transformações e aglutinações de centros federais e escolas refletiram uma diminuição do quantitativo total de entidades presentes ao fim do segundo mandato de Lula.

No que se refere ao núcleo estratégico, que é constituído essencialmente por ministérios e secretarias vinculados à Presidência, como será visto na sequência com mais detalhes, a curva é ascendente, atingindo seu pico no primeiro mandato de Dilma. Outro ponto a se destacar é a maior presença de órgãos colegiados a partir do primeiro mandato de Lula.

Em relação a atividades exclusivas e serviços, observa-se certa estabilidade nas entidades enquadradas nessa classificação. Ainda que no período analisado tenham sido extintos órgãos como o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e as Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e do Nordeste (Sudene), foram criadas agências reguladoras, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI).

A mesma estabilidade é perceptível nas empresas públicas e sociedades de economia mista que têm a natureza de suas atividades voltadas para o mercado. Como será visto mais à frente, ao se incluírem os dados das empresas subsidiárias, é possível observar uma curva ascendente, com algumas oscilações no período analisado.

Desse modo, excetuando a diminuição da trajetória de serviços não exclusivos, bem como a ascendência do quantitativo do núcleo estratégico, não se observam consideráveis transformações do ponto de vista estrutural pós-PDRAE. Segundo Pollitt e Bouckaert (2017, p. 33), mudanças modestas são impulsionadas pela presença de obstáculos de natureza econômica e institucional. Os reformadores, frequentemente, são induzidos a propor mudanças aquém do desejado, visando a melhores chances de aceitação.

Destaca-se que, embora esse documento reformista tenha sido fundamentado na necessidade de redução de gastos em um contexto de crise fiscal, sua operacionalização incompleta não representa, necessariamente, um fracasso. A depender do cenário econômico e político, o governo pode, sob justificativa de se tornar mais responsivo às demandas da sociedade, escolher promover expansões na estrutura do governo com o objetivo de impulsionar políticas públicas que possam auxiliar na diminuição de desigualdades sociais, como ocorreu nas gestões dos governos petistas. Nesses governos, o contexto fiscal do país era diferente daquele quando foi proposto o PDRAE.

Após essa análise de caráter geral acerca da administração pública, as subseções a seguir pretendem explorar de forma mais detalhada a administração direta, que equivale ao que foi entendido até então como núcleo estratégico, e a administração indireta, que são as entidades que compõem os outros setores presentes no PDRAE.

### 5.1 Órgãos da administração direta

A administração direta é constituída pela estrutura básica da Presidência da República e dos ministérios, incluindo órgãos vinculados, conforme definição do Decreto-Lei nº 200/1967. A partir dos governos pós-1988, houve uma curva de trajetória crescente em relação ao número de ministérios e órgãos da Presidência da República (Barbosa e Pompeu, 2017; Borges e Barbosa, 2019; Silva e Barbosa, 2019).

Como pode ser visto no gráfico 3, as reformas de FHC, marcadas por um cenário de crise fiscal e sob orientações neoliberais, formaram uma estrutura básica que totalizava 28 órgãos. Em seu segundo mandato, apesar de manter o mesmo total de órgãos superiores, houve algumas reformas significativas, como a junção de Marinha, Exército e Aeronáutica no Ministério da Defesa e a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

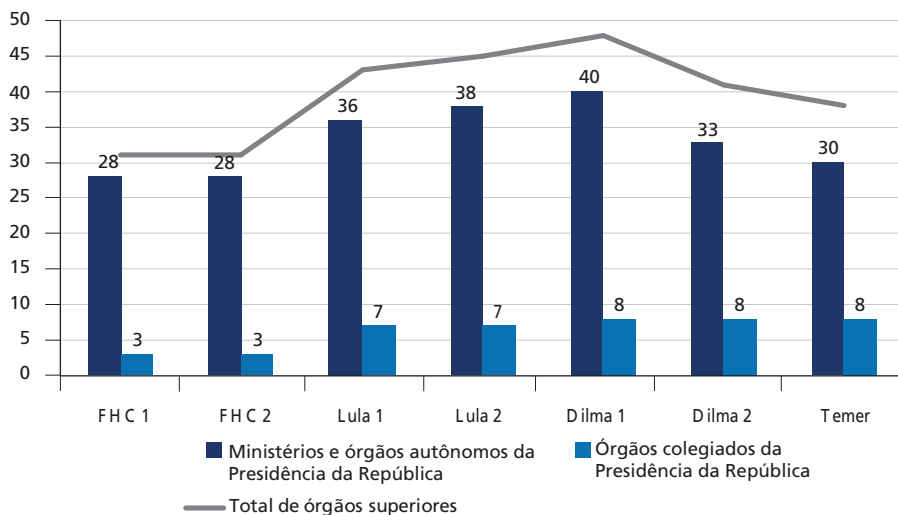
Os governos Lula e Dilma, por sua vez, sob as maiores coalizões de governo, expandiram o núcleo estratégico, sobretudo por meio de criação ou transformação de unidades organizacionais em secretarias especiais da Presidência da República com *status* ministerial, em geral, com atividades associadas a temas sociais (Silva e Barbosa, 2019). Tal expansão caracteriza a fragmentação por meio da ampliação de unidades especializadas, conforme aponta Secchi (2009, p. 355).

