

**CAPACIDADES INDIVIDUAIS DA BUROCRACIA PÚBLICA FEDERAL DO
AGRONEGÓCIO BRASILEIRO**

GUSTAVO LEONARDO SIMÃO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

SUELY DE FÁTIMA RAMOS SILVEIRA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

Agradecimento à órgão de fomento:

Trabalho resultante de estágio de pós-doutorado do primeiro autor pelo PNPd/CAPES (Processo nº 88887.314326/2019-00). Os autores agradecem ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) pela disponibilização dos microdados utilizados na presente pesquisa.

CAPACIDADES INDIVIDUAIS DA BUROCRACIA PÚBLICA DO AGRONEGÓCIO BRASILEIROⁱ

1. INTRODUÇÃO

A capacidade de elaborar políticas públicas eficazes, eficientes e equitativas pelos atores governamentais é essencial, dada a limitação dos recursos públicos em virtude das crescentes e distintas demandas sociais (Kraft & Furlong, 2007). Ações têm sido empreendidas a esse respeito ao longo do tempo, seja em relação à reestruturação das formas de governo, com as reformas administrativas, a partir das perspectivas ideológica-comportamental dos agentes políticos, seja por meio da incorporação progressiva de inovaçõesⁱⁱ no escopo da gestão pública (Gow, 2012).

Por outro lado, a capacidade individual da burocracia nesse contexto, entendida como um fator chave para a eficácia das intervenções governamentais (Baekgaard, Mortensen & Seeberg, 2018; Wu; Howlett & Ramesh, 2018), tem tido menor atenção. Nesse sentido, Pires (2012) e Olsen (2006) ressaltam, que a despeito de alguns estudos focalizarem a análise do papel exercido pela burocracia na estrutura governamental, ainda há uma omissão na focalização do perfil desses atores e de suas implicações à eficácia das ações empreendidas nas organizações públicas.

Dessa forma, analisar as características da burocracia na capacidade governamental em relação a entrega de serviços de qualidade aos cidadãos se torna ainda mais premente em virtude da inserção cada vez maior do controle público (*accountability*). Ademais, no Brasil, especificamente, em virtude da Constituição de 1988, houve uma progressiva ampliação do aparato burocrático, uma vez que as atribuições governamentais na entrega de serviços, notavelmente nas áreas sociais foram majoradas (SOUZA, 2014).

A capacidade dos atores governamentais na entrega de resultados eficazes se dá, na concepção de Peter (1996), a partir da coadunação de duas perspectivas – na capacidade do sistema de traduzir os anseios populares manifestos nas eleições; e na habilidade da utilização do conhecimento para propositura de ações (políticas públicas e programas governamentais) da melhor forma possível. Não obstante pesquisas terem sido realizadas para a compreensão do perfil da burocracia ao nível geral do Governo Federal brasileiro, ou seja, de maneira agregada, como se verifica em Lopez, Bugarin e Bugarin (2014), e Pires, Lotta e Oliveira (2018); e de outras voltarem-se a setores considerados importantes, como é o caso da área de transportes e energia, como se verifica em Paula et al. (2017), um dos setores econômicos em específico tem sido preterido nesses estudos, o agronegócio.

Muito embora o agronegócio ser considerado um setor estratégico de primeira ordem na conjuntura da administração pública, em virtude de sua participação no arranjo econômico nacional, principalmente pela equalização que o segmento tem exercido em déficits de outras áreasⁱⁱⁱ, são incipientes os estudos destinados ao entendimento da burocracia nessa seara. É a partir dessa constatação que se estrutura este trabalho, que tem como objetivo central analisar a capacidade individual da burocracia no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) do Governo Federal brasileiro. Pode-se pensar em políticas eficientes, eficazes e equitativas, a partir das capacidades individuais dos burocratas relacionados à estrutura governamental atinente ao agronegócio?

Para cumprir com esse objetivo, de maneira a responder ao questionamento da pesquisa, o presente trabalho encontra-se estruturado em quatro partes, além desta introdução. Na primeira, de natureza teórica, é apresentada a construção do modelo teórico-analítico empregado, com destaque para a adaptação dos conceitos percorridos em Wu, Ramesh e Howlett (2015), que versam sobre as capacidades governamentais. A metodologia é apresentada no terceiro tópico, onde se elabora os construtos analíticos de interesse. Em seguida, no quarto tópico, são

apresentados os resultados, bem como as discussões deles originadas. Por fim, são apontadas as principais conclusões.

2. REVISÃO TEÓRICA

2.1 *O papel da burocracia na capacidade de geração de políticas públicas*

O modelo de bem-estar social, implementado como uma diretriz para a gestão pública em diversos países, inclusive no Brasil, a partir de meados da década de 1980, trouxe novos enfoques para os atores políticos. A Constituição Cidadã, como é chamada a Constituição da República Federativa do Brasil (1988), ampliou as atribuições do Estado em relação aos problemas enfrentados pela população, especialmente no sentido de uma maior proteção social (Souza, 2014).

Aliado a esse cenário, já em meados da década de 1990, percebeu-se que seria necessário “modernizar” o aparato governamental em vista da entrega de melhores resultados aos indivíduos (Bresser-Pereira, 1998). É sob esse contexto que surge a denominada reforma administrativa gerencial, que colocaria no centro das discussões a necessidade de uma maior eficiência na gestão pública central.

Na visão de Paula (2005), o gerencialismo implicou na incorporação de diretrizes administrativas comuns no escopo das empresas de capital para a esfera da administração pública. Como resultado dessa perspectiva, Pacheco (2002) aponta que houve a necessidade de uma maior capacitação dos servidores públicos, inclusive no tocante à instrução formal, uma vez que o nível de escolaridade preponderante, à época, não se mostrava pertinente aos anseios da reforma gerencial. Os níveis de eficiência e assertividade (eficácia) nas ações empreendidas pelos atores governamentais passaram, a partir de então, a serem um guia na análise de qualquer ação.

Na concepção de Wu et al. (2015) existiriam três bases analíticas para a elaboração de intervenções governamentais eficazes, eficientes e equitativas^{iv} – analítica; operacional; e política. Essas bases se manifestariam em três níveis – individual; organizacional; e sistêmico. No Quadro 1 são elencadas as principais características dessas bases analíticas em relação aos seus distintos níveis de manifestação.

Quadro 1 – Modelo inter-relacionado de análise da eficácia na efetivação de políticas públicas

		Capacidades		
		INDIVIDUAL	ORGANIZACIONAL	SISTÊMICA
Competências/Habilidades	ANALÍTICA	Acesso/aplicação de conhecimentos técnicos/científicos e técnicas analíticas na definição/implementação de políticas.	Disponibilidade de indivíduos com habilidades analíticas e instrumentos de coleta e processamento de dados.	Capacidade de acesso a um amplo conjunto de dados.
		Foco: processar informações.	Foco: sistemas de informações eficientes	Foco: disponibilidade de dados
	OPERACIONAL	Habilidade para executar as principais funções gerenciais.	Disponibilidade de um ambiente internamente organizado.	Coordenação entre setores governamentais e não-governamentais para solucionar problema coletivos.
		Foco: liderança/liberdade em relação às funções gerenciais	Foco: ambiente político institucionalmente organizado	Foco: visão compartilhada
	POLÍTICA	Habilidade de identificação / entendimento de interesses e ideologias e suas interações.	Desenvolvimento de relações de aprendizagem com parceiros de governança e o público.	Nível de confiança nas ações políticas nas esferas políticas, sociais, econômicas e de segurança.
		Foco: conhecimento político e experiência.	Foco: comunicação em via dupla	Foco: ganho de confiança pública

Fonte: adaptado de Wu et al. (2015).

