



A articulação de ideias e experiências na formulação da política territorial de desenvolvimento rural brasileira

Paulo Sidney Gomes Silva

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte – Ipanguaçu – RN – Brasil

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9314-3737>

Joana Tereza Vaz de Moura

Universidade Federal do Rio Grande do Norte – Natal – RN – Brasil

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9561-1063>

Resumo

O artigo examina a ação estratégica de ativistas que conformaram a comunidade política da discussão territorial rural no Brasil, evidenciando o papel das ideias e das experiências aportadas por esses atores na gestão federal iniciada em 2003, culminando com a formulação da política de desenvolvimento dos territórios rurais. Dentre as distintas perspectivas teóricas, optamos por utilizar a interface de contribuições norte-americanas e francesas, de comunidade de políticas públicas e da abordagem cognitiva, respectivamente. O artigo reúne trajetórias, experiências e as ideias dos atores que participaram da gestão da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) nos governos petistas, pesquisadores da temática do desenvolvimento rural e de representantes de movimentos sociais. Essas informações foram coletadas através de entrevistas em profundidade, pesquisas em sites de jornais e leitura das atas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. As principais conclusões indicam que esses militantes, ao integrarem a comunidade de políticas públicas responsável pela adoção de um novo referencial global, influenciaram de forma decisiva os fundamentos e os contornos das políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil.

Palavras-chave: Comunidade de políticas públicas. Abordagem cognitiva. Políticas territoriais. Desenvolvimento rural.

The articulation of ideas and experiences in the territorial policy of Brazilian rural development

Abstract

The article examines the strategic action of activists who shape the *policy community* of territorial discussion in Brazil highlighting the role of ideas and the experience contributed by these actors in the federal government that began in 2003, culminating in with the formulation of the development policy of rural territories. Among the different theoretical perspectives, we chose to use the interface of US and French. Among the different theoretical perspectives, we chose to use the interface of North American and French contributions, the public *policy community* and the cognitive approach, respectively. The

article brings together the trajectories, experiences and ideas of the actors who participated in the management of the Secretariat for Territorial Development (SDT) in PT governments, researchers on the theme of rural development and representatives of social movements. This information was collected through in-depth interviews, research on newspaper sites and reading of the minutes of the National Council for Sustainable Rural Development. The main conclusions indicate that these militants, when integrating the *policy community* responsible for the adoption of a new global framework, decisively influenced the foundations and outlines of public policies for rural development in Brazil.

Keywords: Policy community. Cognitive approach. Territorial policies. Rural development.

La articulación de ideas y experiencias en la formulación de la política territorial de desarrollo rural brasileño

Resumen

El artículo examina la acción estratégica de los activistas que formaron la comunidad política de la discusión territorial rural en Brasil, destacando el papel de las ideas y experiencias aportadas por estos actores en la gestión federal iniciada en 2003, que culminó en la formulación de la política de desarrollo de los territorios rurales. Entre las diferentes perspectivas teóricas, elegimos utilizar la interfaz de las contribuciones de América del Norte y Francia, la comunidad de políticas públicas y el enfoque cognitivo, respectivamente. El artículo reúne las trayectorias, experiencias e ideas de los actores que participaron en la gestión de la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT) en los gobiernos del PT, investigadores sobre el tema del desarrollo rural y representantes de los movimientos sociales. En términos de procedimientos metodológicos, adoptamos una combinación que comprende investigación bibliográfica, investigación documental e investigación de campo (entrevistas semiestructuradas). Las principales conclusiones indican que estos militantes, al integrar la comunidad de políticas públicas, fueron responsables de la adopción de un nuevo marco global, influyeron decisivamente en los fundamentos y los contornos de las políticas públicas para el desarrollo rural en Brasil.

Palabras clave: Comunidad de políticas públicas. Enfoque cognitivo. Políticas territoriales. Desarrollo Rural.

1 Introdução

A análise do processo político envolvendo as decisões sobre a elaboração de políticas públicas e os principais atores envolvidos nesse processo tem estado presente atualmente na pauta das discussões da Ciência Política. Conforme mostrou Sabatier (1991), vários estudiosos do campo de análise das políticas públicas buscaram entender o processo político para além das decisões tomadas pelos legisladores, avançando para uma compreensão mais sistemática sobre os demais atores que influenciam as dinâmicas políticas.

Nesse sentido, é crescente o número de autores que tem defendido a substituição do termo “política pública” por “ação pública” por acreditar que este expressa mais fielmente o fenômeno contemporâneo. De acordo com essa nossa perspectiva, o processo de formulação e implementação das políticas públicas, antes centralizado e conduzido exclusivamente pelo Estado, torna-se produto de iniciativas múltiplas, tanto públicas como privados, internacionais, nacionais e locais, empreendidas por múltiplos atores (GAUDIN, 2004).

Assim, os estudos sobre a gênese, desenvolvimento e implementação de políticas públicas têm demonstrado que a articulação entre diferentes variáveis é

essencial para capturar a pluralidade e a diversidade das múltiplas dimensões envolvidas na análise de uma ação pública. Nessa perspectiva, os atores assumem papel central, seja encarnando as ideias, a partir das quais decorrem seus interesses, seja estabelecendo e/ou sofrendo influência das regras (instituições) que moldarão as interações entre eles. Entender esse processo requer entender a comunidade de políticas públicas, aqui compreendida como o conjunto de atores, públicos e privados, que se aglutinam em torno de uma área de interesse e compartilham um interesse comum (SKOSTAD; COLEMAN, 2005).

De igual modo, compreender que diferentes atores participam do processo de elaboração de políticas públicas, pressupõe lidar com a produção de ideias, a interação entre atores coletivos e seus valores comuns em sistemas regidos por instituições. É nesse contexto analítico que se inscreve a abordagem cognitiva e normativa das políticas públicas. Surgida nos anos 1980/90, ela busca associar uma série de pesquisas que apresentavam em comum o peso por elas atribuídas ao conhecimento, às ideias, às crenças ou às representações sociais na elaboração das políticas públicas (SUREL, 2014). Contudo, revela o mesmo autor, são profundas as diferenças entre os teóricos que conduziram tais estudos, o que impede de considerá-los como parte de uma 'escola' ou corrente teórica e metodológica homogênea e unificada. Para fins desta pesquisa, utilizaremos a noção de referencial por acreditarmos que a sua adoção é fundamental para a identificação dos valores e da visão de mundo dos atores ativistas que buscaram alterar a realidade rural brasileira propondo novos instrumentos da ação pública.

O presente trabalho se inscreve no campo em ascensão no Brasil que busca refletir sobre as políticas públicas, especialmente as concebidas com o intuito de promover o desenvolvimento rural com recorte territorial. A noção de desenvolvimento rural com abordagem territorial aqui adotada foi a utilizada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o qual buscou modificar a forma de gestão dessas políticas públicas de desenvolvimento rural e a perspectiva que as norteava, antes feita de forma centralizada, verticalizada e setorializada, para uma perspectiva mais democrática, participativa, ascendente e mais articulada com outras ações e setores governamentais (intersetorialidade).

O pressuposto que o norteia é que foram os atores, dispostos de trajetórias comuns, seja na militância política ou na atuação profissional, recrutados a partir de 2003 para compor o núcleo central da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), do MDA, em conexão direta com pesquisadores da temática e militantes sociais, os fiadores das ideias, interesses e valores que conformaram uma nova comunidade de política pública já em curso no país, decisiva para institucionalização do que denominamos de Política Territorial de Desenvolvimento dos Territórios Rurais (PTDR).

Isso posto, este artigo tem como objetivo principal identificar as ideias que conformaram o referencial de políticas públicas que orientou a formulação da PTDR no Brasil, identificar as interações entre os atores que a conceberam, o que faremos a partir de suas trajetórias, que associadas a de muitos outros atores contribuíram para estabelecer os contornos da discussão sobre desenvolvimento territorial rural no Brasil. Para tanto, adotaremos um quadro teórico-analítico misto estruturado a partir das abordagens da comunidade de políticas públicas e da noção de referencial, associada à abordagem cognitiva, ambas centradas nos atores e que concebem

ideias, interesses e instituições como facetas completamente integradas da realidade individual e social.