Ocorre de forma destacada nesses governos a ampliação do número de órgãos da Presidência da República, o que evidencia uma espécie de centralização administrativa. Essa centralização também é perceptível na adoção da estratégia de projetos prioritários geridos por tais órgãos, ainda que com temas bem específicos, como é o caso do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com foco em projetos de desenvolvimento da infraestrutura. Para Inácio e Llanos (2016, p. 3), as transformações observadas nos órgãos vinculados diretamente à Presidência decorrem do “aumento das responsabilidades do governo, [d]a reafirmação da liderança presidencial *vis-à-vis* o ambiente político (Congresso e público em geral) e [de] uma gestão mais astuta da política do gabinete”. Em outras palavras, há aspectos atinentes ao contexto social e político que interferem na forma como se organizam esses órgãos, sendo peças-chave, inclusive, no gerenciamento de coalizão.

A formação de um governo que agrega diferentes partidos e políticos pressupõe a necessidade de mecanismos que auxiliem o presidente na coordenação do seu gabinete ministerial. Quanto maior a fragmentação, maior será o processo de

coordenação, especialmente sob a agenda prioritária do governo (Pereira *et al.*, 2013; Martínez-Gallardo, 2010).

GRÁFICO 3  
Quantitativo de órgãos da administração pública federal – direta (1995-2018)



Fonte: Base de dados da CEPAL/Ipea.  
Elaboração das autoras.

O ápice da curva quantitativa de órgãos da administração direta se dá em Dilma 1, com quarenta órgãos. No entanto, em Dilma 2, no segundo ano de seu mandato, antes do processo de *impeachment* que a afasta do cargo, ocorre uma reforma ministerial reduzindo o número para 33 órgãos. O governo Temer, sob a coalizão de governo um pouco menor que a do governo anterior, apenas segue o processo de redução de órgãos ligados diretamente à Presidência, iniciado nos últimos momentos do governo Dilma, o qual registrou a maior estrutura básica desde o governo Eurico Gaspar Dutra (Barbosa e Pompeu, 2017). Ainda assim, ambas não configuram reduções nos níveis das estruturas básicas dos governos iniciais do período analisado, conforme será visto na sequência.

Os órgãos colegiados, por sua vez, apresentam um incremento significativo a partir do governo Lula. Presentes desde os governos de Fernando Collor e Itamar Franco, os Conselhos da República, da Defesa Nacional e de governo são os três órgãos colegiados durante todo o mandato de FHC. A partir do governo Lula, há a criação dos Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social, Segurança Alimentar e Nutricional, Política Energética e Integração de Políticas de Transporte. No governo Dilma, cria-se também o Conselho de Aviação Civil. Destaca-se, contudo, que apesar de essa expansão de órgãos colegiados sinalizar interesse na



maior distribuição de poder, suas condições de funcionamento e efetividade são elementos importantes para uma análise acerca de sua concretização.

Ainda que sob diretrizes de enxugamento, de forma aparentemente contraditória, a trajetória organizacional seguiu tendência de expansão da estrutura básica da administração direta. Possíveis explicações para essa constatação podem estar associadas à correlação entre a expansão das coalizões e a expansão do número de ministérios, como apontam Borges e Barbosa (2019). Parte da literatura que analisa o Poder Executivo entende a formação ministerial como reflexo de acordos que assegurem maioria legislativa (Amorim Neto, Cox e McCubbins, 2003; Amorim Neto, 2006; Pereira, Power e Raile, 2011). A distribuição de cargos, portanto, estaria imbricada pela relação entre poderes, com reflexos na forma como se estrutura o governo federal.

