

Publicação da Secretaria de Política Agrícola
do Ministério da Agricultura e Pecuária,
editada pela Embrapa

e-ISSN 2317-224X
ISSN 1413-4969
Página da revista: www.embrapa.br/rpa


Artigo


New Public Management e o sistema de controle de alimentos brasileiro

Resumo – O objetivo deste estudo foi analisar a influência do *New Public Management* (NPM) na estrutura administrativa do sistema de controle de alimentos no Brasil, investigando sua organização nos níveis federal e estadual, bem como os contextos e processos que resultaram em sua configuração atual. A análise fundamenta-se em marcos teóricos relacionados à burocracia, às reformas administrativas do Estado, à gestão pública, à regulação e ao isomorfismo institucional. Trata-se de pesquisa descritiva, baseada em levantamento documental com análise de conteúdo de fontes bibliográficas. Os resultados revelam que, no âmbito federal, a Secretaria de Defesa Agropecuária permaneceu na administração direta, enquanto a Secretaria de Vigilância Sanitária foi transformada em agência reguladora, a Anvisa. Nos estados, a vigilância sanitária manteve-se majoritariamente na administração direta (81%), ao passo que a defesa agropecuária apresentou processo inverso, com 81% dos órgãos vinculados à administração indireta, incluindo a criação de 15 agências executivas, o que demonstra a ausência de isomorfismo institucional mimético em relação aos modelos federais. Conclui-se que a criação de agências reguladoras e executivas evidencia a influência do NPM no sistema de controle de alimentos brasileiro.

Palavras-chave: defesa agropecuária, reforma da gestão pública, política agrícola, políticas públicas, vigilância sanitária.

Ana Lúcia dos Santos Stepan 
Ministério da Agricultura e Pecuária,
Secretaria de Defesa Agropecuária,
Departamento de Planejamento e Estratégia,
Porto Alegre, RS, Brasil
E-mail: ana.stepan@agro.gov.br
 Autor correspondente

André Luiz Marenco 
Universidade Federal do Rio Grande do Sul,
Departamento de Ciência Política,
Porto Alegre, RS, Brasil
E-mail: amarencoufrgs@gmail.com

Letícia Maria Schabbach 
Universidade Federal do Rio Grande do Sul,
Departamento de Sociologia,
Porto Alegre, RS, Brasil
E-mail: leticiams65@gmail.com

Recebido
1/5/2025

Aceito
20/10/2025

Como citar
STEPAN, A.L. dos S.; MARENCO, A.L.; SCHABBACH, L.M. *New Public Management e o sistema de controle de alimentos brasileiro*. *Revista de Política Agrícola*, v.35, e02047, 2026. DOI: <https://doi.org/10.35977/2317-224X.rpa2026.v35.02047>.

New Public Management and the Brazilian food control system

Abstract – This study aims to analyze the influence of New Public Management (NPM) on the administrative structure of Brazil's food control system, investigating its organization at both federal and state levels, as well as the contexts and processes that led to its current configuration. The analysis is grounded in theoretical frameworks related to



bureaucracy, state administrative reforms, public management, regulation, and institutional isomorphism. This is a descriptive study based on documentary research and content analysis of bibliographic sources. The results show that, at the federal level, the Secretariat of Agricultural Defense remained under direct administration, while the Secretariat of Sanitary Surveillance was transformed into a regulatory agency - Anvisa. At the state level, sanitary surveillance largely remained under direct administration (81%), whereas agricultural defense followed the opposite trend, with 81% of agencies under indirect administration, including the creation of 15 executive agencies, indicating the absence of mimetic institutional isomorphism with federal models. The findings suggest that the creation of regulatory and executive agencies reflects the influence of NPM on the Brazilian food control system.

Keywords: agricultural defense, public management reform, agricultural policy, public policy, sanitary surveillance.

Introdução

Nas décadas de 1960 e 1970, entusiastas do mercado lançaram críticas contundentes à presumida ineficiência da burocracia tradicional, impulsionando, nas décadas seguintes, reformas que deram origem ao movimento *New Public Management* (NPM). O modelo propunha substituir a administração pública weberiana por uma gestão orientada por resultados, incorporando práticas do setor privado. O objetivo deste estudo foi analisar a influência do NPM na estrutura administrativa do sistema de controle de alimentos no Brasil, investigando sua organização nos níveis federal e estadual e os contextos e processos que resultaram em sua configuração atual.

O NPM foi um dos principais propulsores da criação de agências na administração pública, caracterizadas por maior independência e foco em resultados, em um processo intensificado a partir da década de 1990 e disseminado por vários países (Christensen & Lægreid, 2006; Carvalho, 2011; Doberstein, 2022). Organizações como o Banco Mundial e o Comitê de Gestão Pública da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) desempenharam um papel significativo na promoção do NPM (Dahlström & Lapuente, 2022).

No Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995–1998), representa a expressão mais marcante do NPM no País (Cavalcante & Silva, 2020). No entanto, Bresser-Pereira (2007) e Gaetani et al. (2021) destacam que práticas gerenciais, como a criação de órgãos da administração indireta, já vinham sendo adotadas desde a década de 1960, precedendo o movimento.

O conceito de Saúde Única¹ contextualiza o sistema de controle de alimentos ao reconhecer a interdependência entre saúde humana, animal, vegetal e ambiental. Nesse cenário, o sistema exerce função regulatória obrigatória para proteger o consumidor e assegurar alimentos seguros e próprios para consumo (FAO, 2003). No Brasil, as competências são distribuídas entre distintos órgãos e níveis de governo: no âmbito federal, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), autarquia vinculada ao Ministério da Saúde (MS), e a Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura e Pecuária (SDA/Mapa) compartilham essa responsabilidade (Brasil, 2023). No âmbito da implementação do PDRAE, enquanto a vigilância sanitária foi organizada como agência reguladora na administração indireta, a defesa agropecuária manteve-se na administração direta.

Diante desse contexto, a questão central deste trabalho desdobra-se em duas vertentes: como o NPM influenciou a estrutura organizacional do sistema de controle de alimentos no Brasil e quais fatores explicam as diferenças entre os modelos adotados? Baseando-se no conceito de isomorfismo institucional de DiMaggio & Powell (1983), supõe-se que os modelos federais sejam replicados nos estados. Assim, questiona-se: qual é a estrutura administrativa dos órgãos estaduais responsáveis por essas áreas? Houve replicação dos modelos federais nos estados? Para responder, é necessário conhecer a implementação do PDRAE, analisar a organização do sistema de controle de alimentos e a estrutura administrativa nos níveis federal e estadual, além dos processos que as conformaram.

¹ Mais informações em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/u/uma-so-saude#:~:text=O%20que%20%C3%A9%20uma%20s%C3%B3,%2C%20animal%2C%20vegetal%20e%20ambiental>>.

Considerando-se o conceito de reformas da gestão pública de Pollitt & Bouckaert (2017), o estudo limita-se a analisar as tentativas deliberadas de mudança nas estruturas do setor público envolvidas no sistema de controle de alimentos. Embora o modelo gerencial envolva outros aspectos, como avaliação de desempenho, incentivos à produtividade e parcerias público-privadas (Pollitt & Bouckaert, 2011), o artigo concentra-se nos processos que moldaram as instituições da administração direta e indireta daquele sistema, utilizando a criação de agências reguladoras e executivas como *proxy* da adoção da administração pública gerencial. Trata-se de uma pesquisa descritiva baseada em levantamento documental e análise de conteúdo, cujas fontes consultadas incluem: bibliografia especializada, legislação, portais eletrônicos dos governos federal e estaduais, documentos do Poder Legislativo, além de planos e programas governamentais. Para a sistematização dos dados, elaborou-se uma base contendo informações dos órgãos estaduais responsáveis pela vigilância sanitária e pela defesa agropecuária, abrangendo variáveis como: identificação, ano de criação, vinculação administrativa e modelo institucional adotado. A análise do conjunto de informações levantadas permitiu identificar as principais características institucionais e processuais que modelaram a estruturação do sistema de controle de alimentos brasileiro.

O estudo busca contribuir para o debate teórico da reforma gerencial no Brasil impulsionada pelo NPM ao investigar seus impactos sobre as estruturas burocráticas do sistema de controle de alimentos nos níveis federal e estadual. Além disso, oferece um diagnóstico da organização administrativa desse sistema, aprofundando a compreensão de seus processos estruturantes e fornecendo subsídios para pesquisas futuras.

As reformas do Estado e o *New Public Management*

De acordo com Dahlström & Lapuente (2022), a burocracia, conforme delineada por Weber (2004), é uma forma organizacional que segue princípios como jurisdição definida, estrutura hierárquica e regras claras e estáveis para seleção e remuneração de funcionários. A organização burocrática contemporânea ancora-se em um aparato estatal eficiente e responsável, promovendo a continuidade e coerência das políticas públicas, garantindo

imparcialidade e objetividade na autoridade pública, elementos fundamentais para a democracia e o Estado de Direito (Stein et al., 2007; Abrucio & Loureiro, 2018; Vogler, 2022). Fundamentada em mérito e especialização, a burocracia impulsiona o crescimento econômico de nações em desenvolvimento, enquanto sistemas baseados em patronagem resultam em politização e corrupção; já a separação entre as carreiras política e burocrática diminui a corrupção e melhora a eficácia do setor público, sendo a qualidade da burocracia crucial para o sucesso das políticas públicas (Evans & Rauch, 1999; Grindle, 2012; Dahlström & Lapuente, 2017; Lopez et al., 2023).

