

## *A gênese da política de desenvolvimento territorial no Brasil: atores, redes e a comunidade de política pública*

---

DOI: 10.36920/esa-v28n1-8

### **Introdução**

A política de desenvolvimento territorial no Brasil firmou-se, mais especificamente, a partir do lançamento do Programa Territórios da Cidadania, em 2008. Entretanto, essa perspectiva começa a dar seus primeiros passos ainda no final dos anos 1980, quando uma série de atores-chave e experiências se consolidavam no campo do desenvolvimento agrário internacional e nacional, buscando repensar o papel do desenvolvimento no meio rural.

É importante destacar que esses atores no âmbito nacional, muitos deles influenciados por uma “militância múltipla” (MISCHE, 1997), começam a unir forças nos anos 1990 e nos anos 2000 começam a ocupar cargos na burocracia estatal, com a vitória de Luís Inácio Lula da Silva. As origens dessas ocupações são reflexo do vínculo entre vários militantes com o Partido dos Trabalhadores (PT), mesmo que não se restrinja somente a ele. Mas percebe-se nesse momento que o governo federal, através de sua Secretaria Nacional da Presidência da República, promove e/ou assume, com forte protagonismo, uma série de iniciativas no sentido de ampliação do diálogo com a sociedade civil e a definição da “participação” como política de Estado e “método de governo” (GOMES; MOURA; SILVA, 2016). O ponto de vista assumido é que esses atores se inserem em comunidades de políticas públicas (*policy communities*), uma vez que “se constituem a partir

---

<sup>1</sup> Doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pós-doutorado em Sociologia pela New York University (NYU). Professora do Departamento de Políticas Públicas do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: joanateresa@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail: barbam.pontes@gmail.com.

das relações de atores individuais e coletivos no interior de redes existentes em áreas específicas de políticas públicas” (CORTES; LIMA, 2012, p. 40).

Portanto, o artigo tem como objetivo desvendar a gênese da política de desenvolvimento territorial no Brasil, olhando para a importância desses atores nas redes sociais. Busca-se trazer para o debate as influências de atores que figuravam no cenário rural brasileiro e que, com a entrada do presidente Lula, em 2003, tornam-se membros da burocracia estatal. A abordagem relacional é mobilizada para explicar a relação entre movimentos sociais, partidos políticos e Estado e para identificar quais atores ocuparam postos-chave em arenas deliberativas e decisórias e como se articularam com demais burocratas. Conforme destacam Lavalle, Castelo e Bichir (2008, p. 74),

Abordagens relacionais (...) permitem interpretações estruturais das capacidades e das ações dos atores, ou seja, não são baseadas na autoconcepção e racionalização de si próprios, mas na sua posição (objetivada) dentro de redes de relações que condensam e condicionam a lógica e os alcances da sua atuação.

Para dar conta dessa análise, o trabalho centra-se nas reflexões mais recentes sobre os novos padrões de interação entre movimentos sociais e Estado (SILVA; OLIVEIRA, 2011; ABERS; VON BÜLLOW, 2011; DOWBOR, 2014; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014), a perspectiva de redes e comunidade de política pública (*policy community*) (EMIRBAYER, 1997; HECLO, 1978; CORTES, 2015).

A hipótese utilizada neste estudo é de que os vínculos, as relações pessoais e profissionais e as perspectivas assumidas por esses atores foram centrais nas definições das políticas territoriais. Entende-se, assim como Comerford (2018), que havia um “mundo da participação”, em que esses atores constituíram ideias e imaginários em diferentes espaços, redes sociais e eventos. Segundo o autor, “formaram-se redes de relações relativamente densas. Surgiram saberes práticos relativos à ‘participação’ e canais de informação e de mobilização relativamente novos” (COMERFORD, 2018, p. 2). Na mesma perspectiva, Favareto (2006) assume que determinados fatores são essenciais para modificações no campo das ideias.

No caso específico, mais do que discursos reproduzidos pelos ativistas que buscavam introduzir a questão territorial na dinâmica das políticas, a academia também foi responsável pela disseminação de ideias e paradigmas no campo científico, modificando trajetórias e consolidando campos e subcampos disciplinares (BOURDIEU, 2000 *apud* FAVARETO, 2006). Essa proliferação de novas perspectivas simbólicas também tem reflexos no discurso dos movimentos sociais e da burocracia estatal. Esse é um processo circular entre produção científica e produção de discursos militantes, portanto, nossa análise inclui a dinâmica do campo científico de maneira complementar, mas a centralidade está no envolvimento

cotidiano dos atores no campo político-institucional, conformando uma comunidade política defensora do desenvolvimento territorial.