Além desse fator político, a expansão e a complexificação da agenda em razão do alargamento e da heterogeneidade das demandas sociais também podem ser justificativas para o incremento estrutural observado nos anos recentes, isto é, dos *inputs* da sociedade e, conseqüentemente, dos *outputs* dos governos.

Tão importante quanto olhar a quantidade de ministérios e órgãos da Presidência, é analisar sua organização interna. A observação das subdivisões internas de cada órgão permite analisar se há reduções ou expansões efetivas na máquina administrativa do Estado. A redução do número de ministérios pode, por exemplo, significar mera junção, com a preservação das estruturas internas de cada órgão de origem (Barbosa e Pompeu, 2017).

## 5.2 Órgãos da administração indireta

A administração indireta é composta por entidades da administração pública federal com personalidades jurídicas próprias e constitui forma de descentralização da ação administrativa, conforme previsto no art. 10, § 1º, a, do Decreto-Lei nº 200/1967. De acordo com Meirelles, Burle Filho e Burle (2016, p. 891),

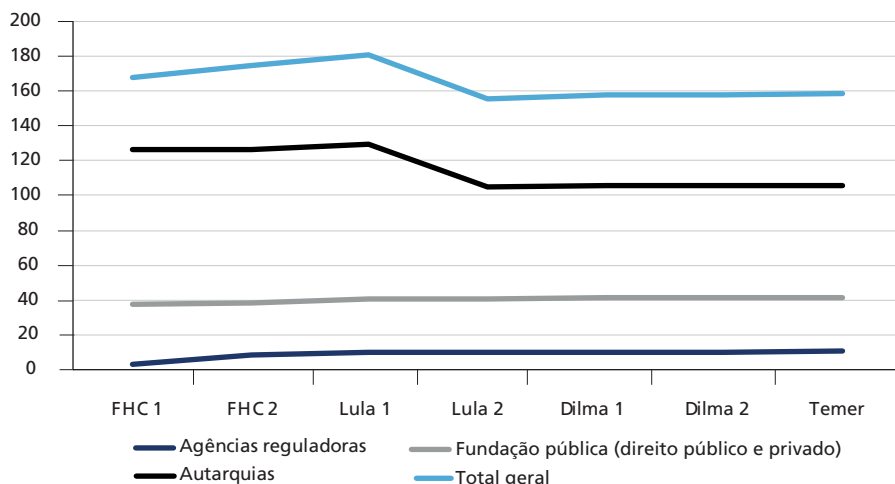
a descentralização administrativa pressupõe, portanto, a existência de uma pessoa, distinta da do Estado, a qual, investida dos necessários poderes de administração, exercita atividade pública ou de utilidade pública. O ente descentralizado age por outorga do serviço ou atividade, ou por delegação de sua execução, mas sempre em nome próprio.

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

A soma do quantitativo de autarquias, fundações e agências reguladoras, como mostra o gráfico 4, apresenta uma curva ascendente até Lula 1. Em Lula 2 há certo

decréscimo, mantendo-se estável até o fim do mandato de Temer. Ao analisar as categorias, é possível observar o predomínio de autarquias.

GRÁFICO 4  
Quantitativo de autarquias, agências reguladoras e fundações públicas (1995-2018)



Fonte: Base de dados da CEPAL/Ipea.  
Elaboração das autoras.

Assim como ficou perceptível no gráfico 4, as entidades da administração indireta referidas<sup>9</sup> mantêm certa estabilidade no período analisado, excetuando as autarquias. Como observado em serviços não exclusivos, uma parcela significativa dessa alteração em autarquias advém da reestruturação do ensino profissionalizante, com a criação dos institutos federais na qualidade de autarquias e a consequente transformação e aglutinação de centros federais de tecnologias, escolas técnicas e agrotécnicas.

O quantitativo de fundações públicas no período analisado possui certa estabilidade. Há a criação de algumas instituições, como a Fundação Universidade da Grande Dourados e a Fundação Universidade Federal do ABC, durante o primeiro governo Lula, e a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal, no primeiro mandato de Dilma. No segundo mandato de FHC, por sua vez, é extinta a Fundação Centro Tecnológico de Informática. Já a Fundação Faculdade Federal de Ciências Médicas de Porto Alegre é transformada em Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre no segundo mandato de Lula.