A trajetória desses atores para os propósitos deste estudo tem como ponto de partida os anos 1980, quando os atores pesquisados realizaram suas graduações e começaram a atuar profissionalmente, e tem seu apogeu com a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo central, em 2003, no qual estes, portando novas ideias, muitas delas experimentadas em diferentes momentos de suas trajetórias, instauram, por assim dizer, um novo referencial global que influenciou as políticas setoriais no país, no caso em tela as políticas de desenvolvimento rural dirigidas ao segmento da agricultura familiar.

Em termos de procedimentos metodológicos, foram realizadas cinco entrevistas em profundidade com atores que ocuparam cargos no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e, mais especificamente, na Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) desde a sua criação. Para essas entrevistas, utilizamos a técnica *snow ball* em que cada entrevistado vai indicando outros que participaram do processo de construção das políticas de desenvolvimento rural com viés territorial. Além desses gestores, entrevistamos também dois representantes de movimentos sociais (um do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST e outro da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura – CONTAG), que participaram do processo de discussão das ideias que culminou com a concepção da política sem, contudo, ocuparem cargos no governo federal, mas que participaram ativamente do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF). Também realizamos uma entrevista com Tânia Bacelar (Eo8), pesquisadora da temática do desenvolvimento rural no país, a partir da ideia de regionalização e territorialização, e que teve uma grande influência nas concepções dos movimentos sociais rurais sobre essa questão. Adotamos ainda como fonte de dados, textos acadêmicos sobre a temática (teses, dissertações e artigos), publicações oficiais do governo (leis, portarias, materiais de divulgação da política), atas da institucionalidade que estruturou a política, particularmente do Condraf.

Todas as entrevistas foram guiadas por um roteiro previamente estabelecido que buscava identificar entre os entrevistados suas trajetórias profissionais e políticas, suas relações com o governo federal (seja por meio de assumirem cargos na SDT, seja nas discussões do Condraf), suas ideias sobre a perspectiva territorial do desenvolvimento, o processo de elaboração da política e suas considerações sobre a política pública para os territórios rurais. As entrevistas foram gravadas e transcritas e as análises foram feitas a partir do principal eixo da pesquisa: a) perfil dos atores; b) trajetórias; c) ideias e concepções sobre o desenvolvimento rural a partir do território; d) materialização do texto institucional.

A análise aqui proposta está estruturada em quatro seções, além desta introdução. Na primeira, apresentaremos as abordagens comunidade de políticas públicas e o modelo analítico referencial, associadas à abordagem cognitiva de políticas públicas, as quais de forma combinada instrumentalizam este estudo; na seção seguinte, e com fundamento no modelo analítico apresentado no capítulo anterior, identificamos o referencial de políticas públicas que norteou a formulação da PTDR, obtido a partir do ajustamento das políticas setoriais, no caso em tela de desenvolvimento rural, a um novo referencial global incorporado pela nova gestão federal; na terceira seção, fazemos um breve resgate da PTDR, com ênfase para as

alterações no seu formato operacional ao longo de mais de uma década de funcionamento (inicia com o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT, sofre ajustes com o surgimento do Programa Territórios da Cidadania – PTC e, posteriormente, com a fase em que predominou a parceria com as universidades); a quarta seção é dedicada às ideias, valores e trajetórias dos atores que influenciaram na institucionalização da PTDR e na conformação da comunidade da política de desenvolvimento territorial. Por fim, na derradeira seção, apresentamos as considerações gerais nas quais retomamos os aspectos centrais da análise desenvolvida no estudo.

2 Uma análise produzida a partir de abordagens combinadas

Conforme já mencionado na introdução, a análise proposta neste trabalho busca suporte em um modelo misto que combina uma perspectiva americana (comunidade de políticas públicas) e outra que se insere na tradição francesa da análise de política públicas, a noção de referencial, quadro analítico que tem como marco fundador a obra *O Estado em Ação* (JOBERT; MULLER, 1987).

A noção de comunidade de política pública

O estudo da análise de políticas públicas mais recente tem priorizado ampliar o escopo da literatura para além do olhar sobre os atores governamentais ou dos que fazem parte das organizações públicas, tentando agregar novas lentes analíticas a esse processo. Alguns conceitos, como o de subsistemas, comunidade e redes de política pública, têm contribuído para entender “os processos de mudança em políticas públicas, sobretudo em perspectivas que consideram o papel dos atores por meio de suas ideias, seus conhecimentos e interesses” (BAUMGARTNER; JONES, 1993; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; HOWLETT; RAMESH, 1998; 2003 apud CAPELLA; BRASIL, 2015, p. 59). Tais conceitos, adotados desde os anos 1970, buscam compreender os processos de elaboração de políticas públicas no contexto norteamericano.

No que tange à discussão sobre os subsistemas, os autores destacam a relação entre um número limitado de atores e instituições e o campo temático específico (educação, saúde, entre outros). Esses campos temáticos “são compostos por arranjos institucionais e atores que tendem a se aglutinar em torno de programas ou interesses específicos, no que é chamado pela literatura internacional de *policy domain*” (CAPELLA; BRASIL, 2015, p. 58).

Outra perspectiva abordada pelos autores é o conceito de redes de políticas públicas, refinada por Rhodes (2008), a partir da ideia de *issues network* de Hecló (1978 apud CAPELLA; BRASIL, 2015). Para Rhodes (2008), a perspectiva de redes de políticas públicas permite entender as diversas relações entre o Estado e os grupos sociais que tentam influenciar a produção de políticas públicas. Muitas ideias desses grupos ou atores acabam sendo institucionalizadas em dado momento, quando de interesse do Estado e esses “padrões rotineiros e padronizados de interação entre governo e interesses internos tornam-se redes de políticas” (RHODES, 2008, p. 427).

A utilização do conceito de *policy community* ou comunidade de política pública passou também a entrar para a agenda de pesquisa na Ciência Política

brasileira, no início dos anos 1990, e tem estado presente nas discussões atuais sobre a maneira como o Estado vem negociando com a sociedade na construção de arranjos para elaborar a política. Tal conceito pode ser utilizado com o propósito de entender o processo de construção da política pública, especialmente quando a maneira de se fazer política está “mais complexa, especializada e fragmentada pelo fato de os Estados terem expandido seu envolvimento com a sociedade e com o mercado” (SKOGSTAD, 2005, p. 2-3).

Com base nos trabalhos de Rhodes (1986), Jordan e Richardson (1979) e Cortês (2015), buscou-se sistematizar essa reflexão para entender o processo de constituição de uma comunidade de política pública em torno da assistência social no Brasil. A ideia de comunidade de política pública, segundo Cortês (2015, p. 132), pode ser entendida como um grupo de *experts*, integrantes de uma *community*, ao tornar-se decisor político, age no sentido de escolher as alternativas de solução para os problemas que se apresentarem na agenda governamental que sejam as mais adequadas aos seus valores e visão sobre os resultados desejáveis da política.

Para a autora, a comunidade de política pública é caracterizada por decisores públicos altamente profissionalizados que detêm e compartilham a mesma visão sobre os resultados desejáveis da política, ou seja, são atores que se articulam em redes (burocratas, legisladores, grupos de interesse, pesquisadores e especialistas etc.) para as diferentes áreas de políticas públicas (HECLO, 1978 apud CORTÊS, 2015). Apesar dessa articulação em redes, a noção de comunidade é orientada por princípios mais fechados em que os processos são definidos sem a relação com outras comunidades (RHODES, 1986 apud CORTÊS, 2015). Ou, conforme destaca Marshall (1995), a comunidade pode compreender desde ministros e agências governamentais a grupos de interesse com relações de dependência entre si e com informações privilegiadas. A importância da comunidade está em articular conhecimentos burocráticos a conhecimentos da realidade para cada temática específica da política. Nesse sentido, o processo de elaboração da política pública parte do compartilhamento institucionalizado entre experiências dos atores pertencentes à comunidade de política pública. Com o tempo, “a comunidade também desenvolve seus próprios sistemas de crenças, códigos de conduta e padrões de comportamento”, conforme Pross (1986, apud MARSHAL, 1995, p. 275).