Apesar da importância da burocracia pública, em momentos de dificuldades do Estado a sociedade frequentemente tende a considerar a suposta ineficiência administrativa como uma das principais causas para a crise (Barbosa et al., 2020). Rezende (2002, p.130) 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.

As reformas da gestão pública são definidas por Pollitt & Bouckaert (2017, p.2, tradução nossa) como

Tentativas deliberadas de mudar as estruturas, processos e/ou culturas das organizações do setor público com o objetivo de fazê-los (em certo sentido) funcionar melhor.

De forma sintética, independentemente do formato, conteúdo ou mecanismos empregados, as reformas administrativas têm dois objetivos principais: a) promover mudanças institucionais, compreendidas como propostas de alterações nas regras formais e informais dentro da estrutura burocrática; e b) realizar ajustes fiscais, visando equilibrar as receitas e despesas do governo de forma eficiente (Rezende, 2002).

Para Pollitt & Bouckaert (2017), nas reformas de gestão pública da década de 1950 discutia-se, principalmente, questões técnicas e jurídicas, com foco nacional e setorial, sem grande debate internacional. Alemanha, França, Grã-Bretanha e EUA introduziram reformas em contextos históricos e legais específicos. Mas os autores apontam que, no fim da década de 1960, duas ondas de mudanças na gestão pública emergiram. A primeira, nos EUA,

Reino Unido e França, focada em políticas estratégicas e avaliações racionais, com planejamento e análise de custo-benefício, sob a crença de que a ciência e a especialização produziriam progresso. A segunda, entre 1970 e 1990, durante uma recessão global, introduziu o NPM, que aplicava técnicas de negócios para melhorar a eficiência. Na década de 1980, diversos países lançaram programas de reforma alinhadas à última abordagem, destacando-se: Austrália, Canadá, Países Baixos, Nova Zelândia, Suécia, Reino Unido e EUA (Pollitt & Bouckaert, 2017).

Christensen & Lægreid (2007) percebem o NPM como uma crítica ao modelo burocrático clássico, sustentada por uma narrativa neoliberal que busca redefinir o papel e o tamanho do Estado. Para Cavalcante & Silva (2020), o NPM é um modelo prescritivo que reconfigura a gestão pública, inspirado em práticas privadas, com foco no desempenho, desagregação de hierarquias, concorrência por recursos e incentivos aos servidores. Ele impulsionou a agencificação na administração pública a partir da década de 1990, promovendo a criação de agências independentes e focadas em resultados, como alternativa ao modelo burocrático tradicional. Nesse processo, a defesa da autonomia, da flexibilidade organizacional e da separação de funções buscava tornar as agências mais eficientes e responsivas (Christensen & Lægreid, 2006; Doberstein, 2022).

No âmbito do NPM, a adoção de agências como a “melhor prática” de governança foi incentivada pelas críticas ao modelo regulador tradicional, pela pressão por convergência regulatória internacional, promovida por organismos como a OCDE, e pelo isomorfismo institucional, que leva governos a imitarem modelos de sucesso em busca de legitimidade (DiMaggio & Powell, 1983; Christensen & Lægreid, 2006).

Há uma forte tradição, em estudos sobre administração pública de supor que reformas ou mudanças, uma vez desencadeadas, sejam difundidas de modo isomórfico por outras unidades administrativas, prescrevendo uma convergência de modelos. Já no início do século 20, Max Weber não descartava tal projeção: “O futuro pertence à burocratização” (Weber, 1993, p.51), em um prognóstico de “inexorabilidade” e universalismo. A eficiência de burocracias profissionais, baseadas no domínio da racionalidade técnica, asseguraria, conforme Weber, sua replicação universal.

Mais recentemente, DiMaggio & Powell (1983) trazem o conceito de isomorfismo institucional, um processo que promove semelhanças entre organizações que atuam no mesmo campo, como as agências reguladoras e prestadoras de serviços, e que ajudaria a compreender as políticas e procedimentos que moldam a vida organizacional. O fenômeno reflete disputas por poder, legitimidade, conformidade social e viabilidade econômica, além de recursos e clientes, mesmo em contextos sem competição aberta. Os autores apontam três mecanismos de mudança isomórfica que podem se sobrepor: a) coercitivo, originado de pressões políticas e busca de legitimidade; b) mimético, como resposta à incerteza; e c) normativo, relacionado à profissionalização e disseminação de modelos por redes profissionais, que facilitam fluxos de informação e movimentos de pessoal.

Um ponto divergente desse diagnóstico é encontrado em Silberman (1993), que aponta como os estados legal-rationais desenvolveram rotas distintas. Por exemplo, em contextos de incerteza elevada, como na França e Japão, as burocracias assumiram formato “organizacional”, com carreiras longas e verticalizadas, e seleção meritocrática e impessoal, a fim de blindar o serviço civil diante da competição política. Paralelamente, em contextos de baixa incerteza, como nos EUA e Reino Unido, as carreiras públicas foram menos institucionalizadas, permitindo o recrutamento lateral, com a contratação de profissionais externos em vez de promoção interna por progressão na carreira.

Posteriormente, o estudo comparativo de Pollitt & Bouckaert (2000) sobre as reformas administrativas no fim do século 20 evidencia que nem todas as mudanças convergiram para o gerencialismo, sendo influenciadas por trajetórias prévias (*path-dependent*). Nesse sentido, enquanto o modelo NPM avançou mais no contexto anglo-saxão (Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia), as reformas na Europa continental, de tradição napoleônica e de direito público, mantiveram maior proximidade com a matriz weberiana. Assim, para os autores, as reformas são condicionadas tanto por tradições administrativas prévias, que geram efeitos *path-dependent*, quanto por arranjos institucionais com múltiplos pontos de veto que são associados à separação de poderes, à revisão constitucional e ao federalismo.

O New Public Management no Brasil

O Brasil, como muitos países ocidentais, passou por transformações substanciais no último quarto do século 20, impulsionadas por mudanças sociais, econômicas, políticas e constitucionais. Elas impuseram novos desafios à gestão pública, levando à implementação de reformas administrativas para enfrentar questões emergentes (Cavalcante et al., 2018). Segundo Cavalcante & Silva (2020), o País vivenciou quatro esforços de transformação por iniciativa do governo federal: a reforma Daspiana (1937–1945) (Brasil, 1938); o Decreto-Lei 200/1967 (Brasil, 1967); o Programa Nacional de Desburocratização (Brasil, 1979); e o PDRAE (Brasil, 1995).

Até a década de 1930, o Estado brasileiro estava marcado pelo patrimonialismo, baixo desenvolvimento de políticas públicas e desempenho estatal limitado. A primeira reforma do Estado ocorreu durante o governo Getúlio Vargas (1930–1945), com a criação, em 1936, da primeira lei sobre carreiras na Administração Federal (Brasil, 1936) e, em 1938, do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), que consolidou a função pública profissional e estável, selecionada por concurso, seguindo os preceitos de Max Weber (Saravia, 2003). Pereira (1996) ressalta que, em 1938, foi criada a primeira autarquia, introduzindo a administração pública gerencial, que descentralizava os serviços da administração indireta e os eximia de certos requisitos burocráticos associados à administração direta.

Segundo Gaetani et al. (2021), as reformas administrativas promovidas pelo governo militar, cujo marco principal é o Decreto-Lei 200/1967 (Brasil, 1967), foram inovadoras por anteciparem tendências posteriormente associadas ao NPM, difundido globalmente na década de 1990, destacando-se a descentralização organizacional e a divisão da administração federal em direta e indireta. A administração direta, responsável pela formulação, monitoramento e supervisão de políticas públicas, fundamentava-se no princípio do mérito. Para operacionalizar essa estrutura, instituíram-se as chamadas carreiras de Estado (Carvalho, 2011). A administração indireta, composta por autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, era responsável pela implementação das políticas públicas. O planejamento, coordenação, descentralização e controle foram os princípios orientadores da criação de estruturas e órgãos de

administração indireta, e, para permitir maior flexibilidade na contratação e definição de salários, foi criada a figura do servidor contratado pelo mesmo regime vigente no setor privado (Marenco & Bruxel, 2023).

Em 1979, uma nova iniciativa de reforma foi lançada por meio do Programa Nacional de Desburocratização (Brasil, 1979), cujos objetivos incluíam: melhorar o serviço público para os usuários; reduzir a interferência do governo na atividade do cidadão e do empresário; agilizar a execução dos programas federais; substituir o controle prévio pelo acompanhamento da execução e fiscalização; intensificar a execução dos trabalhos da Reforma Administrativa do Decreto-Lei 200/1967 (Brasil, 1967); e conter o crescimento excessivo da máquina administrativa federal mediante o estímulo à execução indireta.

Posteriormente, a Constituição de 1988 (Brasil, 1988) acabou por revogar, na prática, a autonomia concedida pelo citado decreto às entidades da administração indireta, uma vez que unificou novamente a administração, estabelecendo um regime jurídico único para os funcionários públicos e reafirmando a determinação de realização de concursos para a ocupação de cargos, bem como a estabilidade dos servidores públicos (Saravia, 2003; Carvalho, 2011).