Ainda que sejam enquadradas pela lei como autarquias, as agências reguladoras foram tratadas separadamente no gráfico 4, uma vez que possuem natureza peculiar de regulação e fiscalização. Essas agências, ainda que não representem um número

9. Dados sobre empresas estatais estão organizados por diferente metodologia de coleta e de fonte.

quantitativo elevado comparado com as outras figuras jurídicas, têm uma trajetória de expansão significativa, passando de três no primeiro mandato de FHC para nove no segundo.

Como Pó e Abrucio (2006) apontam, é possível separar a criação dessas agências em três fases. O primeiro momento se caracterizaria pela criação das agências relacionadas com a privatização, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) em 1996 e as agências nacionais de telecomunicações (Anatel) e de petróleo (ANP) em 1997. O segundo momento estaria relacionado com a busca por eficiência e modernização do Estado, tendo em vista os setores de caráter competitivo. Pertenceriam a essa fase as agências vinculadas ao Ministério da Saúde, criadas entre 1999 e 2000: a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Por fim, estariam as criações realizadas entre 2001 e 2002 e que não teriam uma finalidade específica. Com a mesma natureza regulatória presente nas demais, foram criadas a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). A Agência Nacional de Águas (ANA) e a Agência Nacional do Cinema (ANCINE), por sua vez, não apresentam caráter regulatório de mercado (Pó e Abrucio, 2006). No governo Lula seria incluída a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC); e no governo Temer, a Agência Nacional de Mineração (ANM).

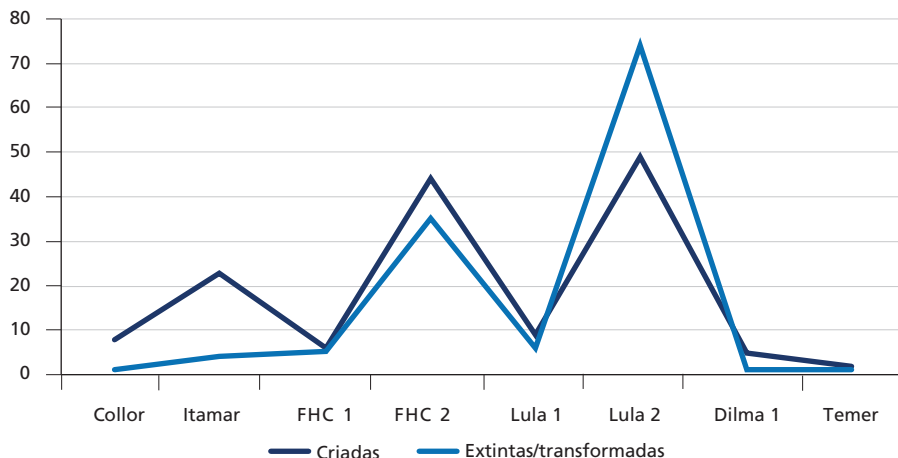
As fases de criação de agências e suas devidas características vão ao encontro do que Mueller e Pereira (2002, p. 66 *apud* Pó e Abrucio, 2006, p. 684) apontam como aspectos incentivadores para a formação desse modelo jurídico, que seriam

a busca de flexibilidade administrativa além da existente na estrutura do serviço público; dar incentivos aos reguladores para que eles se especializem e diminuam as incertezas dos resultados de cada setor; a busca de *blame-shifting*, transferindo parcialmente à agência a culpa por medidas politicamente impopulares em determinado setor; e, por fim, a necessidade de credibilidade regulatória, ou seja, a estabilidade das regras, resguardando-as de ações oportunistas de políticos eleitos.

Em outras palavras, a inserção desse modelo jurídico, que tem por enfoque regular e fiscalizar determinados setores produtivos, pode ter sido reflexo da preocupação com a segurança jurídica e a atuação do Estado, livre de aspectos políticos.

Como mencionado anteriormente, ao mesmo tempo que há criações, transformações e extinções no período analisado, existe também certa estabilidade no quantitativo total dessas figuras jurídicas. Para esclarecer esse ponto, o gráfico 5 traça a trajetória do quantitativo de autarquias, agências reguladoras e fundações públicas que foram criadas, transformadas ou extintas.