Desse ponto de vista, infere-se que os integrantes da comunidade de políticas públicas, objeto deste estudo, com trajetórias de inserção em diversas organizações e entidades associativas, construíram concepções acerca da ideia de desenvolvimento rural com perspectiva espacial, decorrentes de suas crenças, da imagem de sociedade e do modelo de agricultura que defendem, assim como de determinados princípios sedimentados ao longo de suas trajetórias e aprendizados.

A dimensão cognitiva e a noção de referencial na compreensão das políticas públicas

Para Muller (2018), elaborar uma política pública pressupõe construir uma representação, uma imagem da realidade sobre a qual se quer intervir. É, portanto, em referência a esta imagem cognitiva que os atores organizam sua percepção do problema, confrontam suas soluções e definem suas preposições da ação. É a esses processos de modelagem da realidade social que Jobert e Muller (1987, p. 47), na

obra supracitada, atribuem a noção de “modelos de referência” ou “referenciais” das políticas públicas, os quais compreendem três dimensões que, combinadas, os assemelham e os diferenciam de outros tipos de representação: uma dimensão cognitiva (os referenciais fornece os elementos de interpretação causal dos problemas a serem resolvidos); uma dimensão normativa (os referenciais definem os valores que devem ser respeitados para o tratamento desses problemas); e uma dimensão instrumental (definem os princípios de ação que devem orientar a ação de acordo com esse conhecimento e esses valores) (JOBERT; MULLER, 1992, p. 220-221).

Nessa perspectiva, as políticas públicas seriam muito mais do que processos de decisão dos quais participam um certo número de atores. Elas constituem o lugar onde uma dada sociedade constrói sua relação com o mundo, ou seja, as políticas públicas devem ser analisadas como processos através dos quais são elaboradas as representações que uma sociedade faz de si mesma para compreender e agir sobre o real tal como percebido. Nesse sentido, a noção de referencial de política pública está diretamente vinculada à visão de mundo de seus atores, que é resultado de uma complexa relação entre o lugar do grupo social a que pertence esses atores na sociedade e a identidade construída a partir desse lugar.

Enquanto representação do lugar e do papel do Estado, numa dada sociedade, em uma dada época, o referencial de uma política pública pode se decompor em dois elementos: o referencial global e o referencial setorial. A relação entre esses dois elementos forma o que se denomina de relação global-setorial. O referencial global é constituído de um conjunto de valores fundamentais que constituem as crenças de base de uma sociedade, bem como as normas que definem o papel do Estado e das políticas públicas. Atribui-se a esse referencial a representação que uma sociedade faz de sua relação com o mundo e de sua capacidade de agir sobre ela mesma pela ação pública. É em torno dessa representação geral que passa a se ordenar e se hierarquizar as diferentes representações setoriais (MULLER, 2018).

Logo, evocar um referencial global é, nas palavras de Jobert (2004), designar representações que estruturam e hierarquizam o espaço de políticas públicas, o que corresponderia ao que Vivien Schmidt designou de *master discourse* ou “discurso de coordenação”, o qual deve fornecer um quadro orientando a ação dos protagonistas da ação pública. Assim, um referencial global jamais poderia ser confundido com discursos políticos, ideologias, muito menos referenciais de política econômico-financeira (JOBERT, 2004, p. 48-49).

O referencial setorial, como a própria denominação define, é uma representação do setor ou profissão cujas fronteiras são objetos de permanentes conflitos e de controvérsias quanto ao controle da agenda política. A exemplo do referencial global, o setorial é um construto social cuja coerência jamais pode ser considerada perfeita, haja vista que, em um dado setor, coexistem várias concepções sobre a natureza e a extensão dos limites setoriais entre as quais, geralmente, uma delas passa a ser dominante por melhor se conformar às normas existentes no referencial global, passando assim a impor como imagem de referência para a política pública correspondente (MULLER, 2018).

O conceito global-setorial, na concepção de Jobert e Muller (1987), estaria no coração da intervenção estatal. Nesse caso, a intervenção tem por objeto ajustar, na medida do possível, a reprodução do setor envolvido aos objetivos mais globais concernentes à reprodução de toda a sociedade (ex: o referencial dominante nos anos cinquenta e sessenta na França relacionava-se a um projeto de modernização da sociedade). Esses setores, continuam os autores, são definidos como conjuntos de papéis sociais estruturados em torno de uma lógica vertical e autônoma de reprodução (setores industriais, setores agrícolas, sociais). Isso posto, a produção do referencial é o resultado de um conjunto complexo de discussões, de debates e de negociação.

Na Relação Global-Setorial (RGS), papel central é destinado aos agentes denominados por Jobert e Muller (1987) de mediadores. Esses agentes possuem duplo papel, uma vez que cabe aos mesmos decodificar a RGS, isto é, torná-la inteligível aos demais atores pela via da elaboração de uma filosofia de ação. Compete-lhes ainda a tarefa de recodificar essa RGS em termos de ação prática, ou seja, em normas e critérios de intervenção política. Os autores chegam até mesmo a comparar a função dos mediadores a uma operação de alquimia ideológica, já que eles atuam para transformar uma realidade socioeconômica relativamente opaca em um programa de ação político coerente.

Nos tópicos seguintes, após recuperarmos o papel do Estado brasileiro no desenvolvimento econômico nacional, em especial concernente às políticas setoriais destinadas ao rural, sempre em consonância com o referencial global que os norteava, procederemos a uma caracterização do que denominamos de Política Territorial de Desenvolvimento Rural (PTDR) e, na sequência, buscaremos evidenciar as ideias e as concepções de atores importantes, analisadas de forma combinada com suas trajetórias militante e profissional, que contribuíram para conformar uma comunidade sobre o desenvolvimento territorial, o que culminou com a concepção e implementação da PTDR, a partir de 2003.

3 O Estado e as políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil: do referencial autoritário e modernizante ao participativo

A partir de um rápido retrospecto, podemos identificar pelo menos três momentos distintos que caracterizaram a ação do Estado brasileiro no tocante à fabricação de políticas públicas para o setor rural brasileiro. Em um primeiro momento (dos anos 1950 aos anos 1970/80) o Estado brasileiro conduziu, guiado por um referencial global autoritário-modernizante, de forma exclusiva e centralizadora a formulação de políticas públicas para esse setor com o objetivo de ajustá-lo a este referencial. Tais políticas se direcionavam quase que exclusivamente à agricultura comercial intencionadas a integrá-los ao processo de industrialização em implementação no país. Em um segundo momento (anos 1990/2000), o país já em processo de redemocratização, que possibilitou a volta de importantes atores sociais coletivos que atuavam no campo, o Estado, sob a orientação de um referencial global neoliberal, que dentre outros aspectos o levava a reduzir sua participação como agente indutor do desenvolvimento nacional, começa também a contemplar, em pequeníssima escala, com políticas públicas a chamada pequena produção familiar, buscando ajustar esse segmento ao referencial setorial produtivista-modernizante

em avançando estágio no segmento da agricultura comercial. Em um terceiro momento, a partir do início dos anos 2000, o Estado volta a ter uma ação indutora no desenvolvimento do país, agora norteado por um referencial global baseado no desenvolvimento com inclusão e participação social. No campo das políticas públicas, o Estado continua a direcionar políticas para o segmento agrícola comercial, sempre calcadas num referencial produtivista-modernizante. Contudo, ele avança, ao mesmo tempo em que passa a considerar a participação dos vários atores coletivos que atuavam no campo como copartícipes do processo de formulação das políticas públicas, no reconhecimento de forma mais acentuada da importância socioeconômica do segmento da pequena produção, agora denominada de agricultura familiar, cujo reflexo é um maior fluxo de políticas públicas para este segmento tendo como referencial de política pública o desenvolvimento rural sustentável.