O interesse está em pesquisar as políticas territoriais, a partir de um olhar diferenciado daquelas abordagens que muitos debates públicos e acadêmicos sobre o programa tendem a priorizar, que é notadamente avaliar a eficácia da política pública. Ao contrário, busca-se contribuir para o entendimento das concepções, ideias e ações que foram pilares para a sua formulação, especialmente as formas como os diversos atores se engajaram nesse processo e entraram nos circuitos decisórios.

Para conseguir contemplar o objetivo deste trabalho, foram realizadas cinco entrevistas em profundidade com atores-chave, a maioria militante da problemática da agricultura familiar e da reforma agrária, com conexões com o Partido dos Trabalhadores de diferentes maneiras (sejam filiados ou simpatizantes) e que, com a ascensão de Lula à Presidência, passaram a ocupar cargos estratégicos dentro do aparato burocrático. Também foram entrevistados dois representantes de movimentos sociais: um do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e um da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag), que participaram do processo de discussão das ideias sobre a política, mas que não ocuparam cargos.<sup>3</sup> Foi utilizada a metodologia da bola de neve (*snowball*) em que os próprios entrevistados indicam outros. Considerou-se também a influência de outros atores importantes no processo de elaboração da discussão sobre desenvolvimento territorial que, mesmo não sendo entrevistados, são trabalhados no texto. São eles: Tânia Bacelar (pesquisadora e ex-secretária nacional de políticas regionais do Ministério da Integração Nacional) e José Eli da Veiga (pesquisador e ex-secretário do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – Condráf). Para esses últimos, utilizou-se o registro de suas falas e contribuições por meio de entrevistas concedidas a terceiros, sites, jornais ou revistas. As atas do Condráf subsidiaram algumas inferências sobre os interesses e articulações dos diversos atores nesse espaço, no que se refere à discussão da abordagem territorial. Foram analisadas as atas de 2003 a 2016, disponíveis no site do Conselho.

Para analisar as relações aqui descritas, utilizou-se como ferramenta o Ucinet, em sua versão de teste. Trata-se de um software de análise de redes que auxilia na transformação de dados, análise e visualização de redes. A utilização dos dados para aplicação no software foi efetuada a partir de entrevistas com os atores já citados e as respostas serviram como base para constituição das relações existentes. Em seguida, as informações foram inseridas no software com o auxílio de matrizes, nas quais as

---

<sup>3</sup> Seus nomes foram omitidos neste trabalho para preservá-los. Utiliza-se para a identificação dos entrevistados a letra E, seguida do número atribuído a cada ator (E01, E02, E03,..., por exemplo). As entrevistas foram realizadas entre outubro de 2017 e novembro de 2018.

relações e os vínculos entre os atores foram quantificados a partir do estabelecimento de pesos para essas ligações.

Utilizou-se também como fonte de dados textos acadêmicos sobre a temática (teses, dissertações e artigos) e atas das reuniões do Condraf.

O texto está dividido em quatro partes essenciais. Na primeira, apresenta-se a discussão mais recente sobre os padrões de interação entre movimentos sociais e Estado no interior dos ambientes institucionais e relacionais, caracterizando o que Marques (1999) já acenava como a permeabilidade estatal. O debate centra-se na discussão de redes e comunidade de políticas públicas como um aporte teórico essencial para pensar as relações e vínculos entre os atores. A parte dois discorre sobre as experiências internacionais de desenvolvimento territorial, tentando fazer uma relação do que acontecia no Brasil com o que ocorria, principalmente, na União Europeia, que também implementava políticas de desenvolvimento territorial. Num terceiro momento, a reconstrução da gênese das políticas territoriais no Brasil é tecida, resgatando o processo histórico, especialmente a partir dos anos 1990, destacando as dinâmicas dos ativistas e apresentando a comunidade política formada para concretizar o ideal do desenvolvimento territorial. Na quarta parte, o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) e o Programa Territórios da Cidadania são apresentados como políticas de gestão inovadora no meio rural com viés territorial. Por fim, apresentam-se as considerações.