Ainda que o modelo inter-relacionado apresentado pelo Quadro 1 dê ênfase a uma base multinível em relação as capacidades, é preciso salientar que a origem de qualquer ação empreendida no escopo da administração pública se denota, preliminarmente, a partir do nível

individual (linha mais densa do quadro), onde atores sociais cooperativamente conjugam esforços em uma configuração pública (Nigro & Nigro, 1970). Adicionalmente, conforme salientado por Lavee et al. (2018), uma das principais causas da ineficiência de ações governamentais resulta do afastamento dos burocratas em relação aos programas políticos (nível organizacional), criando ruídos e, por consequência, problemas.

Em consequência disso, Baekgaard et al. (2018) são enfáticos ao evidenciarem o papel ativo dos burocratas em todas as etapas das decisões governamentais, usualmente, de forma errônea, visualizados como meros implementadores de políticas públicas. A partir de um cenário complexo, os burocratas interpretam os dados e informam aos tomadores de decisão as melhores ações a serem traçadas na conformação da agenda das políticas públicas (Workman, 2015). Percebe-se, por conseguinte, o importante papel que a burocracia ao nível da capacidade individual tende a exercer no contexto da tomada de decisão e dos resultados alcançados na esfera pública.

2.2 A caracterização do perfil da burocracia no contexto do Governo Federal

Com as mudanças advindas com a Constituição de 1988, conforme já discorrido, Abrúcio e Loureiro (2018) salientam que houve um crescimento da burocracia estatal brasileira. Complementarmente, programas de investimento em infraestrutura implementados em meados da primeira década dos anos 2000, ampliaram a demanda de burocratas com habilidades técnicas (Freire et al., 2017). Esse conjunto amplificado de burocratas da esfera federal brasileira pode ser analisado, na visão de Pires (2012), a partir de duas naturezas – tático gerencial e técnico política; bem como sob três níveis em relação à posição ocupada pelos servidores públicos – nível de rua; média e alto escalão.

A principal distinção é que na burocracia de nível de rua é onde ocorre o refinamento do efeito da política pública junto ao cidadão. De forma mais clara, Lipsky (2019) chama a atenção para o fato de que é na figura desses servidores, nesse estrato da burocracia, que o cidadão encontra o governo, o que coloca esses profissionais em posições críticas para o sucesso de determinadas ações.

No outro extremo estão os burocratas do chamado alto escalão, que são concebidos por D'Araújo (2009, p. 18) como aqueles servidores, que ao lado dos servidores ocupantes de cargos de natureza especial e dos agentes políticos, conformam “a elite dirigente que governa o país”. Natureza especial entendida como o estrato agregador dos servidores de estrato intermediário - o burocrata de médio escalão - que numa perspectiva contingente, a depender do setor e da política, podem atuar com elevado nível de autonomia em relação ao processo decisório (Lotta & Cavalcante, 2015). Quanto maior é o estrato situacional, maiores são as atribuições relacionadas à tecnicidade-política, quanto mais próxima ao nível de rua, maiores as exigências de características tático-gerenciais.

Lopez et al. (2014) indicam que duas outras distinções podem ser encontradas na conjuntura de pessoal da esfera governamental, as de natureza do vínculo e da categorização dos cargos em comissão. No aspecto da natureza do vínculo encontram-se os servidores de carreira, ou efetivos, que são aqueles incorporados no aparato governamental mediante aprovação em concurso público, possuidores de estabilidade, e noutra categoria aqueles servidores ocupantes de posições de comissão, passíveis de serem desligados do serviço público.

Especificamente em relação aos cargos de classes médias e elevadas, enquadrados nos chamados cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), denota-se atualmente uma discriminação em seis níveis hierárquicos, aos quais os ocupantes dessas posições estão sujeitos. Conforme se verifica nas informações do Quadro 2, os cargos de confiança abarcam enfoques eminentemente de direção (DAS 101) e aqueles de caráter colaborativo (DAS102).

Tantos os de direção, quanto os de colaboração podem ser ocupados por servidores de carreira ou por burocratas sob contratação temporária.

Quadro 2 – Discriminação dos cargos de confiança no contexto do governo federal brasileiro

	Cargos de Direção Superior			Cargos de Assessoramento		
	HIERARQUIA E NATUREZA	OCUPANTES	ATRIBUIÇÕES	HIERARQUIA E NATUREZA	OCUPANTES	
SERVIDOR PÚBLICO DE CARREIRA	DAS 101.6	Titulares das secretarias dos ministérios e dirigentes máximos de autarquias e fundações.	<ul style="list-style-type: none"> Planejamento; Supervisão; Coordenação; Orientação/controla da formulação de programas e normas 	DAS 102.6	Assessor especial	SERVIDOR PÚBLICO SOB CONTRATO
	DAS 101.5	Chefe de gabinete do ministro, diretor de departamento, secretário de controle interno etc.	<ul style="list-style-type: none"> Coordenação/articulação entre área técnica e política Preparação de documentos para despacho 	DAS 102.5	Assessor especial de ministro de Estado	
	DAS 101.4	Coordenador-geral, chefe de gabinete de autarquias e fundações, chefe de assessoria de gabinete do ministro etc.	<ul style="list-style-type: none"> Elaborar políticas públicas; Justificar/fundamentar edição de atos normativos Assistir o ministro/dirigentes de autarquias 	DAS 102.4	Assessor	
	DAS 101.3	Coordenador		DAS 102.3	Assessor técnico	
	DAS 101.2	Chefe de divisão				
	DAS 101.1	Chefe de seção e assistência intermediária				

Fonte: adaptado de Lopez et al. (2014) e Lopez et al. (2014).

A distribuição ideal de burocratas contratados e aqueles servidores de carreira (efetivos) a ocupar os cargos de nível superior ainda não apresenta consenso na literatura. D’Araujo (2009), por exemplo, considera que quando existe um número elevado de cargos a serem preenchidos por indicação do presidente (cargos de confiança), como é o caso do Brasil, existem duas perspectivas negativistas – uma alta centralidade e a falta de transparência nos processos de seleção.

Esse cenário vai em confronto ao que prezam os princípios de uma boa gestão pública, uma vez que a seleção pode não ocorrer por mérito, no caso dos servidores não efetivos da carreira pública. Lopez (2017) salienta que a ampliação no número de ocupantes nos cargos comissionados superiores é comumente considerada como um problema, uma vez que no contexto brasileiro há um recorrente uso de indicações partidárias para essas posições. Dada a coalização política existente na esfera federal, a rotatividade tende a ser alta^v, o que acaba por prejudicar o sequenciamento das ações empreendidas.

Em contraposição a essa concepção, Praça, Lotta e Oliveira (2012) verificaram que as posições de cargos de comissão não são necessariamente alteradas por mudanças de ministros, haja vista que o fator preponderante em muitos casos é a experiência dos burocratas. Discorrendo ainda no contexto da *expertise* dos servidores ocupantes de cargo de confiança, Bresser Pereira (1996) já salientava que como há uma flexibilidade na escolha dos ocupantes de cargos dessa natureza, o mérito passa a ser um norte na seleção, com consequente opção pelos quadros mais aptos.