Esse novo referencial global, no sentido empregado por Jobert e Muller (1987), pautado na participação e na democratização da relação entre Estado e sociedade civil, busca modificar a forma de planejamento e gestão dessas políticas públicas e a perspectiva que as norteava, antes feita de forma centralizada, verticalizada e setorializada, para uma perspectiva mais democrática, ascendente, alicerçada no protagonismo social dos atores locais e na articulação e integração das ações e entes governamentais (intra e intergovernos). Essa perspectiva consubstanciou-se em uma estratégia centrada em três concepções-chave, “desenvolvimento rural sustentável”, “território” e “abordagem territorial”, nesta última incluídas as noções de democracia e participação, e se materializou em duas ações públicas (PRONAT e PTC), que serão caracterizadas no tópico seguinte.

Para Sabourin *et al.* (2016, p. 80), o governo brasileiro, ao lançar mão desse novo referencial de política pública, provocou uma reformulação de seu próprio papel em sentido oposto ao que vinha desempenhando nas décadas anteriores, concernente aos processos de articulação, ordenamento e suporte ao desenvolvimento nacional. Essa mudança de postura governamental atende, portanto, simultaneamente às pressões para ajustar-se à ordem vigente internacional (globalização), “no sentido de uma imbricação crescente entre os níveis de gestão dos problemas: inter/trans/nacional; regional; nacional; territorial”, mas também dos segmentos organizados da sociedade, particularmente os movimentos sociais do campo, que reivindicavam novos enfoques que assegurassem legitimização, transparência e participação nos processos de formulação e gestão das políticas públicas. A ação combinada desses fatores, acaba por ensejar formas híbridas de políticas de desenvolvimento territorial.

Schneider e Tartaruga (2004) complementam as razões que levaram a essa decisão. Eles consideram que a crise do Estado e a conseqüente perda de seu poder de regulação também explicam o crescente interesse pela abordagem territorial. A crise estatal refere-se, como mencionado acima, ao novo contexto provocado pelo processo de globalização que contribuiu para a incapacidade crescente do Estado de regular e interferir na economia privada, alterando o seu caráter centralizador e forjando-o a uma condição mais flexível e maleável de condução da ação pública, mais suscetível à participação das representações da sociedade civil nos processos decisórios, antes sob sua exclusiva incumbência.

Embora as ideias que fundamentaram esse novo referencial de políticas públicas tenham inspirado ações públicas, no final da década de 1990 e início dos anos 2000, com contornos claros da existência de uma comunidade de atores sobre o tema do desenvolvimento rural territorial com abrangência nacional, facilmente identificada na composição e debates ocorridos no interior do Conselho Nacional de Desenvolvimento rural sustentável (CNDRS), ele passa de fato a se constituir como tal a partir de 2003, com o início do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva. Ele é resultado do ajustamento ao referencial global instaurado pelos novos atores que assumiram o governo central. Esse ajustamento resultou novas ações públicas de desenvolvimento rural, a exemplo da PTDR, concebida e executada pela SDT/MDA.

4 Política Territorial de Desenvolvimento dos Territórios Rurais: fundamentos, instrumentos e trajetória

A abordagem territorial aparece no âmbito das estratégias de gestão pública no Brasil em contraponto aos instrumentos tradicionais da intervenção pública (setoriais, fragmentadas etc.). Trata-se de uma estratégia que visa arquitetar novos mecanismos de regulação entre o Estado e a sociedade, buscando o reconhecimento e a valorização dos atores sociais. Nesse sentido, ressalta Schneider (2004, p. 102), “o território emerge como nova unidade de referência para a ação do Estado e a regulação das políticas públicas”.

Segundo Ortega (2008), essa concepção do desenvolvimento territorial rural no Brasil ganha destaque na década de 1990 (caráter municipal) e sofre modificações na estratégia a partir de 2003, quando assume um caráter intermunicipal. Foi nesse ano que o MDA passou a estabelecer como prioritário o ordenamento territorial como forma de articulação e coesão das políticas públicas voltadas para o segmento da agricultura familiar. A partir de 2004, ano de sua criação, a SDT/MDA anuncia a adoção dessa estratégia como necessária ao alcance de um novo paradigma para o desenvolvimento do país e propõe mudar a lógica vigente que até então caracterizava a descentralização da ação pública (criação de conselhos como critério para o repasse de recursos) para outra perspectiva assentada na formação de novas institucionalidades mais autênticas, com maior capacidade para participar da formulação e controle social das políticas públicas, que passam a ter como foco o território (BRASIL, 2005a).

Nesse sentido, buscou-se desenvolver um programa de desenvolvimento do espaço rural, denominado de Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT). Através deste buscou estimular e promover o protagonismo dos atores sociais para a construção da governança do desenvolvimento de seus territórios. O referido programa, em consonância com a orientação estratégica do governo federal, direcionou esforços para a redução da pobreza, o combate à exclusão social e a diminuição das desigualdades sociais e regionais.

A estratégia territorial adotada pelo Pronat fundamentou-se em diretrizes que defendiam a noção de território e da abordagem territorial como referência conceitual para a promoção do desenvolvimento rural sustentável; o estímulo à participação e à interação entre a diversidade de atores sociais no processos de tomada de decisão que envolviam as políticas de desenvolvimento rural; a adoção de metodologias participativas e de mecanismos de planejamento ascendente, com vistas ao alcance da autogestão dos territórios; a ação articulada e integrada entre ações e governos, nas diferentes esferas, com as entidades da sociedade civil e organizações dos movimentos sociais. Em termos de eixos estratégicos e resultados esperados, o Pronat estruturou suas ações em quatro áreas: a) a gestão social dos territórios; b) o fortalecimento do capital social; c) a dinamização econômica dos territórios rurais; e d) a integração de políticas públicas (BRASIL, 2005b).

Essa estratégia governamental voltada ao desenvolvimento com enfoque territorial iniciada com o Pronat foi reafirmada, em 2008, com o lançamento do Programa Territórios da Cidadania (PTC), cuja definição expressa pelo MDA o define como uma estratégia de desenvolvimento regional sustentável e garantia de direitos sociais voltados às regiões do país que mais precisam, com objetivo de levar o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania, através da integração das ações do governo federal e dos governos estaduais e municipais.

O PTC foi concebido como uma espécie de programa equivalente na área social ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), proposto pelo governo federal para a retomada do crescimento do país. Pretendia-se instituir uma agenda social composta por um conjunto de medidas voltadas para consolidar direitos e reduzir as desigualdades sociais. De forma complementar à orientação seguida pela SDT/MDA com o Pronat, o PTC foi formulado com o propósito central de promover a integração das políticas públicas, notadamente as de assistência, seguridade social e transferência de renda com as políticas de apoio à produção, geração de trabalho e renda e de desenvolvimento regional executadas por 22 ministérios. O PTC se assentou em quatro diretrizes (planejamento e integração de políticas públicas, ampliação da participação social, busca da universalização de programas básicos de cidadania, inclusão produtiva das populações pobres dos territórios) e suas ações estruturadas em três eixos: i) apoio a atividades produtivas; ii) cidadania e direitos; iii) infraestrutura. Buscava-se, assim, ampliar os horizontes das políticas de combate à pobreza e de promoção do desenvolvimento rural (FRANÇA; SORIANO, 2010).

De acordo com o planejamento da SDT, para cumprir o ciclo de implementação nos 450 territórios rurais presumivelmente existentes no Brasil, o Pronat deverá vigorar por 32 anos ininterruptos. As ações estratégicas priorizadas pelos colegiados territoriais foram apoiadas pelo Programa de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF), mediante a elaboração em cada território de planos territoriais, desmembrados em projetos geralmente destinados à estruturação de cadeias produtivas estruturantes da atividade econômica nos territórios. No período de 2004, quando o Pronat de fato iniciou sua operacionalização no país, até 2016, quando se iniciou o desmonte dos instrumentos de políticas territoriais, foram apoiados pela política territorial 243 territórios rurais abrangendo mais de 3.568 municípios, (64,3% do total do país) e um universo de mais

de 76 milhões de habitantes, tendo 120 destes sido reconhecidos como territórios da cidadania.