## **A teoria dos movimentos sociais ‘revisitada’, redes e comunidade política**

Considera-se, para fins deste trabalho, que a teoria dos movimentos sociais “revisitada” se refere àquelas reflexões teóricas que conseguem entender que esses movimentos, em cada contexto, vêm assumindo funções muito diversas no desenho, implementação e avaliação das políticas públicas. Abers e Von Bülow (2011) registram que os movimentos sociais, longe de desaparecerem ao participar de conselhos gestores ou de lideranças assumirem cargos no âmbito de Estado, criam e se reconstróem nessas posições. As autoras ressaltam que os ativistas dos movimentos sociais frequentemente cruzam a fronteira entre Estado e sociedade civil, já que em alguns momentos trabalham nas organizações da sociedade civil e em outros atuam dentro, nos cargos governamentais. Conforme destaca Cayres (2015),

Os movimentos sociais, na tentativa de alcançar seus objetivos, dispõem não apenas de aliados dentro do Estado, como também motivam ou posicionam seus membros a ocupar posições na burocracia como caminho igualmente legítimo de atuação. (CAYRES, 2005, p. 60)

Portanto, analisar os movimentos sociais a partir dessa perspectiva possibilita compreender esses ativistas dentro do Estado, ou seja, pensar quais são os vínculos existentes entre os atores estatais e atores sociais e como se conformam nas comunidades de política.

Segundo Santoro e McGuire (2007, p. 504), o conceito de ativismo institucional pode ser definido como “participantes do movimento social que ocupam status formais dentro do governo e que perseguem objetivos do movimento social através de canais burocráticos convencionais”. Abers (2015) avança na reflexão propondo entender o ativista como alguém que tem relação direta com a militância. Para ela, “Entendo-o como um tipo de ação que visa promover projetos políticos ou sociais percebidos pelo ator como de natureza pública ou coletiva” (ABERS, 2015, p. 148).

Pettinicchio (2012) também compartilha o entendimento de que lideranças de movimentos sociais que estão inseridas na dinâmica “por dentro” da política podem ser compreendidas a partir do conceito de ativismo institucional. Basicamente, para Pettinicchio (2012, p. 501), “institutional activists are individuals who affect change (from changing organizational norms to policy reform) from within organizations and institutions”. Assim, os ativistas podem ser caracterizados por quatro elementos: 1) tais servidores públicos não agem apenas de forma reativa, pelo contrário, são proativos e trabalham por causas que se sobrepõem às pautas oriundas de movimentos sociais; 2) esses burocratas têm acesso a recursos institucionais e possuem alguma influência no processo de formulação e/ou implementação de políticas públicas; 3) eles não apenas acreditam nas causas que promovem, como também estão dispostos a trabalhar por tais bandeiras, mesmo quando a mobilização por elas está em declínio; 4) esses profissionais tentam advogar em prol de políticas favoráveis às causas que eles promovem, mesmo sem ter o incentivo externo ao governo (PETTINICCHIO 2012, *apud* FERREIRA, 2016).

O conceito de redes de políticas apresenta um caráter intrinsecamente relacional (EMIRBAYER, 1997), destacando tanto a influência dos atores e instituições estatais sobre a conformação e expressão dos interesses sociais e/ou do mercado quanto a participação dos atores sociais e/ou mercantis na definição das ações do Estado. Com base no conceito de redes de políticas, observa-se que os padrões de alianças e conflitos podem – ou, mais corretamente, tendem – a atravessar as fronteiras institucionais, reunindo atores com distintas inserções institucionais, mas que atuam conjuntamente em determinado setor de política pública (MOURA; SILVA, 2008).

Um conceito desenvolvido no âmbito das discussões sobre redes de políticas é o de “comunidade de política pública”. Apesar das diferenças no emprego desse conceito, Skogstad (2005, p. 2) destaca sua utilização

para entender o processo de construção da política pública, especialmente quando a maneira de se fazer política está “mais complexa, especializada e fragmentada pelo fato dos Estados terem expandido seu envolvimento com a sociedade e com o mercado”. Ainda segundo a autora, “Skogstad e Coleman utilizaram o termo comunidade de política pública para se referir ao conjunto de atores, públicos e privados, que se aglutinam em torno de uma área de interesse e compartilham um interesse comum” (SKOGSTAD, 2005, p. 3).

*Policy communities* participam das redes de políticas, tentando afetar processos decisórios que se tornaram muito segmentados, na medida em que as políticas são elaboradas por uma miríade de organizações interconectadas e interpenetradas (JORDAN; RICHARDSON, 1979 *apud* CORTES, 2015, p. 132). Para Barcelos, Pereira e Silva (2016, p. 22), “As ‘comunidades de política pública’ (*policy communities*) constituem o ator coletivo com potencialidades para inserir temas e questões na agenda ou mudar os rumos de políticas públicas já existentes”.