É preciso delimitar que existem legislações que se voltam a autolimitar^{vi}, via regulamentação, o inciso V do Art. 37 da Constituição Federal de 1988^{vii}, justamente o preceito constitucional relacionado a essa flexibilidade indicada por Bresser Pereira (1996). A primeira legislação nesse sentido foi o Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005.

Esse primeiro decreto estipulou que os servidores de carreira (efetivos) ocupariam percentuais mínimos nas posições de direção e assessoramento superior, ligados aos cargos de

DAS, nas seguintes delimitações: 75% dos cargos DAS 1, 2 e 3; e 50% dos DAS 4. Posteriormente, houve um novo decreto, o de número 9.021 de novembro de 2017, alterando alguns dispositivos do ordenamento predecessor. As principais mudanças advindas com esse segundo decreto foram a inclusão de percentuais mínimos de servidores efetivos, para as posições DAS 5 e 6, onde houve a delimitação de 60% em relação ao conjunto total. Em relação aos demais níveis a exigência passou a vigorar pela indicação de 50% do total de cargos em comissão DAS 1, 2, 3 e 4.

2.2.1 Os burocratas e o agronegócio brasileiro

A definição de agenda em relação às políticas públicas e programas governamentais no escopo do agronegócio brasileiro é questão estratégica para a gestão pública, dada a relevância da área para o desenvolvido econômico do país (Bacha, 2004; Gonçalves Júnior, Alves, Shikida & Staduto, 2009; Filippi, Guarnieri, Carvalho, Reis, & Cunha, 2019). O agronegócio vem respondendo ao longo dos últimos anos por uma parcela expressiva da geração de trabalhos formais - inclusive na contramão de outros setores - bem como no suporte a uma balança comercial positiva e, por decorrência, uma considerável influência na constituição do Produto Interno Bruto (PIB) (Moreira et al., 2016; Castro, Barros, Almeida, Gilio & Moraes, 2020).

Tentando elucidar os fatores responsáveis por tal importância, Abbey et al. (2006) discorrem que foram decisões na esfera pública, especialmente a política de crédito rural e investimento em pesquisa e desenvolvimento, implementadas na década de 1960, que culminaram com a ampliação da produtividade da agricultura brasileira. Todavia, com as mudanças estruturais pelas quais passou o Brasil, no início da década de 1990, com destaque para o processo de abertura comercial, houve uma reorganização do setor produtivo do agronegócio, ensejando que os mais diversos atores passassem a buscar junto ao governo um maior atendimento de seus interesses. Esse contexto acabou por influir na definição da agenda relacionada a área do agronegócio, sendo responsável por emergir uma ampliação nas linhas de financiamento e seguro rural (Machado, 2009).

No que tange ao papel da burocracia no contexto do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que é o órgão setorial no âmbito do Governo Federal brasileiro responsável pela definição de ações relacionadas ao setor rural, poucos estudos têm sido feitos. O trabalho de Costa (1994), por exemplo, indicou que determinados funcionários permaneciam nos seus cargos de direção por longos períodos dados os conhecimentos que esses possuíam especificamente no que concerne à articulação com lobbies e com as bancadas congressistas. Essa percepção é contradita por Lopez e Praça (2015), ao afirmarem que um dos setores do governo federal de maior disputa por indicação política/partidária, dada a capacidade de influência e, por consequência, de projeção de parlamentares em suas bases, se dá nas superintendências estaduais do MAPA.

Medeiros et al. (2005) estudando ações de alterações estruturais na organização do MAPA frisaram que em 2005 houve pretensões de se implementar processos de disseminação de prioridades e metas estratégicas aos servidores, de maneira a otimizar a eficácia das ações. Porém, não há maiores indicativos acadêmicos relacionados aos efeitos dessas intervenções. Verifica-se, portanto, que analisar as características da burocracia no escopo do MAPA é condição relevante para a compreensão da forma como se situa e se estrutura esse setor governamental estratégico para a gestão pública brasileira.

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa, de natureza quantitativo-descritiva, visou, num primeiro momento, analisar diferenças na rotatividade da burocracia em posições de confiança no contexto do MAPA. O conceito de rotatividade se liga aquele definido por Lopez et al. (2014, p.445), que indica “a relação entre o número de funcionários demitidos e o número de funcionários contratados”. Esse indicador, portanto, se relaciona a um índice de substituição de servidores.

Para a observação da rotatividade utilizou-se uma análise em painel compreendida no período do ano 1999 ao ano de 2012^{viii}.

Posteriormente, com a utilização do teste de amostras independentes Mann-Whitney U, intentou-se verificar distinções estatisticamente relevantes nos dados de servidores do MAPA entre dois cortes temporais - considerou-se o ano de 1998 e o de 2018. Na visão de Field (2009), quando se pretende comparar as médias de dois grupos independentes para um condicionamento mútuo, especificamente quando esses grupos não assumem condição de normalidade, o teste estatístico mais aconselhável é o de Mann-Whitney U. Trata-se, desta feita, de uma análise de dados secundários em seção cruzada, comumente realizada em pesquisas no escopo da análise estrutural da gestão pública, como se verifica em Bogoni, Nelson e Beuren (2011).

Foi considerado o ano de 1998, uma vez que nesse ano seria o período em que ocorreu uma redução de práticas protecionistas por parte do governo federal, conforme salientam Lopes e Lopes (2010), com considerável impacto no agronegócio e, por inferência, na gestão pública relacionada a esse setor. Esse marco de 1998 foi o ponto inicial para mudanças no escopo do MAPA que refletiriam no ano seguinte com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)^{ix}, por exemplo. Em relação ao ano de 2018, como ponto de contraposição das análises, foi escolhido por representar um período em que houve modificações estruturais nas políticas do MAPA, como a implementação do Agro+, que versava sobre a desburocratização de processos internos^x.

A principal fonte de dados relacionadas ao que aqui se denominou de burocracia foi o sistema que gerencia as informações atinentes ao quadro de funcionários públicos do Governo Federal – o Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE), que é o sistema responsável por manter todas as informações pessoais dos servidores públicos federais. Insta destacar que a concepção adotada de classificação daqueles casos de interesse foi o conjunto de servidores ocupantes de posições DAS no MAPA.

Como forma da verificação da capacidade de geração de políticas públicas, a partir do conceito discutido por Wu et al. (2015), apresentado no Quadro 1, no contexto do MAPA, elencou-se discricionariamente, considerando os dados disponíveis na base do SIAPE, as variáveis de interesse (proxy) apresentadas no Quadro 3 de maneira a construção de um construto capaz de analisar a capacidade da burocracia no âmbito do agronegócio.

Quadro 3 – Variáveis de interesse e bases analíticas

BASES FORMATIVAS DA ANÁLISE			PROXY	PROPOSIÇÃO	SUPORTE TEÓRICO
Análítico	Individual	Processar informações.	Nível de instrução.	Maior qualificação formal significa maior capacidade de processar informações	Pacheco (2002).
Operacional	Individual	Liderança/liberdade em relação às funções gerenciais	Situação do vínculo	Maior número de servidores efetivos, ocupantes de posição de DAS, significa maior liberdade para tomada de decisão.	Lopez (2017); D' Araújo (2009).
			Sub função ocupada	Servidores ocupantes de cargos de alto escalão tenderiam a exercer maiores condições de liderança.	
Político	Individual	Conhecimento político e experiência.	Rotação dos servidores em cargos de confiança.	Maior rotatividade significa diminuição de conhecimento político e experiência	Lopez, Bugarin & Bugarin (2014)

Fonte: dados da pesquisa.