No fim da década de 1970, o cenário internacional, influenciado pelos governos Reagan e Thatcher e pelo Consenso de Washington (Williamson, 1990), indicava a necessidade de uma ampla reforma do Estado, com foco na liberalização do comércio, privatizações, equilíbrio orçamentário e controle cambial (Carvalho, 2011). No âmbito administrativo, o NPM preconizava a aplicação de princípios de gestão privada nas instituições públicas, com ênfase em contratos, autonomia gerencial, resultados mensuráveis, bem como na criação de agências com relações contratuais com a administração central e na terceirização para estimular a concorrência e reduzir custos (Carvalho, 2011).

No Brasil, após a promulgação da constituição vigente, o governo Collor (1990–1992) lançou o Programa Nacional de Desestatização, promovendo uma nova reforma do Estado, que extinguiu inúmeras agências criadas durante o regime militar (Souza, 2017). Medidas como a redução de concursos e a disponibilidade de milhares de servidores ao longo da década diminuíram significativamente

o quadro de funcionários federais (Carvalho, 2011). Paralelamente, houve um aumento significativo de terceirizados em posições estratégicas, frequentemente contratados sem concurso e atendendo a critérios políticos que favoreciam parentes e aliados (Gramacho, 2001).

Apesar de a nova agenda reformista ter sido iniciada durante o governo Collor, as ações foram desarticuladas e não concluídas. Assim, a concretização mais proeminente da abordagem do NPM no Brasil surgiu durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995–1998), com a formulação do PDRAE (Brasil, 1995). O criador do Plano, então titular do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), Bresser-Pereira, teve por base

[...] um quadro teórico para a reforma, inspirado nas reformas gerenciais que estão sendo implementadas desde a década de 80 em certos países da OCDE, e particularmente na Grã-Bretanha (Pereira, 1999, p.6).

Este estudo argumenta que a reforma administrativa retomou o marco gerencial do Decreto-Lei 200/1967 (Brasil, 1967), propondo a criação de órgãos autônomos para execução e fiscalização de políticas públicas e restabelecendo o vínculo celetista (Carvalho, 2011). Embora tenham sido criadas as carreiras típicas de Estado para a administração direta, houve uma proposta de ruptura com o princípio da estabilidade para servidores concursados, que não se concretizou. Segundo Bresser-Pereira (2007), a reforma gerencial visava transformar o Estado, reclassificando suas atividades e seus tipos de administração, indo além da simples descentralização para estados e municípios ou da desconcentração de autoridade dos dirigentes das agências federais para as estaduais.

A nova classificação dividia as atividades do Estado em quatro áreas: a) a de formulação de políticas públicas, executada pelo Núcleo Estratégico (a ser fortalecido), integrado pela administração direta e pelos Poderes Legislativo e Judiciário; b) atividades exclusivas de Estado, voltadas para a fiscalização, regulação, arrecadação e polícia (que seguiriam o modelo de agências autônomas dotadas de instrumentos de controle); c) atividades não exclusivas, como educação e saúde (que seriam incentivadas, mas geridas por organizações sociais supervisionadas); e d) atividades que podem ser desenvolvidas pelo mercado,

ligadas à produção de bens e serviços (a serem privatizadas) (Souto, 1999; Schabbach, 2019).

A Reforma de 1967 conferiu status jurídico a autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, enquanto o PDRAE concentrou-se na criação de agências reguladoras para setores e empresas privatizadas. Bresser-Pereira (2007) identifica três tipos institucionais na proposta de reforma de 1995: agências reguladoras, incumbidas de regular setores de atuação exclusiva do Estado; agências executivas, responsáveis pela execução das leis e fiscalização; e organizações sociais, voltadas a atividades estatais não exclusivas. Para o autor, as agências reguladoras deveriam dispor de autonomia para normatizar mercados de baixa concorrência, com dirigentes independentes e mandatos fixos, desvinculados do Presidente da República. As agências executivas, por sua vez, teriam autonomia administrativa, mas não política, sendo encarregadas da fiscalização da lei, com limitada capacidade regulatória e discricionária, e sua qualificação formalizada por decreto (Brasil, 1998d).

O PDRAE não foi integralmente implementado, e as disposições da Emenda Constitucional 19 (Brasil, 1998a) foram aprovadas três anos depois de sua apresentação no Congresso Nacional. Nesse intervalo, o governo adotou medidas de curto prazo que previam a extinção de cargos e um Programa de Desligamento Voluntário, que afetaram principalmente os cargos técnico-administrativos e os servidores mais antigos (Brasil, 1996b, 1996c). No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999–2002), o Mare foi extinto e não houve, praticamente, admissão de novos servidores, em um período de contenção de despesas, estabilização monetária e consolidação das agências reguladoras (Schabbach, 2019).

Martins (2007) classifica a criação de agências reguladoras no Brasil em três gerações: a primeira (1995–1998), voltada para a infraestrutura – Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e Agência Nacional de Petróleo (ANP); a segunda (1999–2000), focada em saúde e recursos hídricos – Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa²), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e Agência Nacional de Água

² Conforme Ramalho (2009), a definição da Anvisa baseou-se no desenho institucional de agências precedentes, como a Aneel e a Anatel, representando, dessa forma, um caso de isomorfismo institucional (DiMaggio & Powell, 1983).

(ANA); e a terceira (2001–2002), dirigida ao cinema e transporte – Agência Nacional do Cinema (Ancine), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq). Posteriormente, foram criadas a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) (2005) e a Agência Nacional de Mineração (ANM) (2017), totalizando 11 agências reguladoras federais (Brasil, 2019). Destaca-se que a instituição formal do modelo de gestão, organização, processo decisório e controle social das agências reguladoras ocorreu recentemente, com a publicação da Lei 13.848/2019 (Brasil, 2019).

Quanto à transformação de autarquias em agências executivas, a demora na publicação dos decretos que definiriam os critérios para essa qualificação e a formulação dos contratos de gestão resultou em um modelo pouco exitoso (Rezende, 2002; Baird, 2021). Até 1998, oito órgãos haviam firmado protocolo de intenções para transição ao modelo de agência executiva, entre eles: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade); Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI); Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro); e Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA/Mapa) (Fernandes, 2002). Contudo, apenas o Inmetro obteve essa qualificação (Carvalho, 2011).

Abrucio (2007) ressalta que propostas de inovação institucional do Mare, como a autonomia das agências, enfrentaram resistências no Ministério da Fazenda, que hesitava em ceder controle sobre os gastos. Além disso, o autor explica que os parlamentares receavam que um modelo administrativo mais transparente e focado em desempenho diminuísse a influência da classe política na gestão dos órgãos. Pacheco (2006) observa que, enquanto nos EUA o debate sobre regulação foi marcado pela resistência à intervenção estatal, no Brasil, a criação de agências buscou superar a rigidez do modelo burocrático da Constituição de 1988. Ou seja, enquanto o debate norte-americano centrava-se em mais ou menos Estado, no Brasil ele envolveu questões relacionadas a “[...] mais ou menos governo (ou mais ou menos política) e ainda sobre mais ou menos burocracia (e controles burocráticos)” (Pacheco, 2006, p.525).

Segundo Rezende (2002), embora o PDRAE tenha buscado redefinir as relações entre a formu-

lação e a implementação de políticas públicas estabelecidas pelo Decreto-Lei 200/1967 (Brasil, 1967), ele foi prejudicado pela resistência institucional à autonomia e descentralização, vistas como ameaças à estrutura de controle e estabilidade entre as administrações direta e indireta. Além disso, o autor aponta que o desalinhamento entre defensores do ajuste fiscal e os comprometidos com transformações estruturais dificultou o avanço do processo reformista.

O sistema de controle de alimentos no Brasil

O sistema de controle de alimentos é uma atividade regulatória obrigatória que visa proteger os consumidores, garantindo que os alimentos sejam seguros, saudáveis e próprios para consumo, com rotulagem precisa conforme a legislação (FAO, 2003). Para isso, verifica-se o cumprimento dos requisitos de segurança e qualidade em todas as etapas das cadeias produtivas. Em muitos países, incluindo o Brasil, essas atividades são executadas por autoridades nacionais ou locais, com responsabilidades compartilhadas entre diferentes ministérios ou agências (FAO, 2003).

Estrutura do sistema no âmbito federal

No Brasil, o Ministério da Saúde (MS), por meio da Anvisa, e o Mapa, através da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA), são responsáveis pela regulação e fiscalização de alimentos (Brasil, 2023, 2025). Criada em 1977, a SDA é responsável pela gestão da defesa agropecuária, que inclui normas e ações voltadas à saúde animal e sanidade vegetal e à garantia da inocuidade, identidade, qualidade e segurança de alimentos e insumos agropecuários (Brasil, 1977, 1998b, 2022, 2023, 2025). As atividades são compartilhadas com a Administração Pública de estados e municípios, conforme competências estabelecidas em legislações específicas, coordenadas pela SDA no âmbito do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa) (Brasil, 1998b, 2006). A fiscalização do comércio de alimentos, entre outros, é feita pela vigilância sanitária (Visa), por meio do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), coordenado pela Anvisa e integrado ao Sistema Único de Saúde (SUS), gerido pelo MS. Essa fiscalização é conduzida pelos órgãos da Administração Pública dos entes federativos (Brasil,

1990, 1999a). O Suasa e o SUS articulam-se nas questões relacionadas à saúde pública.