Essas perspectivas adotadas oferecem reflexões analíticas que possibilitam entender os atores que têm ligação com os movimentos sociais e que atuam dentro do Estado, bem como construir as relações entre eles, mostrando um diálogo que precede a construção da política de desenvolvimento territorial. Utilizando o referencial sobre ativismo institucional, percebe-se que as relações intragovernamentais podem ser modificadas por inserção de ideais, percepções e estratégias que escapam às análises tradicionais da atuação da burocracia estatal. A discussão sobre as comunidades políticas mostram como as relações anteriores ao processo de constituição da política configuravam-se num quadro em que certas organizações, entidades e pessoas consolidam a discussão e, depois que assumem postos na gestão pública, conseguem influenciar as decisões políticas de acordo com os interesses compartilhados.

## **A política territorial num contexto internacional: breve contextualização**

Conforme apontam Beduschi Filho e Abramovay (2004), nos anos 1990, as discussões acerca de territorialidade voltaram à centralidade nos debates sobre desenvolvimento tanto entre cientistas sociais quanto com organizações internacionais. Tendo como inspiração os escritos seminais de Marshall sobre os distritos industriais no século XIX, há um *boom* de teorias que se alinham a este pensamento que tem em seu cerne os territórios como questão-chave – é o caso da experimentação de Margaret Thatcher com zonas empresariais já nos anos 1979. A disseminação da ideia de territorialidade pode ser observada, então, a partir de um conjunto de iniciativas que passam a abarcar os territórios como respostas

a questões de desenvolvimento. Dois casos são interessantes para compreender essa disseminação.

Na União Europeia (UE), no início dos anos 1990, é adotado o Programa Leader (*Liaison entre actions de développement de l'économie rurale* - "Relações entre atividades de desenvolvimento da economia rural"), um conjunto de políticas de desenvolvimento rural implementado nos países membros da UE, ancorado na busca por uma nova concepção que respondesse à crise no campo (esvaziamento populacional de determinadas regiões, envelhecimento e masculinização da população rural, degradação de recursos naturais, dentre outros). Dentre as características da estratégia estão "estratégias por zona - território -, ações integradas e multissetoriais e o estabelecimento de parcerias locais entre setores públicos e privados" (COMUNIDADES EUROPEIAS, 2006, p. 3). Observa-se que é fundamental o aumento da participação de agentes e atores sociais como protagonistas, incentivado e estimulado por essas políticas governamentais.

Outra experiência relevante no contexto internacional é desenvolvida nos Estados Unidos, a partir de 1993: o Programa EZ/EC (Empowerment Zones and Enterprise Communities - "Zonas de Empoderamento e Comunidades Empreendedoras"). Invertendo a lógica de incentivos setoriais, o programa traz novos elementos e a legislação federal exige a apresentação de uma proposta estratégica que detalha um "plano coordenado de desenvolvimento econômico, humano, comunitário e físico",<sup>4</sup> pautando-se, assim, na criação de oportunidade econômica, desenvolvimento sustentável, cooperação e parceria nas comunidades e visão estratégica (MOSSBERGER, 1999; BEDUSCHI FILHO; ABRAMOVAY, 2004).

Observa-se que essas experiências se baseiam fortemente na ênfase do planejamento territorial para o desenvolvimento, indo na contramão das ideias pregressas de um planejamento setorial, adotando uma perspectiva de incentivo à participação da comunidade local que se torna protagonista e atuante das políticas e não apenas recebedora delas. Assim, trata-se de uma lógica de desenvolvimento que perpassa a emancipação social (BEDUSCHI FILHO; ABRAMOVAY, 2004). O que essas experiências demonstram é que se fortalece um consenso tanto na política quanto nos debates acadêmicos sobre o meio rural em que se preza por um entendimento diferenciado das zonas rurais e das economias e espaços em que estão cada vez mais inseridas. Nesse sentido, há uma tendência de afastamento das abordagens setoriais tradicionais - normalmente dominantes - e uma crescente percepção sobre a importância de integração organizacional para lidar com as necessidades que se iguala à

---

<sup>4</sup> Direito Público 66, 103rd Cong. 1ª sessão (10 de agosto de 1993), Tide XIII, Capítulo I, Subcapítulo C.

necessidade de criação de iniciativas políticas de ações integradas, materializadas nas políticas de territórios.