A despeito do fato de Wu et al. (2015) terem apontado que a capacidade para a elaboração de intervenções governamentais eficazes, eficientes e equitativas esteja atrelada a um conjunto

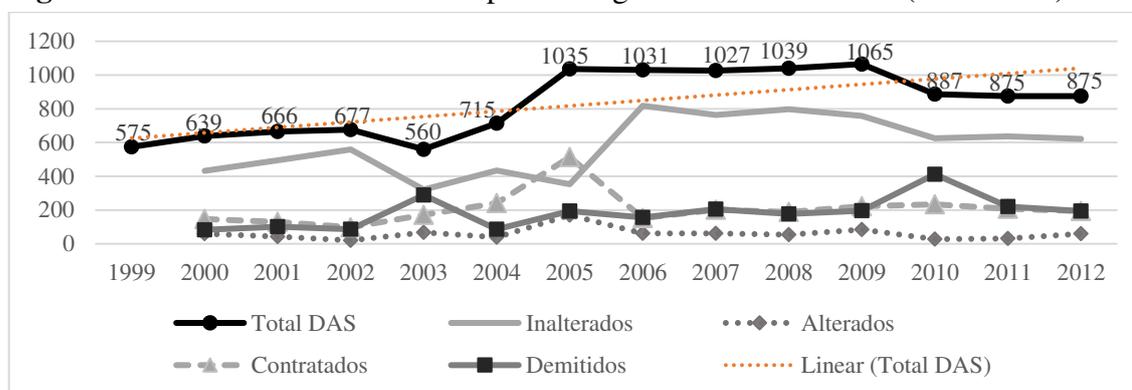
multidimensional – individual, organizacional e sistêmica – o presente trabalho focalizará apenas o condicionante individual. Essa escolha está atrelada a assunção dos indicativos de Nigro e Nigro (1970), Lavee et al. (2018) e Baekgaard et al. (2018), como já discorrido, de que as características da burocracia ao nível individual dos atores (burocratas) são consideradas a espinha dorsal de qualquer estruturação na esfera de governo.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Rotatividade dos Servidores em cargos DAS

Conforme já adiantado, o cálculo da rotatividade segue o padrão apresentado em Lopez, Bugarin e Bugarin (2014). Esse padrão leva em consideração quatro variáveis, tomando como referência o número total de servidores ocupantes de cargos DAS e o ano anterior. Os enfoques, a partir dessa estruturação, se dão em relação ao número de servidores que não tiveram a sua função alterada; o número de servidores que sofreram alteração em suas posições (promoção ou rebaixamento); os servidores contratados; e o número de servidores demitidos. A Figura 1 evidencia a evolução da rotatividade dos ocupantes de cargos DAS no período compreendido.

Figura 1 – Total de funcionários ocupando cargo de DAS no MAPA (2000-2012)



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do SIAPE.

É possível verificar pela Figura 1 que os picos de maiores alterações no conjunto total de servidores em comissão, entre o ano 2000 a 2012, ocorreram entre 2003 a 2005, quando se denota um crescimento progressivo no número de servidores em comissão. Em 2003, uma alteração já era esperada no tocante ao número de desligamentos. É de conhecimento que na instauração de um novo governo central, especialmente quando existe uma reorganização da base) da presidência^{xi}, seja alterado o ministro, indicando-se um ocupante de confiança do presidente, visão contrária ao que preceituam Praça et al. (2012), o que acarreta modificações no quadro.

Ademais, uma outra possibilidade que enseja alterações, não apenas no cargo de ministro, mas em cargos de níveis mais elevados é pela alteração na coalização político-partidário que suportaram os candidatos. Especialmente em relação ao ano de 2003, sabe-se que houve o início de um novo governo na esfera federal e que essas alterações seriam esperadas.

Em 2005 chama atenção a oscilação da linha de contratações. Essa mudança pode ser explicada pela chamada Reforma Administrativa^{xii}, efetivada em fevereiro do referido ano, implementada pelo então ministro Roberto Rodrigues^{xiii}. Em síntese, a reforma ampliou e criou secretarias, reestruturou as então delegacias estatuais, que passaram a serem chamadas de superintendências, e criou órgãos de assessoria.

Medeiros et al. (2005) salientam que no referido ano houve um esforço para a otimização da eficiência, a partir de diagnósticos de autoavaliação, mediante consultas internas e externas. Assim, a referida reforma, possivelmente, é o fator explicativo do pico ascendente

de servidores “contratados”^{xiv} em 2005. Essas modificações foram implementadas sob o amparo do Decreto nº 5.351 de 21 de janeiro de 2005.

Uma outra inflexão de curva visualizado na Figura 2 se percebe no ano de 2010, quando se percebe uma redução no número absoluto de servidores ocupantes de posições DAS. Verifica-se, ainda no escopo dessa inflexão descendente, que a redução desse número absoluto foi resultante de demissões (desligamentos de servidores em posições DAS).

Insta destacar que, nesse período, o MAPA passou por uma reestruturação forçosa, uma vez houve a mudança de ministros em decorrência de insatisfações do partido político com influência de indicação no ministério^{xv}. Em abril de 2010 saiu o então ministro Reinhold Stephanes para a entrada de Wagner Rossi. Como a própria natureza da politização da coalização partidária enseja, conforme salientado em Lopez et al. (2014), alterações em diversos cargos ocorrem quando da ocorrência de modificações advindas na posição máxima de supervisão, que no caso em análise, se configura na posição de ministro de Estado.

Na transição, Rossi aprofundou as relações com as bancadas partidárias. No início de 2011, trocou, devagar e lentamente, a equipe deixada por Stephanes. E abriu as portas do ministério para quase todos os aliados de Dilma. Nomeou secretários do PMDB, diretores do PR, do PTB e coordenadores ligados ao PP. Ruralistas emplacaram vários nomes na estrutura. A abertura de Rossi foi até criticada internamente pela cúpula do PMDB, que queria "porteira fechada" no ministério (ROMERO, 2011, p. A6).

Percebe-se que a política do chamado presidencialismo de coalização é, possivelmente, fator responsável pela amplitude de rotatividade entre servidores públicos no período em análise. Em que pesem as capacidades individuais dos burocratas, sua performance pode variar, dadas as frequentes mudanças, o que acarretará influência às capacidades de agir sobre os problemas políticos do setor. Na Tabela 1 apresenta-se a diferença absoluta e percentual do decréscimo de servidores no período 2009-2010 por natureza hierárquica do cargo ocupado.

Tabela 1 – Variação no número absoluto de servidores por natureza do cargo 2009-2010

Níveis	2009	2010	Diferença absoluta	Varição (%)
DAS1	368	349	19	-5,2
DAS2	316	268	48	-15,2
DAS3	178	134	44	-24,7
DAS4	145	97	48	-33,1
DAS5	49	34	15	-30,6
DAS6	9	5	4	-44,4
Total	1065	887	178	-16,7

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do SIAPE.