Tanto a Anvisa quanto a SDA possuem poder normatizador, fiscalizador e de polícia administrativa sanitária em suas áreas de atuação. Em síntese, compete à SDA estabelecer padrões de classificação e fiscalizar produtos de origem vegetal, além de registrar e inspecionar os estabelecimentos que produzem bebidas (Brasil, 1998b, 2006, 2025). No caso dos alimentos de origem animal, a SDA e os órgãos subnacionais de agricultura são encarregados da fiscalização industrial e sanitária dos estabelecimentos, enquanto a fiscalização do comércio desses produtos fica sob a competência dos órgãos da saúde. A Anvisa faz o controle sanitário de produtos e serviços sujeitos à vigilância sanitária, abrangendo ambientes, processos, insumos e tecnologias (Brasil, 1999a), bem como normatiza a rotulagem dos alimentos e o uso de aditivos, com base em padrões internacionais seguidos igualmente pelo Mapa.

A adesão às reformas globais da década de 1990 e a estratégia de descentralização estatal resultaram na criação de agências no contexto do PDRAE. Entre 1995 e 1998, esse processo foi conduzido pelo Mare, com o apoio do ministério supervisor, a partir da sensibilização da alta direção dos órgãos e entidades selecionados para adotar esse modelo (Brasil, 1998e).

Em 1996, foi instituído o Programa de Reorientação Institucional do Ministério da Agricultura (Prima), com o objetivo de reestruturar o Mapa, adequando-o aos novos cenários impostos pela globalização econômica, à busca por maior competitividade do setor agropecuário, e às diretrizes do PDRAE (Brasil, 1996a). Nesse contexto, a SDA elaborou o anteprojeto do Plano Diretor de Reforma da Política Sanitária Brasileira (Brasil, 1996d), que definiu diretrizes para a reestruturação institucional e a criação do Sistema de Segurança, Proteção e Defesa Agropecuária. O anteprojeto enfatizava o fortalecimento do controle sanitário, a descentralização de atividades, a redução de custos e o aumento da competitividade no mercado internacional.

Em 1997, o Mare e a SDA assinaram um Protocolo de Intenções, designando a Secretaria como unidade-piloto do Projeto de Agências Executivas. O documento estabelecia as etapas para transformar a SDA na Agência Federal de Defesa Agropecuária (AFDA), autarquia a ser criada por lei e qualificada como agência executiva depois da assinatura do contrato

de gestão (Brasil, 1998g). O objetivo era garantir maior autonomia administrativa e financeira para a execução da Política Nacional de Defesa Agropecuária (PNDA). A AFDA incluiria servidores do Mapa, com compatibilização de salários, cargos e níveis funcionais, além da criação de uma carreira de Estado composta por agentes e técnicos (Brasil, 1998g). Para monitorar a implementação, foi formada uma comissão coordenadora (Brasil, 1997a).

Em julho de 1998, foi lançado o Plano Diretor de Reforma da Política Nacional de Defesa Agropecuária (PDR-PNDA), depois de extenso processo de planejamento que envolveu técnicas de gestão e amplo debate com servidores, especialistas, universidades, lideranças empresariais e organismos internacionais (Brasil, 1997b, 1998f, 1998g, 1998h). Alinhado ao PDRAE, o PDR-PNDA previu a criação de um núcleo estratégico no Mapa, responsável pela formulação da política, integração das ações do sistema com as cadeias agropecuárias e cumprimento dos Contratos de Gestão (Brasil, 1999b). A operacionalização das funções federais seria atribuída à AFDA, encarregada da regulamentação e coordenação nacional do Sistema. O modelo também contemplava a descentralização de atividades, como o controle do trânsito de produtos para estados e municípios, além da terceirização de serviços – como a classificação de produtos, a educação sanitária e análises laboratoriais –, por meio do credenciamento de entes privados.

O diagnóstico estratégico do PDR-PNDA (Brasil, 1998f) identificou desafios institucionais, destacando o risco de perda da estabilidade funcional decorrente da Reforma Administrativa, o que poderia aumentar a rotatividade de pessoal técnico e comprometer a nova cultura organizacional. Para mitigar esse risco, recomendou-se o reconhecimento da Defesa Agropecuária como atividade típica de Estado, garantindo continuidade, efetividade e o princípio do concurso público. Também foram apontadas ameaças externas, como restrições orçamentárias, retrocessos na implementação do PDRAE, morosidade na atualização legislativa, indefinição sobre a estabilidade dos servidores e falta de regulamentação da Lei Agrícola.

A Lei Agrícola (Brasil, 1991a) incluiu a defesa agropecuária como um dos instrumentos da Política Agrícola brasileira. Contudo, os dispositi-

vos que detalhavam suas atividades e definiam as competências dos entes federativos foram vetados pelo então Presidente por vício de inconstitucionalidade, pois tratavam da estrutura do Mapa sem a devida iniciativa do Executivo Federal (Brasil, 1991b). Apesar dessa lacuna normativa, as atividades de defesa agropecuária continuaram sendo realizadas com base em legislações específicas (Stepan, 2019). Impulsionada pelo PDR-PNDA, em novembro de 1998 foi promulgada a Lei 9.712/1998 (Brasil, 1998b), originada do Projeto de Lei 4.340-C/1993 (Brasil, 1997a). Essa legislação substituiu os dispositivos vetados e trouxe inovações significativas ao propor a organização das atividades de defesa agropecuária por meio do Suasa, inspirado no modelo do SUS (Stepan, 2019). A nova lei estabeleceu que cabe ao Poder Público executar permanentemente a inspeção e classificação de produtos de origem animal e vegetal, assegurando sua identidade, segurança higiênico-sanitária e qualidade para consumo.

Em 1999, o plano de ação anual da SDA (Brasil, 1999b) priorizou a regulamentação da Lei 9.712/1998 (Brasil, 1998a), a criação da agência, a elaboração de projeto de lei para a instituição de taxas pelos serviços prestados e a descentralização dos programas sanitários para os estados. O objetivo era incentivar os governos estaduais a se adequarem às diretrizes do Suasa, fortalecer a coordenação federativa e viabilizar a implementação do PDR-PNDA. Contudo, a criação da agência não se concretizou, mantendo-se a defesa agropecuária sob a administração direta da SDA e sem cobrança de taxas. Além disso, a regulamentação da Lei 9.712/1998 (Brasil, 1998b) e do Suasa, prevista para 1999, foi concretizada apenas em 2006, com o Decreto 5.741/2006 (Brasil, 2006).

Embora não haja evidências claras acerca dos motivos que impediram a transformação da SDA em agência, algumas hipóteses podem ser levantadas. Conforme Christensen & Lægreid (2006), a criação de agências é condicionada por tradições político-administrativas e por mecanismos de dependência de trajetória. O PDR-PNDA (Brasil, 1998f) apontava que interferências político-econômicas em decisões técnicas comprometeriam a eficácia das ações de defesa agropecuária. Nesse sentido, o contexto político nacional, influenciado pelo poder do setor agropecuário, pode ter desempe-

nhado papel importante. Para Abrucio (2007), havia resistência parlamentar à adoção de modelos administrativos mais transparentes e orientados ao desempenho, por causa do receio de perda de influência na gestão pública. Tal resistência pode ter contribuído para a manutenção do modelo tradicional na SDA, uma vez que, como destaca Santos (2009), é comum no Brasil que instituições desempenhem funções regulatórias sem o status formal de agências reguladoras.

Abrucio (2007) argumenta que a reforma administrativa de Bresser-Pereira enfrentou dificuldades não apenas por causa das condições políticas adversas, mas também por diagnósticos inadequados, destacando-se a definição restritiva de carreiras estratégicas de Estado. Segundo o autor, ao restringir o núcleo estratégico a poucas funções governamentais, como diplomacia, finanças públicas, área jurídica e gestão governamental, o PDRAE excluiu setores essenciais da União, como a proteção ambiental e a defesa agropecuária, que desempenham papéis fundamentais em avaliação, regulação e indução nas relações intergovernamentais. Contudo, o PDR-PNDA (Brasil, 1998f) sustentava que o PDRAE reconhecia as ações de fiscalização ligadas à defesa agropecuária como exclusivas de Estado, tanto que a carreira de Fiscal de Defesa Agropecuária estava no rol das carreiras de Estado listadas no PDRAE (Brasil, 1998b). Essa premissa foi incorporada à Lei 9.712/2006 (Brasil, 1998b), que determinou a execução permanente dessas atividades pelo Poder Público.

Nesse contexto, e considerando as tradições administrativas prévias e seus efeitos *path-dependent* no âmbito da SDA, destaca-se a influência exercida pelos servidores da atual carreira de Auditor Fiscal Federal Agropecuário (Affa). Profissionais como engenheiros-agrônomos, médicos veterinários, químicos, farmacêuticos e zootecnistas já desempenhavam atividades de inspeção e fiscalização agropecuária no Mapa há mais de um século³, mesmo antes da formalização de uma carreira única. Ela foi criada em 1997, no escopo do PDRAE, sob a denominação de Fiscal de Defesa Agropecuária, e oficializada pela Lei 9.620/1998 (Brasil, 1998c), acompanhada de uma significativa recomposição salarial para corrigir defasagens históricas (Brasil, 1998e). A definição tardia do regime jurídico aplicá-

³ Para mais informações, ver: <<https://www.anffasindical.org.br/index.php/sindical/historia-da-carreira>>.

vel às agências reguladoras, aliada à criação de carreiras próprias apenas posteriormente (Mesquita, 2005; Piovesan, 2009), e somadas às incertezas quanto à estabilidade e à preservação dos benefícios conquistados com a estruturação da carreira, pode ter gerado resistência dos servidores à transformação da SDA em agência executiva. Essa percepção é reforçada pelo diagnóstico do PDR-PNDA, que já alertava para o clima de insegurança instalado entre os servidores da defesa agropecuária, em razão das constantes notícias sobre redução do Estado, terceirização e privatização (Brasil, 1998e).