GRÁFICO 5  
Quantitativo de autarquias, agências reguladoras e fundações públicas criadas/extintas (1995-2018)



Fonte: Base de dados do CEPAL/Ipea.  
Elaboração das autoras.

De modo geral, observa-se certo equilíbrio no quantitativo de entidades criadas e aquelas que foram extintas ou transformadas. Excetuam-se o governo Itamar, com elevado número de escolas agrotécnicas criadas, e o segundo mandato de Lula, com mais transformações/extinções que criações.

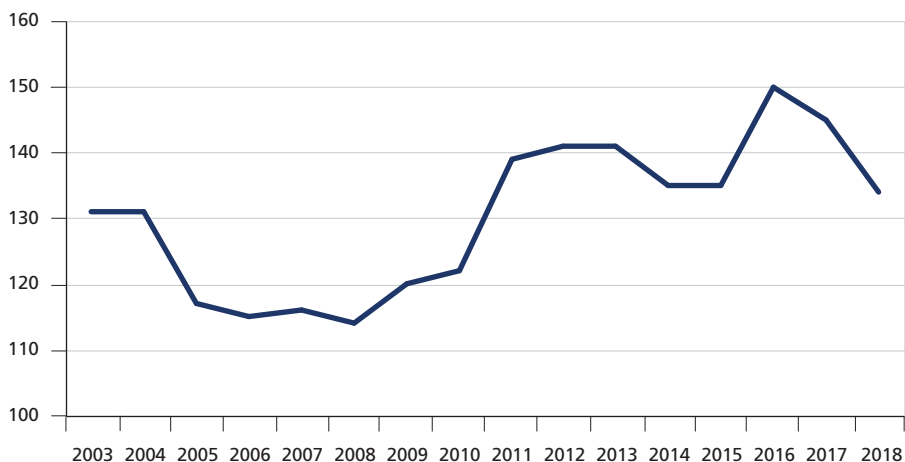
Os segundos mandatos de FHC e Lula se destacam pelo elevado quantitativo de criação de entidades. Ambos os governos são marcados por um processo de reconfiguração do ensino técnico e profissionalizante. Entre outras criações, o segundo mandato de FHC instituiu centros federais de educação tecnológicos, mediante transformações de escolas técnicas e agrotécnicas. No governo Lula, como mencionado anteriormente, houve a criação dos institutos federais, a partir de transformações de centros federais e escolas técnicas e agrotécnicas remanescentes.

Os dados revelam, portanto, que criações, extinções e transformações mais significativas do período estão relacionadas à reconfiguração das entidades vinculadas à área da educação. Ainda que seja necessário analisar o contexto de criação dessas entidades, esse dado pode sinalizar prioridades do Estado quanto às necessidades de formação profissional para ampliar capacidades do mercado em favor da agenda de crescimento econômico.

O gráfico 6 traz o quantitativo de empresas estatais entre 2003 e 2018, contemplando aquelas enquadradas como de controle direto (dependentes de autorização legislativa para a sua criação, como as empresas públicas e as sociedades de economia mista) e as de controle indireto (subsidiárias que independem de autorização legislativa para a

sua criação). Ainda que se reconheça a importância dos dados dos mandatos de FHC, pelas privatizações ocorridas no período, eles não são contemplados neste estudo em razão da escassez de informações de fontes oficiais no momento pesquisado.

GRÁFICO 6  
Quantitativo de empresas estatais (2003-2018)



Fonte: Brasil (2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2016) e Panorama das estatais da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST) do Ministério da Economia. Elaboração das autoras.

Em 2005, terceiro ano do mandato do governo Lula, houve uma queda no número de empresas estatais, de 131 para 117, e esse número se mantém estável até 2010. Já no primeiro ano do governo Dilma houve um acréscimo de dezessete empresas. Durante a gestão de Temer, a partir de 2016, o número sofreu uma pequena variação, chegando ao ápice de 150 empresas estatais. No entanto, ao final do mandato, em 2018, o número decresceu, igualando-se ao quantitativo de 2014.

Como afirma Kliass (2018), essas empresas podem ser subdivididas em empresas estatais dependentes e não dependentes do Tesouro Nacional para o seu funcionamento. Nas dependentes, “tendo em vista sua natureza ser assimilada a atividades típicas de governo, em geral seu custeio é bancado diretamente por recursos de tesouraria da União, e não compõem o planejamento de dispêndio a que as demais empresas estão submetidas” (Kliass, 2018, p. 14). Entre 2003 e 2017, Kliass mostra que há certa estabilidade no número de tais empresas.