Assim, em conexão com essa profusão de experiências em nível global, a política de desenvolvimento rural brasileira também passa a ser repensada por meio da ótica territorial. Essas ideias são endogeneizadas por diversos atores e passam a permear o ideal de uma política de desenvolvimento rural a ser construída.

Conforme destaca Tânia Bacelar,<sup>5</sup> uma das principais influências da discussão territorial no Brasil veio das experiências europeias que ajudaram a conformar as bases conceituais para a política no Brasil através da participação ativa do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Segundo ela:

Foi muito nítida a influência europeia (...) as pessoas foram mobilizadas, elas tinham pouca noção da concepção europeia de desenvolvimento agrícola com as abordagens territoriais. O IICA ajudou entre as influências internacionais, porque conseguia mobilizar pessoas de vários países latino-americanos. Eu trabalhava com essa discussão de territorialidade, e o IICA depois ajudou a construir as bases conceituais do que eles estavam fazendo, e transformou isso em publicações, tem um conjunto de publicações e evento, essa discussão mais conceitual ela foi sendo construída com a realidade concreta com um país tão difícil quanto o nosso.

Portanto, as contribuições internacionais vão sendo apropriadas pelos atores que conformaram a rede nos anos 1980 e 1990, que vivenciaram também uma diversidade de experiências locais e/ou regionais, e, conforme será apresentado nos itens a seguir, irão configurar e consolidar a comunidade de política pública no campo do desenvolvimento territorial no país.

## **As contribuições pós-1990 para a perspectiva territorial: ideias e percepções**

Destaca-se que antes do governo Lula havia um conjunto de iniciativas dos movimentos sociais e pesquisadores universitários no sentido de problematizar o modelo de desenvolvimento rural em curso no Brasil, constituindo-se em uma comunidade de política pública com foco no desenvolvimento rural. Esses atores refletem um padrão dos militantes brasileiros que têm engajamentos múltiplos (grupos religiosos, entidades sociais, movimentos, partidos, governos, fóruns institucionais etc.).

As trajetórias dos entrevistados mostram as participações na gestão pública de governos de esquerda (especialmente nos governos do PT dos

---

<sup>5</sup> Essa entrevista foi cedida por um doutorando em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) que discute o Programa Territórios da Cidadania em sua tese. A entrevista foi realizada em setembro de 2019.

respectivos estados de origem dos entrevistados), a militância em movimentos sociais (movimento estudantil, MST, Contag, Fetarn, entre outros) e nas pastorais da Igreja Católica. Essas várias formas de ativismo, mas também uma inserção na gestão pública, contribuíram para a aproximação desses atores no campo do desenvolvimento rural.

A fala do entrevistado E02 ilustra esta questão. Sua trajetória como morador de pequeno município, com relação próxima à agricultura, aponta que: “meu trabalho com a pastoral da juventude foi o que me proporcionou, digamos assim, uma leitura mais política da realidade”. Aos 19 anos, sai para a faculdade e relata que “quando eu fui para Florianópolis fazer curso de agronomia, eu já me engajo direto aí com o pessoal que já estava militando” – espelhado na trajetória do irmão, também estudante de agronomia e membro do movimento estudantil. Destaca ainda que, posteriormente, “(...) reencontro o E03 e toda uma turma aí que era da agronomia da época e a gente militou junto, eu retomo o contato e, estando sempre ali no estado. Uma turma que depois se engaja, vem aqui *pro* MDA ajudar também nas políticas depois de 2003”.

Neste sentido, nota-se que o compartilhamento de experiências que esses atores trazem consigo em suas trajetórias contribuiu significativamente para influenciar nos processos que deram origem à política de desenvolvimento territorial. Ou seja, percebe-se que as trajetórias múltiplas dos entrevistados e demais atores vão se cruzando em vários momentos e colaboram para o encontro e fortalecimento de uma comunidade de política pública que aproveita a janela de oportunidade (KINGDON, 2003), em 2003, para propor políticas públicas que colaborassem efetivamente para a transformação do meio rural.

Segundo Cortes (2015, p. 132), pode-se considerar que

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.

Desse ponto de vista, infere-se que os integrantes dessa comunidade de política pública, com trajetórias de inserção em diversas organizações e entidades associativas construíram concepções acerca da ideia de desenvolvimento que estivessem relacionadas aos princípios de democratização do acesso a terra, promoção de políticas públicas que abarcassem um conjunto de municípios com baixos índices de desenvolvimento, justiça social e redução da pobreza rural.