É possível verificar (ver Tabela 1) que as reduções em posições ocorreram mais acentuadamente nos níveis mais elevados de DAS. Conforme já apresentado (ver Quadro 2), são os níveis DAS 4, 5 e 6 os que possuem atribuições de elaboração/assessoramento de políticas e programas governamentais. Eventualmente, e de maneira mais recorrente na mudança de governos e/ou ministros, a Presidência da República via Casa Civil baixa decretos estipulando o quadro demonstrativo de cargos dos ministérios, bem como a estruturação regimental dos órgãos. É por meio desses decretos que são estabelecidos departamentos, secretarias e outros. Complementarmente, esses decretos indicam possíveis reduções, ampliações e/ou remanejamentos de cargos entre órgãos do governo central para a supressão de outros órgãos ou quando da criação de novas estruturas.

Especificamente no ano de 2010 houve a publicação do Decreto de nº 7.127 em março, ainda sob a direção do ministro Reinhold Stephanes, que veio a revogar o de nº 5.351 de 21 de janeiro de 2005 e o Decreto nº 6.348, de 8 de janeiro de 2008. O decreto publicado em março

de 2010, assim como seus antecessores, delimitou uma nova reestruturação regimental, bem como o número de posições de confiança a serem ocupadas no âmbito do MAPA.

Por meio da referida determinação legal, algumas posições foram permutadas com a Secretaria de Gestão, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Complementarmente, o art. 46 do referido ordenamento indicava que caberia ao ministro a indicação dos cargos em comissão a serem ocupados por servidores de carreira, que ocorreria mediante processo de seleção interna.

Em síntese, tais decretos almejavam, regulamentar, à época dos fatos, o artigo 50º da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que preceituava ao Poder Executivo como sendo o responsável pela organização, e suas modificações, dos órgãos que compõem a administração pública, inclusive autarquias e fundações, bem como na definição/denominação de cargos.

4.2 Possibilidade de liderança e capacidade de processar informações

Conforme indicado por Pacheco (2002)^{xvi}, foi a partir de 1995 que o quadro de burocratas, na esfera do Governo Federal brasileiro, passou a ser visto como um ativo estratégico e, nesse sentido, a qualificação instrucional passou a ser considerada como um aspecto chave. No contexto do MAPA, a estruturação descritiva de cargos de confiança, nos anos analisados, em relação ao nível de escolaridade pode ser visualizada na Tabela 2.

Tabela 2 – Teste de Mann-Whitney U para a escolaridade de ocupantes de DAS

Nível de Escolaridade	1998		2018		Teste Estatístico para Amostras Independentes Mann-Whitney U			
	Frequência	Percentual	Frequência	Percentual	Significância	Decisão		
1º grau incompleto – 4ª série completa	2	0,4	-	-	,798	Reter a hipótese nula		
1º grau completo - 8ª série completa	4	0,7	2	0,5				
2º grau incompleto	-	-	1	0,2				
2º grau completo ou técnico profissional.	81	14,4	69	16,4				
Nível médio	-	-	1	0,2				
Especialização	11	2,0	-	-				
Superior incompleto	-	-	26	6,2				
Superior completo ou habilitação legal equiv.	447	79,4	300	71,3				
Graduação nível superior	-	-	1	0,2				
Mestrado	13	2,3	17	4,0				
Doutorado	4	0,7	4	1,0				
Informação perdida (<i>missing</i>)	1	0,2	-	-				
Total	563	100,0	421	100,0				

Nível de significância: 0,05; Intervalo de Confiança: 95%.

Fonte: dados da pesquisa.

Em relação às possíveis diferenças na capacitação instrucional dos ocupantes de cargos de comissão, o teste Mann-Withey U assume como a hipótese nula a ser testada que a distribuição de escolaridade é a mesma na comparação dos dados de 1998 e 2018. Como se percebe, a significância reportada é de 0,798, o que leva a reter a condição de que, estatisticamente, não houve modificações na estrutura da qualificação instrucional do quadro de servidores do MAPA no período analisado.

Do teste, e seu resultado, é possível vislumbrar duas inferências que essa possível não modificação se deve a própria natureza das atribuições dos cargos, uma vez que mesmo nos níveis mais inferiores (DAS 1, 2 e 3), as posições ocupadas orbitam ações que usualmente requerem níveis de instrução superior. Dessa forma, em virtude da própria natureza técnica do cargo, ou seja, das peculiaridades de se ocupar posições de DAS em repartição pública destinada à proposição de ações bastante específicas no contexto do agronegócio, no caso

analisado, há uma ampliação das exigências mínimas a serem preenchidas no que concerne à capacitação técnica do servidor.

Esse fato viria a corroborar o que preconiza Bresser Pereira (1996), conforme já mencionado, a ocupação por mérito dessas posições. Além disso, uma outra justificativa para esse resultado se daria em uma eventual não atualização da base de dados utilizada, o SIAPE, notavelmente em relação a alterações no nível de formação dos servidores ao longo de suas carreiras.

Em relação ao aspecto de capacidade de liderança, ou melhor, possibilidade de exercer atribuições de liderança, a premissa é que servidores de carreira (efetivos) do Governo Federal, bem como aqueles ocupantes de cargos de confiança mais elevados na hierarquia de DAS, tenderiam a possuir maior liberdade na definição de proposições. Na Tabela 3 são apresentados os principais indicadores relacionados aos servidores efetivos no âmbito do MAPA no período em análise.

Tabela 3 – Teste de Mann-Whitney U para a de situação do vínculo de ocupantes DAS

Situação do Vínculo	Situação Geral do Vínculo	1998		2018		Teste Estatístico para Amostras Independentes Mann-Whitney U*	
		Frequência	Percentual	Frequência	Percentual	Significância	Decisão
Ativo Permanente	Efetivo	262	46,5	108	25,7	,000	Rejeitar a hipótese nula
Ativo Permanente Lei 8878/94	Efetivo	8	1,4	-	-		
Exerc. Descentraliz. Carreira*	Efetivo	-	-	14	3,3		
Exerc. 7º art.93 §112	Efetivo	-	-	2	0,5		
Req. de Outros Órgãos **	Efetivo	58	10,3	25	5,9		
Requisitado **	Efetivo	39	6,9	13	3,1		
Aposentado TCU733/94***	Efetivo	3	0,5	3	0,7		
Aposentado***	Efetivo	6	1,1	28	6,7		
CLT ANS Dec. Judicial	Contratado	23	4,1	-	-		
CLT ANS – Dec. 6657/08	Contratado	-	-	18	4,3		
CLT ANS Jud. Cedido	Contratado	2	0,4	-	-		
Instituidor Pensão	Contratado	1	0,2	-	-		
Nomeado Cargo Comissão	Contratado	161	28,6	210	49,9		
Total		563	100,0	421	100,0		

(*) Nível de significância: 0,05; Intervalo de Confiança: 95%.

(**) Exercício Descentralizado de Carreira: “[...] destinado aos servidores ativos de determinadas carreiras, que em sua legislação específica prevê que seus integrantes poderão ter exercício em outros órgãos mantida a lotação no órgão de origem [...]” (BRASIL, 2018, p. 50).

(**) Requisitados de Outros Órgãos: situação o “[...] qual o agente público, sem suspensão ou interrupção do vínculo funcional com a origem, passa a ter exercício fora da unidade de lotação[...]” (BRASIL, 2018, p.61).

(***) Equiparados a efetivos de acordo com o Decreto nº 5.497/2005.

Fonte: dados da pesquisa.