Para Piovesan (2009), na década de 1990 a Secretaria de Vigilância Sanitária (SVS/MS) era marcada por trocas clientelistas, práticas patrimonialistas e baixa capacidade técnica, o que resultava em um controle sanitário ineficiente. Enquanto isso, o País buscava competitividade internacional e tentava transmitir uma imagem de confiabilidade para atrair investidores. A autora destaca que o setor produtivo, antes beneficiado pela ineficiência do controle, passou a exigir maior agilidade para competir globalmente. Esse contexto é crucial para compreender os esforços de estabilização econômica do País e fortalecimento institucional na saúde, entre 1995 e 1998.

Em 1998, casos de falsificação de medicamentos no Brasil ganharam destaque nacional e entraram na agenda governamental. O então Ministro da Saúde, José Serra, reconheceu falhas na Secretaria de Vigilância em Saúde e anunciou a criação de um sistema nacional de vigilância sanitária e de uma agência para garantir a qualidade dos alimentos e medicamentos (Piovesan & Labra, 2007). Peci et al. (2023) apontam disputas entre pastas do governo sobre prioridades no Congresso, além de debates acerca do modelo ideal para o órgão de vigilância sanitária (agência executiva ou reguladora).

Com respaldo do presidente Fernando Henrique Cardoso, foi editada, em dezembro de 1998, uma medida provisória que estabeleceu o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) e criou a Anvisa (Brasil, 1998c, 1999a). Observa-se que o MS aproveitou a crise de legitimidade na Secretaria Nacional de Vigilância em Saúde para defender, com êxito, a criação de uma agência independente. Ao contrário de outras agências, a Anvisa não foi criada para regular setores privatizados, mas sim como resultado de uma medida técnica e política (Piovesan, 2009).

As agências reguladoras, criadas sem planos de carreira, inicialmente operaram com servidores

cedidos e contratações temporárias, por causa da inconstitucionalidade do regime de emprego público previsto na Lei 9.986/2000 (Brasil, 2000), conforme decisão liminar do Supremo Tribunal Federal (Mesquita, 2005). Embora a Anvisa tenha assumido as responsabilidades, patrimônio, recursos e servidores da extinta SVS/MS, o regime de contratação dos funcionários só foi definido com a Lei 10.871/2004 (2004), que criou carreiras específicas, adotou o Regime Jurídico Único (Brasil, 1990) e, pela primeira vez, denominou as autarquias de natureza especial, criadas a partir de 1996, como agências reguladoras (Piovesan, 2009).

Em resumo, o cenário descrito revela que, durante a implementação do PDRAE, a burocracia federal envolvida no sistema de controle de alimentos seguiu trajetórias distintas. Enquanto parte das funções do MS foi transferida para a Anvisa, uma agência reguladora da administração indireta, a defesa agropecuária permaneceu sob a responsabilidade da SDA, na administração direta. Sob a ótica do isomorfismo institucional de DiMaggio & Powell (1983), é possível prever que os modelos adotados no âmbito federal durante o PDRAE seriam replicados nos estados. Assim, as instituições estaduais de vigilância sanitária tenderiam a seguir o modelo de agência, como a Anvisa, enquanto as de defesa agropecuária permaneceriam ligadas à administração direta, a exemplo da SDA.

Estrutura do sistema no âmbito estadual

Para analisar a presença de isomorfismo institucional (DiMaggio & Powell, 1983) entre os órgãos federais e estaduais, foram identificados os órgãos estaduais responsáveis pela vigilância sanitária e pela defesa agropecuária, bem como sua vinculação administrativa e o modelo institucional adotado. É importante retomar que o sistema de controle de alimentos brasileiro é regulado e fiscalizado pela Anvisa e pela SDA, com estados e municípios executando atividades fiscalizatórias conforme normas nacionais e com alguma capacidade regulatória e discricionária, como previsto no PDRAE (Brasil, 1998d). Caso optem por criar agências, estas deveriam ser qualificadas como agências executivas.

Em relação aos órgãos de vigilância sanitária dos estados e do Distrito Federal, observou-se que 81% (22) pertencem à administração direta e 19% (5), à indireta, em que apenas três (11%) são agências executivas, criadas entre 2002 e 2006: Agevisa-PB (Paraíba, 2002), Agevisa-RO (Rondônia, 2005); e Apevisa-PE (Pernambuco, 2006). A Agevisa-PA foi criada com independência administrativa, autonomia financeira e estabilidade dos dirigentes, mas esta última foi revogada por alteração legislativa depois de um ano (Piovesan, 2009). Da mesma forma, tanto a Agevisa-RO quanto a Apevisa-PE possuem autonomia administrativa e financeira, mas não garantem estabilidade aos seus dirigentes.

A criação da Agevisa-PB foi articulada pelos próprios servidores, insatisfeitos com a falta de estrutura do serviço (Agevisa, 2024), sem referências ao modelo em nível federal da Anvisa. Piovesan (2009) sugere que as agências estaduais podem ter surgido para atender às demandas dos técnicos por melhores condições de trabalho, salários e reconhecimento na área de controle sanitário, frequentemente precários nas respectivas secretarias de saúde; no entanto, a falta de estudos sobre essas estruturas dificulta conclusões. Nesse caso, pode-se pensar que o mecanismo de mudança institucional ocorreu por isomorfismo normativo (DiMaggio & Powell, 1983), associado à profissionalização e ao esforço coletivo de seus integrantes para estabelecer melhores condições de trabalho e legitimar sua autonomia.

Quanto aos órgãos que executam a defesa agropecuária nos estados e no Distrito Federal, apenas 19% (5) pertencem à administração direta, estando ligados às secretarias que possuem competências relacionadas à agricultura, ao passo que 81% (22) pertencem à administração indireta, sendo 56% (15) agências executivas. Estas foram instituídas entre 1998 e 2012, ou seja, durante ou após a vigência do PDRAE. O número de agências poderia ser ainda maior se fosse incluída a Adaes-SP, criada em 2002 (São Paulo, 2002), mas ainda não regulamentada. Atualmente, as atividades de defesa agropecuária são executadas por uma Coordenadoria da Secretaria Estadual de Agricultura (CSB, 2021).

Embora a SDA não tenha sido transformada em agência, os princípios delineados no PDR-PNDA (Brasil, 1998g), no contexto do PDRAE, foram seguidos pelos estados. A primeira agência executiva criada foi a Adapec-TO (Tocantins, 1998). Em comemoração aos seus 20 anos, a instituição ressaltou

que sua criação atendeu à recomendação do Mapa, que sugeriu ao governo estadual a implantação de um órgão dotado de autonomia administrativa e financeira para executar as atividades de defesa agropecuária (Oliveira, 2018). De forma semelhante, a Adagro-PE registra que houve um movimento nacional, incentivado pelo Mapa, orientando os estados à criação de agências ou institutos específicos para as ações de defesa e fiscalização vegetal e animal (Adagro, 2023). O Mapa participou também das articulações para criação de uma agência na Paraíba. Em sessão especial da Assembleia Legislativa, realizada em 2013, o então secretário estadual da área afirmou que foi elaborado um plano de ação conjunto com o Ministério para viabilizar a criação da Agência de Defesa até 2014 (Kito, 2013). Contudo, apesar desses esforços, a defesa agropecuária paraibana permanece sob responsabilidade da Secretaria Estadual, diferentemente da vigilância sanitária, executada por uma agência estadual.

A página da internet da Adab-BA, criada em 1999, destaca que sua criação seguiu orientação do Mare para a implantação de agências executivas no País. Segundo o portal, tratou-se de uma iniciativa pioneira do Estado da Bahia, alinhada à diretriz federal de reorganização do sistema de defesa agropecuária na década de 1990, que demandava maior articulação entre os setores produtivo, privado e público, com ações mais abrangentes e claramente definidas, além das atividades típicas de Estado (Adab, 2024).

Em Mato Grosso do Sul, a Agência Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal (Iagro-MS) originou-se da autarquia, criada em 1979 (Mato Grosso do Sul, 1979), e que já possuía patrimônio, autonomia administrativa e financeira. Em 2000, uma lei estadual conferiu ao Poder Executivo a competência para qualificar órgãos como agência executiva, ampliando sua autonomia mediante contrato de gestão, e alterando a denominação do órgão para Agência (Mato Grosso do Sul, 2000). Atualmente, a Iagro-MS possui personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio e autonomia técnica, administrativa e financeira (Mato Grosso do Sul, 2022). O estado parece ter seguido os movimentos reformistas da União, tanto os do governo militar, formalizados no Decreto-Lei 200/1967 (Brasil, 1967) e no Programa Nacional de Desburocratização (Brasil, 1979), criando em 1979 uma autarquia, quanto os do período democrático, consubstanciados

no PDRAE, ao qualificá-la como agência executiva em 2000.