No contexto mais geral, as iniciativas dos movimentos sociais junto às universidades, especialmente a partir da década de 1990, vão se confluindo para uma discussão em torno da noção da agricultura familiar, no Brasil, e em um conjunto de questões que resulta, por exemplo, num projeto

alternativo de desenvolvimento rural que tem como um dos atores centrais a Contag<sup>6</sup> e alguns pesquisadores acadêmicos (José Eli da Veiga, Tânia Bacelar, Ricardo Abramovay entre outros). A criação do Pronaf, em 1996, resulta desses debates e tenta trazer as discussões para a necessidade de se pensar o processo de desenvolvimento para o âmbito municipal, ainda que com uma perspectiva mais ligada à viabilidade econômica, o que acabou concentrando os benefícios aos agricultores do Sul e Sudeste (GUIMARÃES, 2013).

Concomitantemente, nesse período, também acontece uma discussão muito forte sobre o desenvolvimento local. Conforme destaca um dos entrevistados, “No governo FHC, em parceria com o Sebrae, *eles constrói* a ideia de um Delis, Desenvolvimento Local Integrado Sustentável (...), mas veja que essas iniciativas vão se entrelaçando” (E01).

No debate dos movimentos sociais, a discussão avança consideravelmente nos anos 1990 para pensar novas maneiras de articulação entre municípios e políticas de desenvolvimento rural. Segundo o entrevistado E03, havia debates sobre os processos de regionalização que eram liderados pela Contag.

O movimento sindical aí puxado pela Contag ele começa a trabalhar com o conceito de regionalização, que na estrutura orgânica da Fetarn como das outras federações, eles criaram o que chamamos de regionais, que nem sempre batiam, mas eram muito próximos daquela divisão político-geográfica das microrregiões. (E03)

Nesse momento, vários fóruns também aconteciam na Região Nordeste, fruto de lutas sociais que tiveram como um momento importante a ocupação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). De acordo com o entrevistado E04, foi um momento em que a sociedade civil conseguiu se organizar de forma regional e fazer um grande ato de ocupação. “Inclusive com o superintendente da Sudene na época feito refém e todo o processo de negociação com o governo Itamar Franco naquele período (1993)” (E04).

As entrevistas mostram que, de fato, havia um momento importante de articulação dos movimentos sociais, sindicais, cooperativistas na tentativa de construção de programas alternativos de desenvolvimento para o país, e essas ações foram tendo continuidade ao longo dos anos, provocando as ideias sobre a possibilidade de pensar o desenvolvimento para além dos municípios.

Então vão haver algumas iniciativas no Nordeste nessa direção, na região Norte. (...) acho que o Projeto Amazônia, que era uma ação do Ministério do Meio-Ambiente, se eu não estiver enganado nos anos

---

<sup>6</sup> Segundo destaca Guimarães (2013, p. 41), “Nos anos 90 viveu-se o ‘projeto alternativo de desenvolvimento rural’, baseado em uma proposta construída e defendida pela Contag, que tinha como sujeito o ‘agricultor familiar’, conforme descrito pelo projeto de cooperação FAO/Inkra, em 1994 (FAO/INCRA, 1994) e revisado em 2000 com novos dados (FAO/INCRA, 2000)”.

90, com a CONTAG, eu acho. O movimento ambiental da Amazônia também tem alguma coisa nessa direção. Vão ocorrer também iniciativas na região Sul, né? (E01)

As experiências em algumas regiões vão se consolidando e estimulando outras possibilidades de avançar na discussão, inclusive com o apoio de pesquisadores, mas também reflexo de algumas experiências.

Tiveram várias iniciativas (...) aí já pelos anos 98, 2000. Acho que um momento marcante é 98 com a Conferência das Partes, que aconteceu em Recife, quando nasce o Programa 1 milhão de cisternas, outro momento de fortalecimento da sociedade na região, e nos anos 2000 a gente fez na Assocene junto com a Sudene um programa chamado Programa Umbuzeiro,<sup>7</sup> pra mim essa é uma referência. Tânia Bacelar escreve livros que, acho que quem patrocinou foi o Condraf sobre essa história do início das políticas de desenvolvimento territorial e eu atribuo muito ao Projeto Umbuzeiro o nascimento dessa ideia, de que não dava mais *pra* tratar de desenvolvimento local como desenvolvimento municipal. (E04)

A relação dos movimentos com Tânia Bacelar aparece na fala de outro entrevistado, que mostra como essa articulação academia/movimentos sociais conseguiu produzir discussões importantes nessa temática.