Conforme se verifica a partir das informações apresentadas na Tabela 3, o teste indica a rejeição da hipótese nula, o que demonstra que estatisticamente, o nível de servidores efetivos, na comparação de 1998 e 2018, ocupantes de posições de DAS, apresenta diferenças. Essas diferenças são notadas expressivamente na diminuição do percentual de servidores em posições de ativos permanentes, bem como na ampliação do número de burocratas nomeados em cargos de comissão.

Insta destacar que a situação de vínculo de ativo permanente significa que o servidor prestou concurso público especificamente para compor carreira no contexto do MAPA. Já os cargos de comissão são servidores externos à carreira pública que são incorporados mediante confiança do presidente, ministro ou seu superior imediato e podem ser, por não possuírem estabilidade, desligados a qualquer tempo.

Considerando a premissa de D'Araujo (2009), notavelmente em uma possível falta de transparência nos critérios de seleção nos cargos de confiança, do crescimento de indicações políticas advindas com os governos de coalização, os dados reportados no Quadro 5 podem implicar em burocratas com menor liberdade na tomada de decisão^{xvii}, bem como *expertise* reduzida em relação aos temas vinculados ao MAPA. É preciso salientar que a despeito do fato de a existência de delimitações de percentual mínimo dadas pelo Decreto nº 9.021/2017, esses percentuais são observados de forma agregada, ou seja, em todo o conjunto de cargos do governo federal. Adicionalmente, conforme se percebe no Quadro 5, a cota de efetivos pode englobar servidores requisitados de outras repartições governamentais.

De maneira suplementar, considerando as atribuições dos níveis de DAS, elencadas no Quadro 2, é possível perceber que servidores de direção de níveis mais elevados (101.4, 101.5 e 101.6) é que teriam condições de exercerem funções de liderança. A condição de liderança, aqui é entendida em relação à liberdade de proposição de programas/políticas governamentais, bem como sugerir aos agentes políticos ajustes naquelas ações existentes. A Tabela 4 apresenta uma comparação estatística no número de ocupantes dessas posições mais elevadas a partir da situação de efetivos e de contratados.

Tabela 4 - Teste de Mann-Whitney U para burocratas em condições de exercerem liderança

SITUAÇÃO	Subfunção	1998	2018	Significância	Decisão	Teste Estatístico para Amostras Independentes Mann-Whitney U	
		Frequência	Frequência			Signif.	Decisão
Efetivos/ De carreira **	DAS101.4	21 (3**)	50 (29**)	,337	Reter a hipótese nula*	,653	Reter a hipótese nula*
	DAS101.5	10 (2**)	18 (8**)				
	DAS101.6	3 (1**)	2 (1**)				
	Secretário Executivo	-	1				
	Subtotal	33	63				
Contratados	DAS101.4	12	32	,625	Reter a hipótese nula*	,653	Reter a hipótese nula*
	DAS101.5	5	10				
	DAS101.6	-	2				
	Secretário Executivo	1	-				
	Subtotal	18	44				
Total nas Subfunções analisadas		52	115				
TOTAL DE SERVIDORES DAS		563	421				

Nível de significância: 0,05; Intervalo de Confiança: 95%.

(*) O teste foi realizado comparando o número de servidores apenas nas quatro subfunções (estratos) no ano de 1998 e 2018. É preciso, portanto, deixar claro que não se considera burocratas em outras posições neste teste.

(**) Estrato de servidores efetivos relaciona o número de servidores em situação funcional de Ativos Permanentes.

Fonte: dados da pesquisa.

Os resultados externados na Tabela 4 indicam que não houve mudanças significativas nas médias de servidores passíveis do que neste trabalhou caracterizou-se como posições com possibilidades de exercerem liderança na capacidade governamental da proposição de políticas públicas e programas governamentais. Essa não distinção estatística ocorre na comparação dos estratos de servidores efetivos, nos contratados e, por fim, na contraposição de efetivos e contratados no período confrontado.

Fato passível de ser verificado é que o número de servidores efetivos, nos estratos analisados em questão, é superior, ou quando não, é igual, ao número de contratados, o que

contrapõe as afirmações de Lopez, Burarin e Bugarin (2014), e Praça, Freitas e Hoepers (2012) que apontaram existir maiores níveis de rotatividade nos níveis superiores de DAS (4, 5 e 6). Entretanto, quando se analisa o número de burocratas de carreira do próprio MAPA, que são aqueles que realizaram concursos públicos especificamente para o órgão em questão, verifica-se que houve um crescimento^{xviii} relevante na participação desse segmento apenas no estrato DAS101.4. Esse fato pode ser concebido como positivo uma vez que esses servidores, na referida subfunção, na categoria de ativos permanentes, ocupavam majoritariamente a função de coordenador geral ou superintendente^{xix}. É nas superintendências, conforme indicado por Lopez e Praça (2015) em que se configuram uma das posições mais visadas para indicações políticas em disputas de bancadas parlamentares.

5. CONCLUSÕES

O presente trabalho teve por pretensão analisar a capacidade governamental em relação à proposição de políticas públicas no contexto do agronegócio mediante a focalização do perfil da burocracia federal vinculada ao MAPA ocupante de cargos de direção e assessoramento de nível superior. Essa análise foi possível a partir da seleção de proxies representativas de três capacidades individuais – a experiência e conhecimento político; a de os burocratas processarem informações; e a liberdade em relação a funções gerenciais, entendida também como a capacidade de liderança.

Em relação ao conhecimento político e a experiência dos burocratas verificou-se descritivamente uma tendência de estabilidade nos servidores ocupantes de posições DAS compreendido entre os anos de 2006-2009 e entre 2010-2012. Outrossim, oscilações mais bruscas ocorreram em mudanças de titulares, em reorganizações estruturais por meio de reformas administrativas internas ou instadas mediante decretos presidenciais, que geralmente são baixados com vistas a aprimorar os níveis de eficiência na estrutura governamental.

No que concerne a capacidade de processar informações, a análise dos níveis de educação formal dos servidores DAS indicou a não ocorrência de modificações estatisticamente relevantes. Muito embora os níveis se estabeleçam acima de setenta por cento em ambos os anos para ensino superior, as informações disponíveis não indicaram evolução em capacitações mais avançadas como especialização e doutorado, especialmente. A considerar a evolução nacional no número de diplomados em nível de pós-graduação no período^{xx}, percebe-se que, no contexto intraorganizacional do MAPA, esse processo não foi o mesmo. Esse fato requer certa atenção dos tomadores de decisão uma vez a capacidade de aplicação de conhecimentos técnicos e analíticos é central para a proposição de intervenções mais rápidas e eficientes, conforme salientam Wu et al. (2015).

Por fim, os resultados indicam modificações estatisticamente relevantes no perfil dos servidores em relação à situação de vinculação ao MAPA. Houve uma redução no número de servidores em posições concursados especificamente para cargos no ministério, e a ampliação de ocupantes de nomeados em cargos de comissão. Todavia, essas modificações estatisticamente válidas ocorreram em estratos inferiores das posições de direção e/ou naquelas de assessoramento. Isso é passível de verificação uma vez que não houve modificações relevantes no âmbito daqueles cargos mais elevados de direção. Dessa forma, a partir do construto definido no presente trabalho, não houve nos anos comparados modificações na capacidade de liderança ou alterações substantivas no nível de liberdade das funções gerenciais.