A criação de agências estaduais de defesa agropecuária pode ser considerada um fenômeno de difusão (Oliveira et al., 2023) entre os estados. Um exemplo disso é o caso do Rio Grande do Sul, onde, embora a responsabilidade pela defesa agropecuária ainda recaia sobre a Secretaria Estadual de Agricultura, houve um movimento rumo à criação de uma agência inspirada, entre outros, no modelo de Pernambuco. Este processo começou em 2006, quando parlamentares, representantes do governo estadual e entidades do setor agropecuário realizaram diversas reuniões para avaliar a viabilidade de estabelecer uma agência similar à Adagro-PE, criada em 2003, que serviu de referência para o projeto gaúcho (Tatiana, 2006). Em 2007, foi apresentada uma emenda ao Projeto de Lei Estadual referente ao Plano Plurianual, que previa a criação da referida agência, mas a proposta foi rejeitada (Rio Grande do Sul, 2007). O insucesso do projeto evidencia os limites do isomorfismo organizacional, uma vez que, apesar do interesse dos governos estaduais em replicar iniciativas bem-sucedidas em outras regiões, fatores como as trajetórias administrativas anteriores, o comportamento das burocracias e a dinâmica política local restringem a transferência de modelos.

Considerando que 56% dos órgãos estaduais de defesa agropecuária são agências executivas, instituídas entre 1998 e 2012, pode-se dizer que houve um processo de agencificação nessa área, influenciado pela reforma gerencial de 1995, sob as premissas do NPM. Já em relação aos órgãos de vigilância sanitária estaduais, apenas 11% são agências executivas, criadas entre 2002 e 2006. Assim, ao contrário do que se esperava, quanto à criação de agências não houve isomorfismo institucional mimético (DiMaggio & Powell, 1983) dos órgãos estaduais dessa área em relação às organizações federais.

Os resultados sugerem que o modelo de isomorfismo institucional (DiMaggio & Powell, 1983) não foi suficiente para explicar as alterações na estrutura organizacional do sistema de controle de alimentos no Brasil. Por outro lado, o processo de agencificação pode refletir dinâmicas mais amplas de tradições político-administrativas, tradições legais, condições econômicas e o histórico do setor público, tornando-o dependente da trajetória institucional (Christensen & Lægreid, 2006). Vale mencionar, ainda, que a criação de agências não garante, por si só, melhorias na eficiência e na prestação de serviços; além disso, a autonomia adquirida requer mecanismos de supervisão e

accountability (Pacheco, 2006; Cunha & Goellner, 2020; Doberstein, 2022).

Conclusões

Este estudo demonstrou que o *New Public Management*, implementado no Brasil pelo PDRAE, provocou mudanças estruturais significativas no sistema de controle de alimentos, resultando na criação da Anvisa, do Suasa e de diversas agências estaduais, especialmente na área de defesa agropecuária. Essas transformações promoveram a descentralização de atividades para estados e municípios, além da desconcentração de autoridade para as agências. Observou-se que o debate sobre a criação de agências reguladoras no Brasil não foi marcado pela resistência à intervenção estatal, como ocorreu no EUA, mas orientado pela melhoria da eficiência e pela tentativa de superar a rigidez burocrática trazida pela Constituição de 1988, como argumenta Pacheco (2006).

Embora o NPM proponha substituir a administração pública weberiana por uma gestão orientada por resultados (Pollitt & Bouckaert, 2017), a criação de carreiras específicas na defesa agropecuária e nas agências, com adoção do Regime Jurídico Único, estabilidade e manutenção do concurso público, revela que o sistema de controle de alimentos brasileiro manteve elementos da matriz weberiana.

Por fim, recomendam-se estudos adicionais que contemplem dinâmicas mais amplas do processo de agencificação nos estados, bem como análises comparativas sobre a qualidade e eficiência dos serviços prestados pela administração direta e pelas agências.

Referências

- ABRUCIO, F. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, v.41, p.67-86, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005>.
- ABRUCIO, F.L.; LOUREIRO, M.R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V.E. de. (Org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea: Enap, 2018. p.23-57. Disponível em: <https://repositorio.ena.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro_Burocracia%20e%20pol%3%adticas%20p%3%ablicas%20no%20Brasil%20-%20interse%3%a7%3%b5es%20anal%3%adticas.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2024.

ADAB. Agência de Defesa Agropecuária da Bahia. A Adab. **Portal de Defesa Agropecuária da Bahia**, 2024. Disponível em: <<http://www.adab.ba.gov.br/institucional/>>. Acesso em: 16 jan. 2024.

ADAGRO. Agência de Defesa e Fiscalização Agropecuária do Estado de Pernambuco. **Adagro: 20 anos trabalhando pela defesa agropecuária de Pernambuco**. 22 dez. 2023. Disponível em: <<https://www.adagro.pe.gov.br/blog/11-link-externo/blog/1619-adagro-20-anos-trabalhando-pela-defesa-agropecuaria-de-pernambuco>>. Acesso em: 18 mar. 2024.

AGEVISA. Agência Estadual de Vigilância Sanitária [da Paraíba]. **História**. 2024. Disponível em: <<https://agevisa.pb.gov.br/a-instituicao>>. Acesso em: 18 mar. 2024.

BAIRD, M.F. **Alimentação em jogo: o lobby na regulação da publicidade no Brasil**. Santo André: UFABC, 2021. 175p. DOI: <https://doi.org/10.7476/9786589992264>.

BARBOSA, S.; BORGES, J.; SILVA, N. À espera de transformações: estrutura do Poder Executivo federal em perspectiva comparada (1995 a 2018). In: CAVALCANTE, P.L.C.; SILVA, M.S. (Org.). **Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Brasília: CEPAL; Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p.111-136. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/d5132ccb-fccf-4b83-a2f2-ca6e9f23ee6a/content>>. Acesso em: 5 jan. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 4.340-C, de 2 de dezembro de 1993. Altera a Lei nº 8.171, de 10 de janeiro de 1991, acrescentando-lhe dispositivos referentes à defesa agropecuária. **Diário da Câmara dos Deputados**, 26 ago. 1997a. p.2506-2509. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/D26AGO1997.pdf#page=84>>. Acesso em: 27 jun. 2023.

BRASIL. Decreto nº 12.642, de 1º de outubro de 2025. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Agricultura e Pecuária e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial da União**, 2 out. 2025. Seção1, p.3-12. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/Decreto/D12642.htm#art5>. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Decreto nº 2.001, de 5 de setembro de 1996. Dispõe sobre a criação do Programa de Reorientação Institucional do Ministério da Agricultura e do Abastecimento – PRIMA. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 6 set. 1996a. Seção1, p.17559. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d2001.htm>. Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006. Regulamenta os arts. 27-A, 28-A e 29-A da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 31 mar. 2006. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5741.htm>. Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. Decreto nº 80.831, de 28 de novembro de 1977. Dispõe sobre a estrutura básica do Ministério da Agricultura e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 29 nov. 1977. Disponível em: <<https://x.gd/nAFTZ>>. Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979. Institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências.

Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, 18 jul. 1979. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d83740.htm>. Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 27 fev. 1967. Seção1, p.2348. Disponível em: <<https://shre.ink/oK2E>>. Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 30 jul. 1938. p.15168. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del0579.htm>. Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 5 jun. 1998a. Disponível em: <<https://x.gd/19XGS>>. Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. **Diário Oficial da União**, 26 jun. 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm>. Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 14.515, de 29 de dezembro de 2022. Dispõe sobre os programas de autocontrole dos agentes privados regulados pela defesa agropecuária e sobre a organização e os procedimentos aplicados pela defesa agropecuária aos agentes das cadeias produtivas do setor agropecuário; institui o Programa de Incentivo à Conformidade em Defesa Agropecuária, a Comissão Especial de Recursos de Defesa Agropecuária e o Programa de Vigilância em Defesa Agropecuária para Fronteiras Internacionais (Vigifronteiras); altera as Leis nºs 13.996, de 5 de maio de 2020, 9.972, de 25 de maio de 2000, e 8.171, de 17 de janeiro de 1991; e revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 467, de 13 de fevereiro de 1969, e 917, de 7 de outubro de 1969, e das Leis nºs 6.198, de 26 de dezembro de 1974, 6.446, de 5 de outubro de 1977, 6.894, de 16 de dezembro de 1980, 7.678, de 8 de novembro de 1988, 7.889, de 23 de novembro de 1989, 8.918, de 14 de julho de 1994, 9.972, de 25 de maio de 2000, 10.711, de 5 de agosto de 2003, e 10.831, de 23 de dezembro de 2003. **Diário Oficial da União**, 30 dez. 2022. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14515.htm>. Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 14.204, de 16 de setembro de 2021, 11.445, de 5 de janeiro de 2007, 13.334, de 13 de setembro de 2016, 12.897, de 18 de dezembro de 2013, 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 9.069, de 29 de junho de 1995, e 10.668, de 14 de maio de 2003; e revoga dispositivos das Leis nºs