Quem da Contag que foi *pra* trabalhar com esse tema da territorialidade foi o E04, e aí a gente acabou pegando essa experiência que a gente viveu de territorialização dentro do movimento sindical e puxamos a sardinha *pra* praça da gente né? Só que nessa época também não era só a gente, lá em Pernambuco o pessoal tinha um contato muito forte com a Tânia Bacelar. (E03)

Nesse processo, outros pesquisadores acadêmicos, como A01 e A02, também se configuram como atores centrais nessas discussões em espaços de diálogos nas universidades e eventos científicos, mas também em participações nas reuniões do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. José Eli da Veiga escreveu, em 2001, um texto para discussão denominado “O Brasil precisa de uma estratégia de desenvolvimento rural”. Nele, o autor faz um balanço dos projetos para o desenvolvimento rural no país. Segundo ele, estavam em curso dois modelos de desenvolvimento, um voltado para o agronegócio e outro que valorizava a dinâmica rural baseada na ideia da diversidade multisetorial. O autor, como membro do Conselho, apontava para a importância desse espaço na construção de um diálogo propositivo entre esses dois projetos.

---

<sup>7</sup> O Projeto Umbuzeiro foi uma ação levada a efeito em 159 municípios da região Nordeste, parte na década de 1990 e começo dos anos 2000, no bojo do que se poderia denominar de “desenvolvimento local”, ideia composta por um conjunto de pressupostos e métodos de organização/animação, que visava ao “desenvolvimento sustentável”. (GUIMARÃES, 2013, p. 177).

A atitude mais construtiva é promover desde já um entendimento racional e sistemático entre as lideranças dos dois projetos no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS. Em vez de deixar o governo navegar ao sabor dos ventos soprados pelos dois conjuntos de grupos de pressão e seus respectivos lobbies, o papel do CNDRS deve ser justamente o de promover uma eficaz concertação entre eles. (VEIGA, 2001, p. 6)

Nesse documento, ainda, José Eli busca explicitar a perspectiva territorial a partir das articulações entre municípios. “É, portanto, absolutamente necessária alguma forma de articulação microrregional dos municípios rurais que inclua o município urbano que mais os influencia” (VEIGA, 2001, p. 57).

Percebe-se, assim, que as reflexões vão avançando no sentido de trabalhar uma estratégia para além do município, ou seja, envolver certas dinâmicas que pudessem alargar a construção desse campo. Vai se consolidando, portanto, uma ideia de trabalhar o desenvolvimento rural na dinâmica para além do local, pensando um pouco mais em outros atores e numa perspectiva microrregional e/ou regional, ou seja, dinâmicas que vão caminhando progressivamente para a ideia de território, com base nas experiências internacionais. Além de Tânia Baelar, na academia, em um texto de 1999, Abramovay já acenava para a insuficiência do modelo de desenvolvimento rural que vinha sendo adotada no país. Segundo ele,

O acesso a terra é uma das condições básicas para esta alteração: mas ele só faz sentido, se for acompanhado do acesso a um conjunto de condições que alterem o ambiente institucional local e regional e permitam a revelação dos potenciais com que cada território pode participar do processo de desenvolvimento. (ABRAMOVAY, 1999, p. 1)

Portanto, a ideia de território começa também a ser levada em consideração no meio acadêmico. A comunidade política vai se conformando com os ativistas dos movimentos sociais, com representantes de ONGs, ativistas sindicais, pesquisadores acadêmicos que, de certa forma, mantinham algum tipo de relação com os partidos de esquerda, especialmente com o PT, conforme a fala: “Os atores que estão ou na universidade, ou no movimento social, ou como assessores têm proximidades com a esquerda, com o PT, e estão discutindo essas questões” (E02). Esses fatores vão levando à consolidação dessa comunidade. Guimarães (2013), em sua tese de doutorado, também constata que a ideia de desenvolvimento territorial como estratégia de melhorar a efetividade de processos de desenvolvimento rural “partiu de um grupo de organizações sociais, de alguns setores do governo e de um grupo de pesquisadores e professores que atuavam no campo da agricultura familiar e do desenvolvimento rural” (p. 150).