O conjunto de fatos, especialmente em relação aos construtos relacionados à capacidade de processamento de informações, bem como nos níveis de exercício de liderança evidenciam um certo conservadorismo da capacidade da burocracia do MAPA. Quando se compara informações em um horizonte temporal de vinte anos, considerando-se as modificações sofridas pelo agronegócio nesse mesmo período, com a ampliação dos níveis de produtividade, bem como do crescente protagonismo do Brasil nesse setor no comércio internacional^{xxi}, seria,

igualmente, esperada uma ampliação na capacidade de processo de informações e de uma maior propensão a ampliação da participação de servidores ativos no exercício de cargos de liderança. É interessante, nesse sentido, repensar as formas de reposição de servidores em situações de ativos permanentes e a participação desse segmento nos cargos de direção e assessoramento de nível superior.

Os resultados do presente trabalho trazem contribuições associadas à relevância da *expertise* do staff profissional, isto é, dos burocratas, no entanto, dadas as carências relacionadas a análise da burocracia no contexto governamental relacionado ao agronegócio, existem algumas limitações que precisam ser apontadas. Por se tratar, de uma análise com dados em seção cruzada, especificamente nos construtos que utilizaram o teste estatístico, mesmo sendo utilizados com recorrência em pesquisas similares a esta, deve-se reconhecer a deficiência de não se identificar modificações na série temporal dos anos compreendidos entre o período analisado.

Somando-se a essa questão, determinados pontos de interesse delimitados para a análise das capacidades individuais dos servidores poderiam ser mais bem explicados se houvesse a utilização de metodologias qualitativas, como a realização de entrevistas, por exemplo. Finalmente, possíveis vieses nos dados utilizados, como a falta de atualização dos mesmos, com destaque para os relacionados aos níveis de formação educacional dos servidores, podem prejudicar a exatidão dos resultados obtidos.

A partir dos resultados deste estudo abrem-se novas possibilidades de pesquisas futuras, como, por exemplo, uma análise de dados em painel que possa identificar modificações estruturais da burocracia em uma comparação anual e na verificação da percepção dos burocratas mediante a coleta de dados primários com vistas a identificar fatores intervenientes na capacidade governamental desses atores em relação ao enfoque da eficácia na proposição de políticas públicas e programas governamentais.

REFERÊNCIAS

- Abbey, L. A., Baer, W., & Filizzola, M. (2006). Growth, efficiency, and equity: the impact of agribusiness and land reform in Brazil. *Latin American Business Review*, 7(2), 93-115.
- Abrúcio, F. L. & Loureiro, M. R. (2018). 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* (Cap. 1., pp. 23-57). Brasil: IPEA, Enap.
- Bacha, C. J. C. (2004). *Economia e política agrícola no Brasil*. São Paulo: Atlas.
- Baekgaard, M., Mortensen, P. B., & Bech Seeberg, H. (2018). The bureaucracy and the policy agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(2), 239-253.
- Bogoni, N. M., Nelson, H., & Beuren, I. M. (2011). Análise da relação entre crescimento econômico e gastos públicos nas maiores cidades da região Sul do Brasil. *Revista de administração pública*, 45(1), 159-179.
- Bojanic, H. A. (2017). The rapid agricultural development of Brazil in the last 20 years. *EuroChoices*, 16(1), 5-10.
- Bresser-Pereira, L. C. (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(120), 7-40.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos. (1998). A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (45), 49-95
- Castro, N. R., Barros, G. S. A. D. C., Almeida, A. N., Gilio, L., & Morais, A. C. D. P. (2020). The Brazilian agribusiness labor market: measurement, characterization and analysis of income differentials. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 58(1).

- Cavalcante, P., Magalhães, A., Goellner, I., Palotti, P. (2018). Perfil de comando do núcleo de governo no Brasil. In P. Cavalcante, & G. Lotta (Orgs.), *O Presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo* (Cap. 3, pp. 89-112). Brasília/DF: IPEA.
- Cavalcante, P.; Lotta, G. (2015). *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília/DF: ENAP.
- Constituição da República Federativa do Brasil. (1988). Brasília/DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Costa, V. M. (1993). Sistemas de governo e administração público no Brasil. In J. Andrade; & L. Jaccoud. (Orgs.). *Estrutura e organização do Poder Executivo: administração pública brasileira* (pp. 203-270). Brasília: ENAP/CEDEC.
- Filippi, A. C. G., Guarnieri, P., Carvalho, J. M., Reis, S. A., & Cunha, C. A. (2019). New configurations in Brazilian agribusiness: rural warehouse condominiums. *Journal of Agribusiness in Developing and Emerging Economies*, 10(1), 41-63.
- Freire, A. O., Knop, M. N. H., Alves, P. A., Cavalcante, P. L. C., Palotti, P. L. M. (2017). Burocracia federal da área de infraestrutura: perfil, atuação, trajetória e percepções. In Paula, J. M. P.; Palotti, P. L. M.; Cavalcante, P. L.C.; Alves, P. A. (Orgs.). (Cap.1, pp. 23-60). *Burocracia Federal de Infraestrutura Econômica: reflexões sobre capacidades estatais*. Brasília/DF: Enap e IPEA.
- D'Araújo M. C. (2009). *A elite dirigente do governo Lula*. Rio de Janeiro: CPDOC.
- Fernandes, C. C. C., & Palotti, P. L. D. M. (2019). Profissionalizando a burocracia e construindo capacidades: avanços desiguais na administração pública brasileira?. *Revista de Administração Pública*, 53(4), 687-710.
- Field, A. (2009). *Descobrimo a Estatística Usando o SPSS*. Porto Alegre/RS: Artmed.
- Gonçalves Júnior, C. A., Alves, Y. B., Shikida, P. F. A., Staduto, J. A. R., & Rocha Júnior, W. F. D. (2009). Um estudo das deliberações da Câmara Setorial do Açúcar e do Álcool, usando análise de correspondência. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 47(1), 183-210.
- Gow, J. I. (2012). « Réforme administrative », dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, [en ligne], www.dictionnaire.enap.ca
- Kraft, M. E.; Furlong, S.R. (2007). *Public Policy: politics, analysis, and alternatives*. Washington: CQ Press, 2007.
- Lavee, E., Cohen, N., & Nouman, H. (2018). Reinforcing public responsibility? Influences and practices in street-level bureaucrats' engagement in policy design. *Public Administration*, 96(2), 333-348.
- Lipky, M. (2019). *Burocracia no nível da rua: os dilemas do indivíduo nos serviços públicos*. Brasília: ENAP.
- Lopes, I. V., & Lopes, M. D. R. (2010). O fim das cinco décadas de tributação da agricultura no Brasil. *Revista de Política Agrícola*, 19, 31-41.
- Lopez, F. (2017). Cargos de Confiança nos Mandatos Lula e Dilma. In IPEA. *Boletim de Análise Político-Institucional* (n. 12, pp. 29-36).
- Lopez, F. G., Bugarin, M., & Bugarin, K. (2014). Rotatividade nos cargos de confiança da administração federal brasileira (1999-2013). *Revista do Serviço Público* 65(4), 439-461.
- Lopez, F. G.; Praça, S. (2015). Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira. In F. G. Lopez. *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro* (Cap. 3, pp. 107-130). Brasília/DF: IPEA.