Bem mais recente, no período de 2013 a 2016, a SDT/MDA pôs em execução, no formato de piloto, um projeto em parceria com universidades que tinha como finalidade apoiar a constituição de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDETs), os quais teriam a atribuição de estimular um processo de “Inclusão Produtiva e Gestão Social” nos territórios rurais. No que tange à gestão social, a ação desses núcleos contemplaria o assessoramento dos colegiados territoriais em metodologia de planejamento buscando fortalecê-los por meio da oferta de instrumentos de política agrícolas que qualifiquem a organização e funcionamento das suas instâncias. No tocante à inclusão produtiva, o assessoramento dos Nedets seria focado, basicamente, em cinco instrumentos de política agrícola a serem desenvolvidas nos territórios: Proinf (Infraestrutura), Plano Safra e Microcrédito (Crédito), Ater (Assistência Técnica) e PAA/PNAE (mercados institucionais). Buscava-se assim com essa concepção estratégica operacional de inclusão social e produtiva fortalecer, através de assessoria ao público beneficiário da Política Territorial, o processo de construção de sua autonomia pela via da organização social, da viabilização da infraestrutura de produção e de agregação de valor e do acesso aos mercados.

A PTDR buscou inovar fundamentalmente com a constituição de novas institucionalidades: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), em âmbito nacional; Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), no nível dos estados; Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), no nível municipal; e Colegiados Territoriais (CODETER), no âmbito dos territórios. Essas instâncias coletivas se constituíram em espaços de debates, negociação e decisão sobre as políticas de desenvolvimento rural, representando uma importante inovação institucional no planejamento e gestão das políticas de desenvolvimento rural no Brasil (DELGADO; LEITE, 2015; DELGADO; ROCHA, 2017).

Em termos de comunidades de atores, atuaram na política territorial rural os movimentos sindical e social rural – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e suas federações e sindicatos afiliados, Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (CONTRAF), suas federações e sindicatos, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Comissão Pastoral da Terra (CPT), dentre outros –, as ONGs de assessoria aos territórios e suas redes, a exemplo da Articulação do Semiárido (ASA), órgãos governamentais nas três esferas, universidades e acadêmicos, agentes financeiros, e, em alguns casos, Sebrae e Senar.

Podemos perceber que há uma diversidade de organizações, instâncias e atores compondo o que denominamos como o campo do “desenvolvimento territorial rural no Brasil”, que em determinados momentos pautaram a dinâmica do desenvolvimento rural a partir da perspectiva territorial. No caso da presente pesquisa, as trajetórias e as ideias dos entrevistados se mostraram fundamentais para entender essas aproximações. No item seguinte nos debruçaremos sobre tais elementos.

5 As trajetórias e as ideias dos atores que influenciaram a institucionalização da PTDR

Um conjunto de atores que atuava como assessores de políticas de desenvolvimento rural nos anos 1980/90 passou a integrar o Estado, pós-eleições de 2002, ocupando cargos estratégicos dentro do aparato burocrático, consolidando, juntamente com outros atores (intelectuais, cientistas etc.), uma comunidade de política pública defensora do desenvolvimento territorial rural. Esses atores refletem um padrão dos militantes brasileiros que têm engajamentos múltiplos (grupos religiosos, entidades e movimentos sociais, partidos, governos, fóruns institucionais etc.), denominado por Mische (1997) de “militância múltipla”.

As trajetórias dos entrevistados para fins desta pesquisa refletem bem o contexto caracterizado acima. Trata-se de atores com militância em movimentos sociais (movimento estudantil, MST, CONTAG, FETRAF, entre outros), nas pastorais da Igreja Católica, em ONGs, organismos de cooperação internacional e, mais recentemente, participações na gestão pública de governos hegemonzados pelo PT. Essas várias formas de ativismo – mas também de inserção na gestão pública – contribuiu para a aproximação desses atores no campo do desenvolvimento rural. O compartilhamento de experiências e aprendizagem que esses atores traziam consigo em suas trajetórias contribuiu significativamente para influenciar nos processos que deram origem à PTDR. Assim, no momento de criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA), esses atores, tidos como profissionais qualificados, com reconhecimento técnico e muitos com relação direta com os movimentos sociais, foram recrutados. Em suma, as trajetórias múltiplas dos entrevistados e demais atores vão se cruzando em vários momentos e contribuem para o encontro e fortalecimento de uma comunidade de política pública que aproveita a janela de oportunidade (KINGDON, 2003) surgida em 2003, com o início do governo Lula, para propor políticas públicas que acreditavam necessárias para a efetiva transformação do meio rural.

Esses atores, ao longo de suas trajetórias, contribuíram – em cada organização que atuaram – com suas ideias, seus aprendizados e suas representações sobre o funcionamento desejável da sociedade e do desenvolvimento rural, ao mesmo tempo em que podem, no curso desse percurso, terem assumido o papel de vetor e porta-voz de ideias (mescladas por outras nos fóruns de debates em que participaram), valores e representações acerca de como as políticas públicas deveriam ser operadas. É isso que foi evidenciado pelos atores entrevistados na pesquisa de campo. É possível afirmar que se trata de trajetórias muito semelhantes, conforme se observa no Quadro 1, e que por isso mesmo passaram a compor, sem deixar de considerar o viés da indicação política, a célula gestora (SDT) que concebeu e formulou a estratégia de desenvolvimento rural com enfoque territorial.

Quadro 1 – Formação acadêmica, trajetórias e o espaço ocupado pelos atores entrevistados na equipe da SDT/MDA.

Formação Acadêmica/ implicação com a PTDR	Trajetória
E01 - Graduado em Agronomia (ESAM/UFERSA). Ocupou a coordenação de inclusão produtiva da SDT/MDA.	Desde a graduação atuou no movimento estudantil e filiou-se ao PT, através do qual disputou cargos eletivos. Sua experiência profissional teve início em ONGs, trabalhando com desenvolvimento rural, assessorando assentamentos de reforma agrária. Atuou como gestor estadual e diretor do Incra, além da SDT, no período de 2003 a 2013.
E02 – Graduado em Agronomia pela UFSC. Atuou na equipe da SDT, a partir de 2003, na condição de consultor (IICA) no suporte à construção da PTDR.	Foi seminarista durante dois anos e depois integrou a Pastoral da Juventude, quando começou a se engajar politicamente. Militou no Movimento Estudantil, Trabalhou em ONGs e no governo do estado de SC. Revelou que sempre manteve proximidade com o PT.
E03 – Graduado em Agronomia e em cooperativismo. Integrou a equipe da SDT/MDA desde o início da gestão, ocupando a gerência de associativismo e cooperativismo.	Desde a graduação, atuou em movimentos denominados de “agricultura alternativa”. Manteve relação de proximidade com o PT, grupos da Igreja, MST e movimento sindical. Trabalhou em ONGs, em projetos de cooperação técnica com organismos internacionais atuando em programas de assessoria a assentamentos de reforma agrária no RN.
E04 - Graduado em cooperativismo pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Ocupou o cargo de gestor da SDT/MDA.	Foi diretor da Associação de Orientação das Cooperativas do Nordeste (ASSOCENE), manteve fortes proximidades com a CONTAG e MST. Participou do governo de transição (2002) e foi secretário executivo do Condraf.
E05 – Graduado em Agroecologia. Participou de espaços de diálogos em âmbito nacional com o governo e no Condraf, representando o MST.	Militou na Igreja progressista (Teologia da Libertação), depois foi liderança sindical. Participou da fundação do PT catarinense e do MST nacional. Atualmente é representante deste movimento em âmbito nacional.
E06 – Graduado em Agronomia. Atuou como articulador da PTDR no estado do Ceará e consultor nacional da SDT.	Atuou como extensionista na EMATERCE, assessorou ONGs e fez consultoria a projetos de cooperação técnica com organismos internacionais. Atualmente é assessor de políticas sociais da Contag.
E07 – Graduado em engenharia florestal pela UFRRJ, onde atualmente é docente. Integrou a SDT, a princípio via projeto de cooperação técnica IICA/NEAD e, depois, como um de seus quadros.	Trabalhou como extensionista rural na ACAR-MG, na Empresa Brasileira de Extensão Rural (EMBRATER). Atou na cooperação internacional, esteve lotado no Ministério da Agricultura – MAPA e, neste período, manteve uma maior aproximação com a Contag. A partir de 2003 ingressou na equipe SDT/MDA, tendo permanecido até 2009.
E08 – Graduada em Ciências Sociais (UFPE) e em Ciências Econômicas (Unicamp). Participou da equipe de transição do governo (2003-2006) e ocupou a Secretaria Nacional de Políticas Regionais do Ministério da Integração Nacional	Economista da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Foi Consultora do IICA; Diretora Nacional de Projeto do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Consultora do PNUD-IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas). Ocupou vários cargos públicos nas três esferas e atualmente é professora da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Fonte: Pesquisas realizadas entre 2017-2019 pelos autores.