13.844, de 18 de junho de 2019, 13.901, de 11 de novembro de 2019, 14.261, de 16 de dezembro de 2021, e as Leis nºs 8.028, de 12 de abril de 1990, e 14.074, de 14 de outubro de 2020. **Diário Oficial da União**, 20 jun. 2023. Seção1, p.7-13. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm>. Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936. Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 30 out. 1936. Suplemento. Disponível em: <<https://x.gd/rTfX>>. Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 20 set. 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 18 jan. 1991a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8171.htm>. Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 9.712, de 20 de novembro de 1998. Altera a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, acrescentando-lhe dispositivos referentes à defesa agropecuária. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 23 nov. 1998b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9712.htm>. Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 27 jan. 1999a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9782.htm>. Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000. Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 19 jul. 2000. p.6. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9986.htm>. Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.524, de 11 de outubro de 1996. Dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 14 out. 1996b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1996-2000/1524.htm>. Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.530, de 20 de novembro de 1996. Institui o Programa de Desligamento Voluntário de servidores civis do Poder Executivo Federal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 21 nov. 1996c. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1996-2000/1530.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%201.530%2C%20DE%2020%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201996.&text=Institui%20o%20Programa%20de%20Desligamento,que%20lhe%20confere%20o%20art.>>. Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.791, de 30 de dezembro de 1998. Convertida na Lei nº 9.782, de 1999. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 31 dez. 1998c. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1791.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%201.791%2C%20DE%2030%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201998.&text=Define%20o%20Sistema%20Nacional%20de,Sanit%C3%A1ria%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20>

[provid%C3%Aancias.&text=DE%20VIGIL%C3%82NCIA%20SANIT%C3%81RIA-,Art.,6%C2%BA%20e%20pelos%20arts.>](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l991-1998/lei/l991-35.htm#:~:text=DE%20VIGIL%C3%82NCIA%20SANIT%C3%81RIA-,Art.,6%C2%BA%20e%20pelos%20arts.>). Acesso em: 1 maio 2024.

BRASIL. Mensagem de Veto nº 35, de 17 de janeiro de 1991. [Trata do Projeto de Lei nº 176, de 1989, (nº 4.086/89, na Câmara dos Deputados), que dispõe sobre a Política Agrícola]. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 18 jan. 1991b. Seção1, p.1337-1342. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1991/lei-8171-17-janeiro-1991-365106-veto-25883-pl.html>>. Acesso em: 22 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Agências Executivas**. Brasília, 1998d. 54p. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, c9). Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno09.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Os avanços da reforma na administração pública: 1995-1998**. Brasília, 1998e. 127p. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, c. 15). Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno15.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária. Secretaria de Defesa Agropecuária. **Plano de Ação Exercício 1999**. Brasília, 1999b.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária. Secretaria de Defesa Agropecuária. **Proposta Orçamentária do PDR-PNDA para 1998**. Brasília, 1997b.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária. Secretaria de Defesa Agropecuária. **Plano Diretor de Reforma da Política Nacional de Defesa Agropecuária (PDR-PNDA): Plano Estratégico Inicial**. Brasília, 1998f. (Caderno PDR-PNDA, n.1).

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária. Secretaria de Defesa Agropecuária. **PDR-PNDA - Sumário Executivo**. Brasília, 1998g. (Caderno PDR-PNDA, n.2).

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária. Secretaria de Defesa Agropecuária. **PDR-PNDA Síntese & Respostas**. Brasília, 1998h. (Caderno PDR-PNDA, n.3).

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária. Secretaria de Defesa Agropecuária. **Plano Diretor de Reforma da Política Sanitária Brasileira - Versão Preliminar**. Brasília, 1996d. 101p.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. 86p. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2024.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Burocracia pública e reforma gerencial. **Revista do Serviço Público**, v.58, p.29-47, 2007. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/5228>>. Acesso em: 27 dez. 2023.

CARVALHO, E.D.P. de. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores – de 1930 aos dias atuais. In: CARDOSO JR., J.C. (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011. v.5, p.47-90. (Diálogos para o desenvolvimento). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3179/1/livro_burocraciaeocupa%C3%A7%C3%A3o%20no%20setor%20p%C3%BAblico.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2023.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G.S.; OLIVEIRA, V.E. de. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações

- institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V.E. de. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea; Enap, 2018. p.59-83. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/e406f80d-cd76-4c42-b8f8-989b1ade04fa/content>>. Acesso em: 18 jan. 2024.
- CAVALCANTE, P.L.C.; SILVA, M.S. (Org.). **Reformas do estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Brasília: CEPAL; Rio de Janeiro: Ipea, 2020. 595p. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/publicacoes/46605-reformas-estado-brasil-trajetorias-inovacoes-desafios>>. Acesso em: 5 jan. 2024.
- CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. (Ed.). **Transcending new public management: the transformation of public sector reforms**. London: Routledge, 2007. 300p. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315235790>.
- CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. Agencification and regulatory reforms. In: CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. (Ed.). **Autonomy and regulation: coping with agencies in the modern state**. Cheltenham: Edward Elgar, 2006. p.8-49. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781781956229.00007>.
- CSB. Central dos Sindicatos Brasileiros. **SINDEFESA-SP luta há 19 anos por implementação da Adaesp mas governo resiste em cumprir a lei**. 24 ago. 2021. Disponível em: <<https://csb.org.br/destaques/sindefesa-sp-luta-ha-19-anos-por-implementacao-da-adaesp-mas-governo-resiste-em-cumprir-lei>>. Acesso em: 9 mar. 2024.
- CUNHA, B.Q.; GOELLNER, I. de A. As agências reguladoras brasileiras no século XXI: enraizamento institucional e características organizacionais em perspectiva comparada. In: CAVALCANTE, P.L.C.; SILVA, M.S. (Org.). **Reformas do estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Brasília: CEPAL; Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p.247-276. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/publicacoes/46605-reformas-estado-brasil-trajetorias-inovacoes-desafios>>. Acesso em: 1 maio 2024.
- DAHLSTRÖM, C.; LAPUENTE, V. Comparative bureaucratic politics. **Annual Review of Political Science**, v.25, p.43-63, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051120-102543>.
- DAHLSTRÖM, C.; LAPUENTE, V. **Organizing Leviathan: politicians, bureaucrats, and the making of good government**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p.25, 43-63.
- DIMAGGIO, P.J.; POWELL, W.W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v.48, p.147-160, 1983. DOI: <https://doi.org/10.2307/2095101>.
- DOBERSTEIN, C. Assessing the promise and performance of agencies in the government of Canada. **Canadian Journal of Political Science**, v.55, p.600-618, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0008423922000324>.
- EVANS, P.; RAUCH, J.E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. **American Sociological Review**, v.64, p.748-765, 1999. DOI: <https://doi.org/10.1177/000312249906400508>.
- FAO. Food and Agriculture Organisation of the United Nations. **Assuring food safety and quality: guidelines for strengthening national food control systems**. Rome: WHO, 2003. (Food and Nutrition Paper, 76). Disponível em: <<https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/c3f3ae32-fd53-421f-949b-1a7326116c7f/content>>. Acesso em: 4 jun. 2023.
- FERNANDES, C.C.C. A reforma administrativa no Brasil: oito anos de implementação do Plano Diretor: 1995-2002. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. [Anales]. Lisboa: CLAD, 2002. p.8-11. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1715>>. Acesso em: 1 maio 2025.
- GAETANI, F.; PALOTTI, P.; PIRES, R. Public administration in Brazil: the elusive state—eighty years attempting to build a professional and responsive public service. In: PETERS, B.G.; TERCEDOR, C.A.; RAMOS, C. (Ed.). **The Emerald Handbook of public administration in Latin America**. Leeds: Emerald Publishing Limited, 2021. p.53-80.
- GRAMACHO, W. Novo “trem da alegria” emprega 7.000 no governo. **Folha de São Paulo**, 4 fev. 2001. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u14909.shtml>>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- GRINDLE, M.S. **Jobs for the boys: patronage and the state in comparative perspective**. Cambridge: Harvard University Press, 2012. DOI: <https://doi.org/10.4159/harvard.9780674065185>.
- KITO, A. Sessão especial discute criação da Agência de Defesa Agropecuária da Paraíba. **Assembleia Legislativa da Paraíba**, 3 set. 2013. Disponível em: <<https://www.al.pb.leg.br/9506/sessao-especial-discute-criacao-agencia-defesa-agropecuaria-paraiba.html>>. Acesso em: 9 mar. 2024.
- LOPEZ, F.; PALOTTI, P.; GOMIDE, A. Patronagem e Profissionalização da Burocracia: o que nos dizem os estados brasileiros? In: PALOTTI, P.; LICIO, E.C.; GOMES, S.; SEGATTO, C.I.; SILVA, A.L.N. da. (Org.). **E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. v.1, p.387-424. DOI: <https://doi.org/10.38116/9786556350509cap13>.
- MARENCO, A.; BRUXEL, M. Agenda gerencial nos municípios brasileiros: difusão ou contexto? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.38, e3811028, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/3811028/2023>.
- MARTINS, H.F. Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública? **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, n.10, 2007. Disponível em: <<https://x.gd/yxb3G>>. Acesso em: 17 jan. 2024.
- MATO GROSSO DO SUL. Decreto-Lei nº 9, de 1º de janeiro de 1979. Dispõe sobre o Sistema Executivo para o Desenvolvimento Econômico, autoriza a criação das entidades que menciona e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, 1 jan. 1979. p.19-20. Disponível em: <<https://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/c19b1c307bc93729042571070059deab/26a2a4ce85a5006f04256e8b006e6986?OpenDocument>>. Acesso em: 18 mar. 2024.
- MATO GROSSO DO SUL. Lei nº 2.152, de 26 de outubro de 2000. Dispõe sobre a reorganização da estrutura básica do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, 27 out. 2000. p.1-14. Disponível em: <<https://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/e9a32691c895030204256c00054e712?OpenDocument>>. Acesso em: 18 mar. 2024.
- MATO GROSSO DO SUL. Lei nº 6.035, de 26 de dezembro de 2022. Reorganiza a Estrutura Básica do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, 27 dez. 2022. p.34-86. Disponível em: <<https://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/aafbaadf7516c7f3042589250074f4f0?OpenDocument#:~:text=LEI%20N%C2%BA%206.035%20DE%20>>