- Machado, A. P. C. (2009). A formulação da Política Comercial Externa Agrícola: condicionantes internacionais e domésticos da transformação institucional do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.
- Magalhães, A. S., & Real, G. C. M. (2018). Situando os debates sobre a avaliação da pós-graduação: os estudos do campo pelo campo. *Eccos*, (46), 131-148.
- Medeiros, E. A. D., Araújo, M., Belloni, M. F., Leonard, R. B. A., Bastos, E. T., Santos, L. M. ... & Contini, E. (2005). Prioridades estratégicas do Mapa 2005-2006. *Revista de Política Agrícola*, 14(3), 5-13.
- Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2018). *Pessoas. Manual: Movimentação de Pessoal*. Brasília, DF.
- Nascimento, M. M., & Amorim, A. M. (2008, setembro). Videoteca digital de psicologia: recursos audiovisuais a um passo do psicólogo. Seção de Pôster apresentado no 8o Congresso Regional de Informação em Ciências da Saúde, Rio de Janeiro, RJ.
- Nigro, F. A., & Nigro, L. G. (1970). *Modern public administration*. New York: Harper & Row.
- Olsen, J. P. (2006). Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16(1), 1–24.
- Paula, A. P. P. (2005). *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro/RJ: FGV.
- Paula, A. P. P. D. (2005). Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de administração de empresas*, 45(1), 36-49.
- Paula, J. M. P.; Palotti, P. L. M.; Cavalcante, P. L.C.; Alves, P. A. (Orgs.). (2017). *Burocracia Federal de Infraestrutura Econômica: reflexões sobre capacidades estatais*. Brasília/DF: Enap e IPEA.
- Pires, R. R. C. (2012). Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In C. A. P. Faria (Org.). *Implementação de Políticas Públicas – Teoria e prática*. Belo Horizonte/MG: PUC Minas.
- Pires, R.; Lotta, G.; Oliveira, V. E. (2018). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília/DF: Enap e IPEA.
- Praça, S., Freitas, A., & Hoepers, B. (2012). A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro, 2010-2011. *Novos estudos CEBRAP*, (94), 91-107.
- Rezende, R. Provimento de cargos em comissão por servidores sem vínculo efetivo: o que muda com o Decreto no 9.021/2017?. (2017). *Boletim Legislativo*, n. 61.
- Rodrigues Moreira, V., Kureski, R., & Pereira da Veiga, C. (2016). Assessment of the economic structure of Brazilian agribusiness. *The Scientific World Journal*, ID 7517806.
- Romero, C. Pemedebista foi acusado de lotear Conab (2011). Recuperado de: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/466407/complemento_1.htm?sequence=2&isAllowed=y.
- Souza, C. (2014). Federalismo e Capacidades Estatais: o papel do Estado-Membro na Política de Assistência Social. In A. A. Gomide, & R. R. Pires. *Capacidades estatais e democracia : arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília/DF: IPEA, pp. 269-297.
- Vries, H. D., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public administration*, 94(1), 146-166.
- Workman, S. *The dynamics of bureaucracy in the US Government*. (2015). Cambridge/MT: Cambridge Univ. Press.

Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3-4), 165-171.

Wu, X.; Howlett, M.; Ramesh; M. (2018). Policy Capacity: conceptual framework and essential componentes. In: X. Wu, M. Howlett, & M. Ramesh. *Policy Capacity and Governance: assessing governmental competences and capabilities in theory and practice*. Cham: Palgrave Macmillan.

ⁱ O presente trabalho contou com apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior por meio do processo número 88887.314326/2019-00.

ⁱⁱ Vries, Bekkers e Tummers (2016) em análise sistemática das pesquisas relacionadas ao estudo da inovação nas organizações públicas indicaram que um dos objetivos almejados é a ampliação da eficiência e eficácia.

ⁱⁱⁱ Moreira et al. (2016).

^{iv} O conceito cunhado por Wu et al. (2015), na língua inglesa se denota como *policy capacity*, que aqui será utilizado como sendo a capacidade da gestão pública de elaborar e implementar políticas públicas eficazes, eficientes e equitativas.

^v “Cada mudança ministerial ativa o carrossel burocrático de novas nomeações (e exonerações) em todos os níveis de DAS” (LOPEZ, 2017, p.31).

^{vi} Denominação dada por Rezende (2017).

^{vii} O referido inciso indica que “as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos, previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento” (Brasil, 1988).

^{viii} O espaço temporal da rotatividade diverge daquele levado em consideração nas outras variáveis de interesse uma vez que, conforme salientado por Lopez et al. (2014), é a partir de 1999 que os dados são robustamente confiáveis, na visão dos gestores da Secretaria de Gestão Pública.

^{ix} Em 2019, diante a reestruturação da organização do Governo Federal, o MDA foi instinto e suas atribuições retornaram ao MAPA.

^x Em dezembro de 2017 foi lançado pelo então ministro da agricultura, Blairo Maggi, o programa Agro+, que seria implementado no ano seguinte com inúmeras ações para desburocratizar processos no contexto do MAPA.

^{xi} Assume a Presidência Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, após dois mandatos presidenciais consecutivos de Fernando Henrique Cardoso, do PSDB(1º/01/1995 – 1º/01/2003), que também governaria o país por dois períodos consecutivos (1º/01/2001-1º/01/2011).

^{xii} Modificações efetivadas pelo Decreto Nº 5.351 de 21 de janeiro de 2005.

^{xiii} Ministro da Agricultura (2003-2006), sucedido por Luís Carlos Guedes Pinto (2006-2007). Seguiram-se, Reinhold Stephanes, ministro de 2007-2010, sucedido por Wagner Rossi (2010-2011).

^{xiv} O termo contratado não deve ser confundido como contratação externa e sim como a incorporação de um maior número de servidores em posições DAS.

^{xv} Com a chamada governança de coalização, partidos políticos usualmente passam a deter influência na nomeação e, por decorrência, na permanência de seus indicados em setores governamentais. Ao fim e ao cabo, conforme salientam Cavalcante, Magalhães, Goellner & Palotti (2018), o chamado governo de coalização é aceito pelo presidente como instrumento de formação de maioria no Congresso Nacional.

^{xvi} Pacheco (2002, p. 81) indica que, no período que antecedeu a implementação das perspectivas do gerencialismo, em 1995, mais de 60% das posições de trabalho eram de nível médio e, portanto, deficitárias eram as condições dos burocratas nas “atividades de formulação e avaliação de políticas públicas, regulação e fomento [...]”.

^{xvii} Preconiza-se que servidores estáveis de carreira, mesmo ocupantes de posições de confiança, teriam maior liberdade em exercerem papéis de liderança e tomada de decisão.

^{xviii} Tomando como 2018 o aspecto posterior de comparação em relação aos indicativos do ano de 1998.

^{xix} Dos 29 servidores no ano de 2018 apenas 3 servidores ocupavam a função de chefe de gabinete, excetuando a de superintendente (14 servidores) e coordenador geral (12 servidores). Em 1998 todos os três servidores ocupavam a posição de coordenação geral.

^{xx} Conforme apresentado no trabalho de Magalhães e Real (2018), a partir da análise de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), em 2016 haviam cerca de 260 mil pesquisadores vinculados a cursos de pós-graduação *stricto sensu* no Brasil, ao passo que em 1998 esse quantitativo era da ordem de mais de 76 mil.

^{xxi} Conforme se percebe em Bojanic (2017).