Com base nessas trajetórias, infere-se que os integrantes dessa *policy community* apresentam trajetórias que se cruzam, com inserções comuns em movimentos estudantil e social, partido político (PT) e diversas organizações, inclusive de cooperação internacional, que contribuíram para instituir e fortalecer a comunidade de atores responsável por estabelecer uma espécie de contraponto ao modelo de desenvolvimento rural disseminado nas escolas de agronomia, fundado no modelo da agricultura moderna e regida pelos princípios da revolução verde.

No tocante às ideias e concepções que influenciaram a PTDR, os atores entrevistados que atuam diretamente na gestão da SDT são unânimes em reconhecer que ela foi fortemente influenciada pela experiência que a antecedeu, a linha Infraestrutura e Serviços do Pronaf e, em termos conceituais, pelas experiências europeias de desenvolvimento agrícola com o recorte territorial, especialmente desenvolvidas pelo Leader. O quadro 2 apresenta uma tentativa de categorização dessas ideias e concepções agrupadas, quando possíveis, por convergências conceituais.

Dentre as influências internacionais na construção das bases conceituais dessa proposta, o Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (IICA) se destacou, em função das parcerias formais estabelecidas com a SDT/MDA, as quais

possibilitaram, inclusive, em oportunidades distintas, visitas de delegações da equipe ministerial, com a presença de um dos ministros da pasta e até de conselheiros do Condraf (gestores públicos e atores sociais), para conhecer de perto experiências desenvolvidas em territórios espanhóis e apoiadas pelo Programa Leader. Essas parcerias proporcionaram experiências de intercâmbio também no campo acadêmico entre pesquisadores brasileiros e europeus, resultando em uma vasta produção acadêmica enfocando as similitudes e particularidades de ambas as experiências. Tais contribuições também foram importantes na definição do escopo da PTDR.

Quadro 2 – Ideias e concepções dos atores (agrupados em categorias) que influenciaram a PDTR

E01, E06 e E07: – Agricultura familiar como elemento nucleador da Política, protagonizada pelos atores sociais (caráter endógeno) com viés multiescalar (territorial, estadual, nacional).
E02, E03 e E04: atribuem enfoque intersetorial e intermunicipal à concepção de desenvolvimento territorial/rural (para além da dimensão agrícola e da lógica municipal).
E05: Ênfase à importância da dimensão ambiental no desenvolvimento rural na perspectiva de contraposição ao projeto hegemônico de agricultura modernizante.
E08: Reconhecedora da influência europeia na formulação da política territorial, defendia que a sua materialização deveria ser calcada na realidade diversa do país.

Fonte: Pesquisas realizadas entre 2017-2019 pelos autores.

Para além das ideias e concepções acima enfocados, o resgate de algumas outras ideias dos atores entrevistados ajuda a compor o quadro cognitivo que emoldurou a Política. Um dos principais gestores (E04) da SDT/MDA, instado a apontar as principais ideias e pretensões que alimentaram a concepção – ainda na fase de transição para a nova gestão federal (2003-2006) – da estratégia territorial nas ações de desenvolvimento rural institucionalizadas via Pronat, apontou duas principais: “necessidade de intersetorialidade para promover políticas públicas mais amplas e fragilidade dos municípios para realizar uma política de cunho local municipal” (E04). Ele complementou acrescentando os aspectos positivos que decorreriam desses propósitos, a exemplo da necessidade de fortalecer a organização social em termos de escala, o que poderia, sob o ponto de vista da dimensão política, propiciar que sindicatos de diferentes municípios aglutinados em um mesmo território pudessem dialogar mais em torno não mais de uma agenda local, mas territorial; na dimensão econômica, diferentes cooperativas poderiam adquirir escala de produção como forma de inserção e/ou ampliação nos mercados ou ainda na gestão de políticas públicas, com vistas ao fortalecimento das organizações locais.

Contudo, o gestor entrevistado (E04) reconhece que, embora os movimentos sociais compartilhassem o mesmo diagnóstico sobre a insuficiência da atuação municipal setorializada, eles não tinham a mesma clareza quanto às soluções propostas, a prova é que o recorte territorial demorou a entrar na pauta desses movimentos, tendo também essa proposta sido alvo de reação por parte dos governos estaduais e prefeituras, que temiam a perda de recursos e de poder após a implementação do Pronat, em substituição ao Pronaf Infraestrutura e Serviços.

Segundo o relato de uma das integrantes do governo de transição (E08), que antecedeu a nova gestão federal (2003-2006), as discussões no seio da equipe

versavam sobre a necessidade de inserir a dimensão espacial (territorial) nas políticas federais, já que o Ministério do Planejamento não valorizava essa dimensão nas definições orçamentárias. Ela acrescenta que essa dimensão estava muito mais presente nas pastas do desenvolvimento regional (MIN) e agrário (MDA), embora, neste último, de maneira muito incipiente. Nesse sentido, o diálogo com os movimentos sociais, especialmente Contag e MST, revelavam-se à época como necessário, pois eram eles que “dispunham de bases territoriais reais” (E08). Desse modo, conclui a entrevistada, impregnar, por exemplo, o crédito (Pronaf) com a dimensão das territorialidades reais existentes no país se mostrava crucial para um melhor equilíbrio da distribuição dos recursos, muito fortemente concentrados na Região Sul.

Na perspectiva de outro gestor da SDT (E07), havia no seio da equipe algumas ideias comuns cristalizadas sob a forma de crenças entre os seus integrantes segundo as quais as organizações da sociedade civil deveriam não somente participar integralmente de todos os processos de planejamento das ações territoriais, como forma de criar um comprometimento real dessas para com os mesmos, mas também assumir a liderança desses processos, uma vez que sua “durabilidade política” sempre se mostrou mais longa do que as dos detentores de mandatos eletivos. Além do que, defendiam que o planejamento das ações territoriais, em termos conceituais, deveria ser conduzido numa perspectiva ascendente – o que implicava por parte da equipe de governo o pleno acatamento dos planos que viessem dos territórios – e concebido de forma espacial e não setorial, cabendo à comunidade dos agricultores familiares posição de destaque.

Essa comunidade, certamente não a única a gerar processos de desenvolvimento rural, desempenhariam, contudo, na visão da equipe, o papel de artífices desse desenvolvimento, seja por questões ideológicas ou práticas, afinal de contas eles “são numericamente superiores, são os que mais contribuem para a pobreza rural”, tendo, assim, muito mais a necessidade de participarem de ações públicas que buscassem modificar a estrutura social, econômica e ambiental desses espaços. Tais ideias implicavam, portanto, numa concepção de desenvolvimento rural gestado na organização social, alimentado por políticas públicas e centrada na valorização e no fortalecimento da agricultura familiar, cujo território era essencialmente concebido como

espaços de poder e essa disputa deveria ser feita numa arena onde houvesse o mínimo de equidade entre os atores para que não fossem dominados, como sempre foi, por determinadas formas de poder que, de certa maneira, desqualificavam e secundarizavam a participação social [...] (E07).