- 12%2F26%2F2022&text=LEI%20N%C2%BA%206.035%2C%20DE%2026,2022%2C%20p%C3%A1ginas%2034%20a%2086.>. Acesso em: 18 mar. 2024.
- MESQUITA, A.A.P. O papel e o funcionamento das agências reguladoras no contexto do Estado brasileiro: problemas e soluções. *Revista de Informação Legislativa*, v.42, p.23-39, 2005. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/428>>. Acesso em: 1 maio 2025.
- OLIVEIRA, O.P. de; ROMANO, G.C.; VOLDEN, C.; KARCH, A. Policy diffusion and innovation. In: WEIBLE, C.M. (Ed.). *Theories of the policy process*. 5th ed. New York: Routledge, 2023. p.230-261. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781003308201-9>.
- OLIVEIRA, W. de. Adapec celebra 20 anos de história. *Agência de Defesa Agropecuária do Tocantins*, 10 dez. 2018. Disponível em: <<https://www.to.gov.br/adapec/noticias/adapec-celebra-20-anos-de-historia/6os7x99kux6>>. Acesso em: 18 mar. 2024.
- PACHECO, R.S. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. *Revista de Administração Pública*, v.40, p.523-543, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000400002>.
- PARAÍBA. Lei nº 7.069, de 12 de abril de 2002. Institui o Sistema Estadual de Vigilância Sanitária da Paraíba – SEVISA-PB, cria a Agência Estadual de Vigilância Sanitária da Paraíba – AGEVISA-PB, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, 12 abr. 2002. Disponível em: <<http://www.al.pb.leg.br/leis-estaduais>>. Acesso em: 9 mar. 2024.
- PECI, A.; RAMALHO, P.I.S.; PEREIRA, F.S.F. Institucionalizando a regulocracia: uma análise da trajetória histórica da Anvisa. *Revista do Serviço Público*, v.74, p.613-633, 2023. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v74i3.644>.
- PEREIRA, L.C.B. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v.120, p.7-40, 1996. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v47i1.702>.
- PEREIRA, L.C.B. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, v.50, p.5-29, 1999. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v50i4.354>.
- PERNAMBUCO. Lei nº 13.077, de 20 de julho de 2006. Cria a Unidade Técnica Agência Pernambucana de Vigilância Sanitária – APEVISA, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, 22 jul. 2006.
- PIOVESAN, M.F. *A trajetória da implementação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (1999-2008)*. 2009. 173p. Tese (Doutorado) - Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública, Sérgio Arouca, Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/2595#collapseExample>>. Acesso em: 26 dez. 2023.
- PIOVESAN, M.F.; LABRA, M.E. Institutional change and political decision-making in the creation of the Brazilian National Health Surveillance Agency. *Cadernos de Saúde Pública*, v.23, p.1373-1382, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2007000600012>.
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Public management reform: a comparative analysis*. New York: Oxford University Press, 2000.
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Public management reform: a comparative analysis: into the age of austerity*. 4th ed. New York: Oxford University Press, 2017. 388p.
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Public management reform: a comparative analysis: new public management, governance, and the neo-weberian state*. 3rd ed. New York: Oxford University Press, 2011. 386p.
- RAMALHO, P.I.S. Regulação e agências reguladoras: reforma regulatória da década de 1990 e desenho institucional das agências no Brasil. In: RAMALHO, P.I.S. (Org.). *Regulação e agências reguladoras: governança e análise de impacto regulatório*. Brasília: Anvisa, 2009. p.125-159. Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/centraisdeconteudo/publicacoes/regulamentacao/regulacao-e-agencias-reguladoras-governanca-e-analise-de-impacto-regulatorio.pdf/view>>. Acesso em: 17 jan. 2024.
- REZENDE, F. da C. Por que reformas administrativas falham? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.17, p.123-184, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092002000300008>.
- RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. **Emenda nº 75, de autoria do Deputado Jerônimo Goergen, ao Projeto de Lei nº 191, de maio de 2007**. Altera o texto da Ação 8754 - DEFESA AGROPECUÁRIA, do Programa 1689 - DESENVOLVIMENTO DO AGRONEGÓCIO GAÚCHO. [Porto Alegre], 2007. Disponível em: <<https://api-nopaper.al.rs.gov.br/api/v1/blob-storage/documents-alrs-prod/20221229/7844897a-87b5-495d-87e7-954a7231ff2d/5a99676d-83f7-4be4-abef-4823782896d3.pdf?exp=2025-11-14T17%3a52%3a57Z&sp=r&sig=1sbCGz1qroREzv0%2blIiyTyq7kSGoCtpqCHwtFfWo%2bss%3d>>. Acesso em: 9 mar. 2007.
- RONDÔNIA. Lei Complementar nº 333, de 27, de dezembro de 2005. Institui o Sistema Estadual de Vigilância em Saúde do Estado de Rondônia – SEVISA-RO, cria a Agência Estadual de Vigilância em Saúde de Rondônia – AGEVISA-RO, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, 27 dez. 2005. Disponível em: <https://sapl.al.ro.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2005/464/464_texto_integral.pdf>. Acesso em: 1 maio 2025.
- SANTOS, L.A. dos. Desafios da governança regulatória no Brasil. In: PROENÇA, J.D.; COSTA, P.V. da; MONTAGNER, P. (Org.). *Desafios da regulação no Brasil*. Brasília: ENAP, 2009. p.105-130. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1744/1/Livro%20DESAFIOS%20DA%20REGULA%c3%87%c3%830.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2024.
- SÃO PAULO. Lei Complementar nº 919, de 23 de maio de 2002. Dispõe sobre a criação da Agência de Defesa Agropecuária do Estado de São Paulo - ADAESP e dá outras providências correlatas. 2002. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2002/lei.complementar-919-23.05.2002.html>>. Acesso em: 18 mar. 2024.
- SARAVIA, E.J. La réforme de l'état au Brésil: l'influence du new public management. *Revue Française D'administration Publique*, n.105-106, p.55-65, 2003. DOI: <https://doi.org/10.3917/rfap.105.0055>.
- SCHABBACH, L.M. Aktuelle herausforderungen für die öffentliche verwaltung in Brasilien. In: MÖLTGEN-SICKING, K.; OTTEN, H.R.; SCHOPHAUS, M.; CÔRTEZ, S.V. (Org.). *Öffentliche verwaltung in Brasilien und deutschland: vergleichende perspektiven und aktuelle herausforderungen*. Wiesbaden: Springer, 2019. p.289-320. Disponível em: <<https://content.e-bookshelf.de/media/reading/L-12931320-fd7a57ee4b.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2024.
- SILBERMAN, B.S. *Cages of reason: the rise of the rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*. Chicago: The University of Chicago Press, 1993. 495p.
- SOUTO, M.J.V. Agências reguladoras. *Revista de Direito Administrativo*, v.216, p.125-162, 1999. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47359/45378>>. Acesso em: 23 dez. 2023.
- SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de Administração Pública*, v.51, p.27-45, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7612150933>.

STEIN, E.; TOMMASI, M.; ECHEBARRÍA, K.; LORA, E.; PAYNE, M. (Coord.). **A política das políticas públicas**: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington: BID, 2007. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/A-politica-das-politicas-publicas.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2024.

STEPAN, A.L. dos S. **Identificação das possíveis causas da baixa adesão dos municípios do Rio Grande do Sul ao Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal – SISBI-POA**. 2019. 237p. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/212539>>. Acesso em: 13 maio 2023.

TATIANA, F. Rio Grande do Sul discute criação da Agência de Defesa Agropecuária. **Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul**, 17 maio 2006. Disponível em: <<https://www.al.rs.gov.br/agenciadenoticias/destaque/tabid/855/IdMateria/147866/Default.aspx>>. Acesso em: 9 mar. 2024.

TOCANTINS. **Lei nº 1027, de 10 de dezembro de 1998**. Cria a Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Tocantins - ADAPEC/TOCANTINS e dá outras providências. Palmas, [1998]. Disponível em: <<https://al.to.leg.br/arquivo/7280>>. Acesso em: 19 mar. 2024.

VOGLER, J.P. Bureaucracies in historical political economy. In: JENKINS, J.A.; RUBIN, J. (Ed.). **The Oxford Handbook of Historical Political Economy**. Oxford: Oxford University Press, 2022. p.373-400. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780197618608.013.19>.

WEBER, M. **Parlamento e governo na Alemanha reordenada**: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos. Petrópolis: Vozes, 1993. 176p.

WILLIAMSON, J. What Washington means by policy reform. In: WILLIAMSON, J. (Ed.). **Latin American adjustment**: how much has happened? Washington: Institute for International Economics, 1990. p.5-20.