As não dependentes, por sua vez, subdividem-se em empresas do setor produtivo estatal e instituições financeiras federais. Enquanto o setor produtivo constitui uma parcela significativa do total de empresas não dependentes (72%), as instituições financeiras possuem elevado patrimônio (Kliass, 2018).

Outra informação pertinente é quanto ao número de subsidiárias (de controle indireto) que algumas empresas possuem. Haveria, segundo Kliass (2018), uma elevada concentração de empresas desse tipo vinculadas à Petrobras, à Eletrobras e ao Banco do Brasil.

Por fim, o panorama geral da administração indireta apresenta variações localizadas nos governos recentes a partir de Lula. Alguns modelos organizacionais, contudo, como fundações e agências reguladoras, tenderam à estabilidade no período observado. A exceção se dá para autarquias entre os mandatos de Lula e as pequenas oscilações observadas no quantitativo de empresas estatais, como foi explicitado no gráfico 6.

Cabe observar que a análise não aprofundou a discussão acerca dos dados das OS, visto que, como mostrou o estudo de Graef e Salgado (2012), são modelos ainda pouco utilizados não só nos estados mas também no âmbito federal, no qual o quantitativo dessas estruturas não passa de uma dezena durante o período analisado.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora pouco discutida, a trajetória das transformações organizacionais dos governos pode ser bastante reveladora ao indicar implicações das escolhas organizacionais sobre os resultados da ação governamental, tanto no que se refere à capacidade de implementação quanto no que tem de fato estado nas prioridades da agenda governamental.

Apesar da existência de decretos e manuais contendo diretrizes organizacionais para a administração pública federal, conforme apontado por Barbosa (2019), não se observam ao longo do período elementos de uma estratégia clara para a agregação ou desagregação de funções no plano horizontal. Por sua vez, no plano vertical, embora sob a explícita orientação normativa para a redução dos níveis hierárquicos, o que se percebe são movimentos pontuais de corte de cargos comissionados (de direção e assessoramento). Encontra-se, ainda, no decorrer de todo o período analisado, uma expansão da estrutura organizacional do Poder Executivo federal, sobretudo na administração direta e mais concentradamente no núcleo de governo, o que indica um movimento de centralização de poder, em especial nos governos Lula e Dilma (Barbosa, 2019).

Tomando como referência as proposições da reforma administrativa contidas no PDRAE, do ponto de vista estrutural, é possível constatar sua implementação de modo incompleto, mesmo durante o governo no qual foi proposto. O contexto fiscal em que ele foi elaborado certamente estimulou ideias de enxugamento. No entanto, de forma aparentemente contraditória, como mencionado, observa-se uma expansão da estrutura organizacional durante todo o período analisado, sobretudo na administração direta, em geral sob justificativas relacionadas a uma organização do aparelho estatal

que fosse mais efetiva no atendimento às demandas do governo e da sociedade, situadas em contextos distintos. Adicionalmente, para melhor compreender essa aparente contradição, é preciso olhar mais de perto a influência do sistema político, especificamente da ampliação das coalizões de governo nesse processo de expansão, conforme apontado por Borges e Barbosa (2019).

Um dos principais objetivos do PDRAE, a partir da avaliação estrutural proposta no documento, é dotar o Estado de uma estrutura moderna, ágil e permeável à participação popular. Para tanto, o plano ressalta a importância de propostas não só de extinção de órgãos, privatizações e descentralização mas também de incorporação e criação de órgãos. Isso significa que não se trata apenas de reduzir o tamanho da máquina do Estado mas de torná-lo compatível com as funções que exerce e, sobretudo, como o próprio plano ressalta, que seja compatível com os seus programas e suas prioridades, em suas diferentes esferas. A trajetória da estrutura do Poder Executivo federal, no entanto, revela muito de continuidade, mesmo diante de propostas estruturadas de transformações mais significativas. Essa constatação sugere que os condicionantes previstos por White e Dunleavy (2010, p. 8) para o sucesso de transformações organizacionais não estiveram presentes na reforma proposta pelo PDRAE e mesmo nos governos sucessivos.