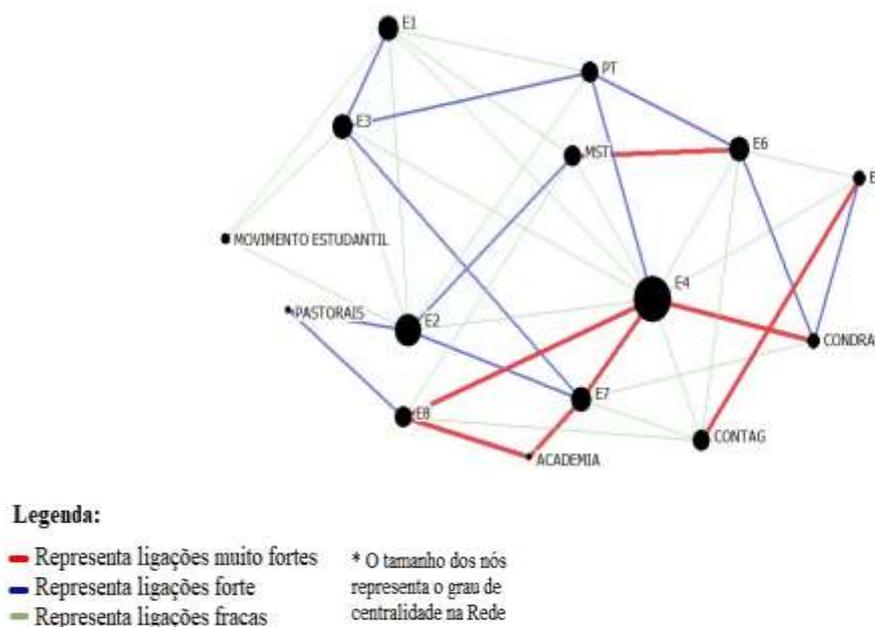
Essa concepção de desenvolvimento defendida pelos atores que conduziram a SDT foi, por assim dizer, reforçada pelas definições políticas do novo governo (2003-2006) e pelo contexto no qual ele se iniciava, com prioridades anunciadas para o enfrentamento da fome e da exclusão social, os esforços em direção a um modelo de desenvolvimento sustentável com inclusão social, a ênfase nas políticas que enfrentassem as desigualdades sociais e regionais, o que implicaria identificar as sub-regiões de menor dinâmica econômica e de menor renda. Acrescenta-se a essas prioridades, as dificuldades orçamentárias, materializadas nos contingenciamentos e

outras medidas de restrição orçamentária adotadas pelo governo, o que criava enormes dificuldades para atender as inúmeras demandas dos municípios brasileiros.

Os movimentos sociais, por sua vez, embora não expressassem defesa explícita ao recorte territorial, defendiam concepções convergentes. Se tomarmos como exemplo os fundamentos importantes que alicerçaram a perspectiva conceitual defendida e expressa pela Contag, em seu Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável (PADRS), e pelo MST, em seu projeto político, percebe-se uma convergência com os fundamentos centrais que estruturam a PTDR, a saber: desenvolvimento rural sustentável, democracia e participação social.

Em suma, e como já enfatizado anteriormente, as trajetórias associadas desses atores (muitos já se conheciam e atuavam juntos desde o movimento estudantil) resultaram na sedimentação de visões de mundo assemelhadas, que somada a de tantos outros, contribuíram para consolidar uma comunidade de política pública no Brasil sobre o desenvolvimento rural com concepções convergentes no tocante ao papel central da agricultura familiar, na defesa de um modelo de agricultura alternativo ao convencional, na adoção do enfoque territorial em superação da perspectiva setorial etc. A associação dessas trajetórias – e porque não dizer de ideias – é mais facilmente visualizada no sociograma abaixo.

Figura 1: As trajetórias dos atores - conformação da comunidade de políticas públicas sobre desenvolvimento rural com enfoque territorial



Fonte: Adaptado de Moura e Pontes (2020) e entrevistas 2017-2019.

O sociograma acima mostra a dinâmica relacional dos atores entrevistados com os demais atores, suas ligações com as instituições e as principais relações entre eles, mostrando que todos se relacionam de algum modo conformando a comunidade de política pública sobre desenvolvimento rural territorial no Brasil. Percebemos, a partir do sociograma, que o entrevistado E04 aparece como o ator central da comunidade. Ele se liga a todos os outros atores e com relações muito

fortes com o Condraf, pesquisadores da academia e com os entrevistados que participaram da gestão na SDT. Tal ator, além de ter assumido a função de secretário executivo do Condraf, no início da gestão 2003-2006, ocupou por mais de uma gestão o cargo de secretário da SDT, tendo sido responsável pela composição da equipe e liderança na formulação da PDTR. Coube a ele também ser o principal interlocutor no diálogo com os governos estaduais e movimentos sociais nos processos de reconhecimento dos territórios rurais, implementação e execução da Política no país.

A rede integrada pela comunidade de política aqui tratada foi importante para a composição da equipe de governo (SDT/MDA), bem como para a formulação, implementação e execução de suas políticas. A afirmação feita por um de seus integrantes, em sua tese de doutorado, sobre a política territorial rural expressa bem isso:

Todos poderiam ser considerados profissionais experientes nos seus respectivos campos, o que permitiu que os laços das respectivas redes de relacionamento profissional fossem mantidos favorecendo a manutenção das atividades que deveriam seguir e o início de outras novas (E07).

Essa rede foi fortalecida pela gestão da SDT. Uma das primeiras medidas por ela adotada, tão logo instituída, foi formalizar a constituição de uma rede nacional de colaboradores espalhada pelos diferentes estados que contou com a participação de técnicos que por razões diversas não compuseram a equipe central da secretaria, mas que continuaram com ela interagindo.

Portanto, estes atores aportaram ao governo central suas visões de mundo, experiências e aprendizagens calcadas numa imagem de sociedade que pretendiam ver materializada, cujo Estado, nesse processo de transformação, desempenharia papel de destaque principalmente pelo viés das políticas públicas. É, portanto, em referência a essas imagens cognitivas, que estes atores, ao chegaram no governo, organizaram e articularam suas percepções acerca dos problemas vivenciados pelo segmento da agricultura familiar, confrontaram soluções e fizeram proposições de ações na perspectiva de serem institucionalizadas em instrumentos de políticas públicas.

Considerações Finais

A partir das lentes de dois modelos teórico-analíticos oriundos das tradições americana e francesa (comunidades de políticas públicas e referencial), analisamos a influência das ideias, crenças e representações de ativistas que integraram a comunidade política para a conformação do referencial de políticas públicas que possibilitou o surgimento da política territorial rural no Brasil. Todos os entrevistados para o propósito desta pesquisa apresentam trajetórias bem parecidas: iniciaram suas militâncias nos movimentos estudantil ou social, atuaram em organizações da sociedade civil ou em organizações públicas assessorando processos de desenvolvimento rural, ou ainda militam ou militaram ou são simpatizantes do Partido dos Trabalhadores, tendo, inclusive, muitos deles trabalhado conjuntamente, antes de irem para o governo. Aliás, são exatamente essas trajetórias comuns que os levaram ao centro do governo nacional, na gestão iniciada em 2003. As ideias, experiências e valores desses atores, somados a de vários outros, contribuíram para dar contornos mais claros à comunidade de políticas públicas no Brasil, com foco no

desenvolvimento rural com recorte territorial, e tornaram possível o processo de decodificação do referencial global e a sua recodificação em políticas setoriais.

A pesquisa evidenciou que as ideias, as crenças, as representações sociais desenvolvidas por estes atores ao longo de suas trajetórias profissional e militante tiveram forte influência nos contornos teóricos e nos instrumentos de operacionalização adotados pelas políticas de desenvolvimento rural adotadas pelo governo federal, a partir de 2003, notadamente as com abordagem territorial, que buscou inspiração conceitual em experiências nacionais e europeias.

Evocando a noção de referencial desenvolvida por Jobert e Muller (1987), podemos inferir que a chegada de novos atores, com suas ideias, valores, crenças e representações sociais ao governo federal alterou a correlação de forças no âmbito nas arenas decisórias de governo (onde se institucionalizam as políticas públicas), promovendo uma mudança no referencial (ou paradigma) que orienta a ação governamental global, bem como nas políticas setoriais, que buscaram, num processo quase que automático, se ajustarem a esse novo referencial. Esse novo referencial global (participativo), buscou alterar o padrão de relação Estado e sociedade, com fortes reflexos no planejamento e na gestão das políticas públicas. No caso das políticas de desenvolvimento rural, a institucionalização da política de desenvolvimento rural com abordagem territorial (caracterizada anteriormente por um enfoque setorial) tornou-se a evidência mais nítida desse ajustamento, que encontrou respaldo nas ideias e nos projetos de agricultura e sociedade defendidos por esses novos atores que ocuparam posições estratégicas no governo, nesse caso na estrutura da SDT/MDA.

Em sintonia com outros atores com trajetórias semelhantes e que também integraram o governo nas suas diversas áreas, os ativistas entrevistados nesse estudo contribuíram, assim, nesse duplo processo. Ao mesmo tempo em que buscaram, enquanto parte de uma comunidade de atores mais ampla que chegava ao governo, fazer valer suas ideias para alterar o papel do Estado brasileiro no desenvolvimento nacional, alimentadas pela imagem de sociedade que sempre acreditaram, também alteraram as políticas direcionadas ao segmento da agricultura familiar, que passaram assumir os fundamentos e os contornos do projeto de desenvolvimento rural que buscaram construir ao longo de suas trajetórias profissionais e militantes.

As evidências expressas neste estudo só reforçam a importância da adoção da combinação de abordagens teórico-analíticas nas análises de políticas públicas, em que o efeito sinérgico dessa combinação possibilita evidenciar e/ou reforçar aspectos de difícil percepção por meio do uso individualizado de uma delas. No caso do presente estudo, a análise da trajetória de alguns atores-chave e suas contribuições para a estruturação da comunidade de políticas sobre desenvolvimento territorial rural foi decisiva para uma melhor compreensão da institucionalização da PTDR.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil**. Brasília: SDT, 2005a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**. Brasília: SDT, 2005b.

CAPELLA, Ana P. N; BRASIL, Felipe. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. **Novos estudos CEBRAP**, v. 101, p. 57-70, 2015.

COMUNIDADES Europeias. **A abordagem Leader: um guia básico**. Bruxelas: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2006.

CORTÊS, Soraya M. V. *Policy community* defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 17, n. 38, jan-abr, 2015, p. 122-154.

DELGADO, Nelson G.; LEITE, Sérgio P. O PRONAT e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, Sérgio (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto alegre: Editora da UFRGS, 2015.

DELGADO, Nelson. G.; ROCHA, B. N. Governança territorial e gestão social: avanços e desafios da política territorial de desenvolvimento rural no Brasil. In: MALUF, Renato; FLEXOR, Georges. (Org.). **Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Editora E-Papers, 2017. p. 138-154.

FOUILLEUX, Ève; JOBERT, B. Le cheminement des controverses dans la globalisation néo-libérale. Pour une approche agonistique des politiques publiques. **Gouvernement et action publique**, n. 3, p. 9-36, 2017.

FOUILLEUX, Ève. Entre production et institutionnalisation de sidées: la réforme de la politique agricole commune. **Revue française de science politique**, v. 50, n. 2, p. 277-306, 2000.

FRANÇA, Galvão; SORIANO, J. Territórios da Cidadania: inovação na trilha do Fome Zero. In: SILVA, J. G.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. (Orgs.). **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília: MDA, 2010.

GAUDIN, Jean-Pierre. **L'action publique: sociologie et politique**. Paris: Presses de Sciences Po/Dalloz, 2004.

GUIMARÃES, Marcelo D. A. **Desenvolvimento rural: territórios e redes**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. CPDA/UFRRJ, 2013.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. **L'Etat en action**. Paris: Presses Universitaires de France, 1987.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques. **Revue Française de Science politique**, 42^o année, n. 2, p. 219-234, 1992.

JOBERT, Bruno. Une approche dialectique des politiques publiques: l'heritage de l'État en action. **Pôle sud**, n. 21, p. 43-54, nov. 2004.

JORDAN, Grant; RICHARDSON, Jeremy J. **Governing Under Pressure**. Oxford: Martin Robertson, 1979.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public policies**. New York, Longman, 2003.

MARSHALL, Neil. Policy Communities, Issue Networks and the Formulation of Australian Higher Education Policy. **Higher Education**, v. 30, n. 3, p. 273-293, 1995.

MISCHE, Ann. De estudantes a cidadãos: redes de jovens e participação política. **Revista Brasileira de Educação**, n. 5-6, p. 134-150, 1997.

MOURA, Joana T. V. de; PONTES, Bárbara M. L. A gênese da política de desenvolvimento territorial no Brasil: atores, redes e a comunidade de política pública. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 28, n. 1, 180-207, fev.-maio, 2020.

MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. 12. ed. Paris: Preses Universitaires de France/Humensis, 2018.

ORTEGA, Antônio C. **Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural**. São Paulo: Editora Alínea, 2008.

RHODES, Raw. A.W. Policy network analysis. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R.E. (eds.). **The Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SABATIER, Paul A. Toward better theories of policy process. **Political Science and Politics**, v. 24, n. 2, p. 147-156, jun. 1991.

SABOURIN, Eric. P.; MASSARDIER Gilles.; SOTOMAYOR Octavio. As políticas de desenvolvimento territorial rural na América latina: uma hibridação das fontes e da implementação. **Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública**, v. 3, n. 1, maio 2016.

SCHNEIDER, Sérgio. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 6, n. 11, jan-jun, 2004.

SCHNEIDER, Sérgio; TARTARUGA, Iván. G. P. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. **Raízes** (Revista de Ciências Sociais e Econômicas), v. 23, n. 1, p. 99-116, 2004.

SKOGSTAD, Grace. **Policy Networks and Policy Communities**: conceptual evolution and governing realities. Annual Meeting of the Canadian Political Science Association. Ontario, 2005. Disponível em: <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2005/Skogstad.pdf>. Acesso em: 3 maio 2022.

SUREL, Yves. *Approches cognitives*. In: BOUSSAGUET, Laurie *et al.* **Dictionnaire des politiques publiques**. 4. ed. Paris: Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2014. p. 90-98.

Paulo Silva. Doutor em Ciências Sociais. IFRN. Professor D402. Rua Deocleciano V. da Paixão, 91, Apto 101 -N, Bairro Nova Betânia, CEP: 59.607-090. E-mail: paulo.sidney11@gmail.com

Joana Moura. Doutora em Ciência Política. UFRN. Professora Associada. Rua Prefeito Pompeu Jacome, 276. Ponta Negra, Natal, RN. CEP: 59090-513. E-mail: joanateresa@gmail.com

Submetido em: 05/11/2020

Aprovado em: 16/05/2022

CONTRIBUIÇÃO DE CADA AUTOR

Conceituação (Conceptualization) - Paulo Silva; Joana Moura
Curadoria de Dados (Data curation) Joana Moura
Análise Formal (Formal analysis) Paulo Silva
Obtenção de Financiamento (Funding acquisition)
Investigação/Pesquisa (Investigation) Paulo Silva; Joana Moura
Metodologia (Methodology) Paulo Silva; Joana Moura
Administração do Projeto (Project administration)
Recursos (Resources)
Software
Supervisão/orientação (Supervision)
Validação (Validation)
Visualização (Visualization) Paulo Silva; Joana Moura
Escrita – Primeira Redação (Writing – original draft) Paulo Silva; Joana Moura
Escrita – Revisão e Edição (Writing – review & editing) Paulo Silva