Em uma perspectiva mais otimista, é necessário destacar que a continuidade não é essencialmente negativa, visto que minimamente sustenta a necessária continuidade administrativa. Contudo, considerando as justificativas de necessidades de transformações para obtenção maior de eficiência e efetividade em cenário de rápida transformação e complexificação dos contextos econômicos e sociais, é preciso levar em conta o *deficit* em termos de adequação entre estrutura e contexto.

As escolhas políticas que sustentam essa continuidade em meio às tão comuns alegações de necessidades de transformações, sobretudo nas crises, aparentemente orientam-se por obstáculos relacionados aos desafios de obtenção de cooperação entre os atores, bem como os de natureza institucional e econômica. Significa dizer que há que se construir uma visão compartilhada entre os atores quanto ao que seria um arranjo organizacional com resultados positivos para a sociedade, a ponto de motivar a cooperação e a superação desses obstáculos.

## REFERÊNCIAS

- AMORIM NETO, O. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- AMORIM NETO, O.; COX, G.; MCCUBBINS, M. Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados (1989-1998). **World Politics**, Princeton, v. 55, n. 4, p. 1-46, 2003.
- BARBOSA, S. C. T. A organização da administração pública federal e suas implicações na implementação de políticas públicas: o Poder Executivo federal. *In*: ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: Editora UNESP, 2019.
- BARBOSA, S.; POMPEU, J. Trajetória recente da organização do governo federal. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 12, jul./dez. 2017.
- BARRETO, M. I. As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro. *In*: BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. **Público não estatal na reforma do Estado (coletânea)**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- BORGES, J.; BARBOSA, S. Ministérios como 'barganha': coalizão de governo e organização do Poder Executivo. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 2, p. 267-296, 2019.
- BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Perfil das empresas estatais 2004**. Brasília: MP, 2005.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Perfil das empresas estatais 2005**. Brasília: MP, 2006.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Perfil das empresas estatais 2006**. Brasília: MP, 2007.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Perfil das empresas estatais 2007**. Brasília: MP, 2008.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Perfil das empresas estatais 2008**. Brasília: MP, 2009.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Perfil das empresas estatais 2009**. Brasília: MP, 2010.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Perfil das empresas estatais 2010**. Brasília: MP, 2011.



\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Perfil das empresas estatais 2015**. Brasília: MP, 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, ano 48, n. 1, jan./abr. 1997.

\_\_\_\_\_. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, n. 45, 1998.

COSTA, F. L. da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008.

GRAEF, A.; SALGADO, V. **Relações de parceria entre poder público e entes de cooperação e colaboração no Brasil**. Brasília: Editora IABS, 2012.

INÁCIO, M.; LLANOS, M. The institutional presidency in Latin America: a comparative analysis. **Presidential Studies Quarterly**, v. 46, n. 3, p. 531-549, 2016.

KLIASS, P. A configuração das empresas estatais federais: evolução de 2003 a 2017. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 15, 2018.

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

MARTÍNEZ-GALLARDO, C. Inside the cabinet: the influence of ministers in the policymaking process. *In*: SCARTASCINI, C.; STEIN, E.; TOMMASI, M. **How democracy works: political institutions, actors, and arenas in Latin American policymaking**. [s.l.]: [s.n.], 2010. p. 119-146.

MARTINS, H. F. O Plano Gestão Pública para um Brasil de Todos: em busca de uma nova geração de transformações da gestão pública. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2003, Panamá. Panamá: [s.n.], 2003.

MEIRELLES, H. L.; BURLE FILHO, J. E.; BURLE, C. R. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2016.

PEREIRA, C. *et al.* Top managers and risk of policy expropriation in multiparty presidential regimes. *In*: CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 7., 2013, Bogotá. Bogotá: [s.n.], 2013.

PEREIRA, C.; POWER, T.; RAILE, E. Presidentialism, coalitions and accountability. *In*: POWER, T.; TAYLOR, M. (Eds.). **Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011. p. 31-55.

PÓ, M. V.; ABRUCIO, F. L. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 679-698, ago. 2006.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform: a comparative analysis-into the age of austerity**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2017.

REZENDE, F. C. Por que reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 50, p. 123-142, 2002.

RYU, L.; MOON, M. J.; YANG, J.-J. The politics of government reorganizations: evidence from 30 OECD countries, 1980-2014. **Governance**, 2019.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

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).

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