Com a vitória de Lula, e conforme a aproximação de Tânia com os movimentos sociais, foi se desenhando, no período da transição, uma

alternativa à criação de uma Secretaria específica para discutir o modelo de desenvolvimento. De acordo com o entrevistado E03, “desde a ocupação da Sudene, Tânia já era uma figura que dialogava constantemente com a gente”. Portanto, ainda segundo ele,

Como os movimentos tiveram participação bem ativa naquele processo de 2002 de transição, é definido que se proporia uma secretaria *pra* trabalhar o desenvolvimento rural numa perspectiva mais ampla. No período da transição, foi definido, então, que seria trabalhado esse conceito de desenvolvimento territorial, mas não se tinha claro o que era o território. (E03)

Assim, em 2003, estruturas institucionais vão sendo criadas para dar conta dessa nova concepção de desenvolvimento, especialmente a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), dentro do Ministério do Desenvolvimento Agrário. A SDT vai se consolidando, mas com recursos materiais, financeiros e humanos de outros espaços, conforme o entrevistado E03 relata abaixo:

Porque quando se cria a SDT tira um pedacinho da Secretaria de Agricultura Familiar traz *pra* cá, tira um pedacinho da Secretaria de Reordenamento Agrário traz *pra* cá, traz uma coisa nova pega esse aqui que era do NEAD, a gente saiu pegando pedaços foi assim que o governo foi se estruturando em 2003.

Ao mesmo tempo é criada uma Secretaria de Desenvolvimento Regional, no âmbito do Ministério da Integração Regional, que também buscava trabalhar com a ideia da territorialização, mas a partir do recorte das mesorregiões. Ou seja, havia uma disputa de ideias de desenvolvimento que apareciam em dois ministérios e que tinham configurações diferenciadas: o Ministério da Integração com relações mais próximas ao Sebrae, federações da agricultura e da indústria e outros órgãos governamentais; e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), buscando se relacionar mais com os movimentos sociais. Na fala abaixo isso fica mais claro:

Então são frentes que vão trabalhar simultaneamente embora essa estrutura do Ministério da Integração vá trabalhar mais o diálogo com os órgãos governamentais; mas aí também entra o Sebrae, as Federações de agricultura, de indústria, etc. E, essa estrutura dentro do MDA, pensada essa estratégia dentro de um recorte territorial ela trabalha com muita gente que participou desse processo, que eu relatei há pouco na década de noventa, que eram os assessores de ONGs, de movimentos, alguns estavam na academia, essa turma foi para dentro do governo trabalhar melhor essa formulação e operar essa estratégia. Então, o que eu lembro é um pouco essa configuração inicial. (E01)

Assim, vários militantes que já vinham contribuindo com as discussões passaram a assumir posições centrais nesses espaços burocráticos, conduzindo à elaboração das políticas territoriais no MDA. Mas, conforme relata o entrevistado E02, as abordagens e conceitos para a construção da estratégia de desenvolvimento territorial ainda eram muito iniciais. “O que se tinha era uma força política para pensar, *pra* criar a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, mas a base conceitual sobre a qual se cria ela é muito frágil”. O entrevistado E07 aponta que essa fragilidade também estava relacionada ao fato de que “todo mundo quer dar palpite na discussão”, ou seja, o que acabava fragilizando a sua consolidação.

A entrada de Humberto Oliveira, na SDT, da equipe de transição do governo e militante, foi essencial para que a discussão territorial fosse colocada na agenda pública do MDA. Nesse processo, Humberto convida outros ativistas para compor a Secretaria possibilitando a implementação da política territorial. Segundo entrevista com E03, a criação da política envolveu diversas discussões com organizações e pessoas que estavam envolvidas na promoção da agricultura familiar.

Humberto fez uma primeira reunião então chamando algumas ONGs, a Assocene, a AACC, entre outras. E algumas pessoas, que era meu caso, e alguns consultores de outras organizações do Sul do país e do Nordeste. Enfim, reuniu-se ali, eu acho que era umas quinze pessoas que tinham experiências em desenvolvimento, em projetos comunitários e de desenvolvimento com a agricultura familiar e o desenvolvimento rural. E ali se discutiu a base do que é que poderia ser a política. (E02)

Conforme as articulações iam sendo feitas, as ideias sobre o que seria concretizado com a noção de território vinham sendo problematizadas. Era preciso, dentro da gestão, conceituar e se apropriar dessa denominação para o próprio convencimento coletivo do novo modelo de desenvolvimento pensado. Nesse ínterim, a academia e as experiências internacionais se tornaram referências essenciais.

Vamos pegar experiências de outros países e vamos pegar experiências da academia, então foram dois focos que a gente pegou. Quem é que na academia estuda isso ou algo parecido com isso? Quem é de outros países que tem algum desenho? (E03)

Ressalta-se que o Condráf também era um espaço em que se discutiam essas questões e aonde eram articuladas ações para viabilizar essa dinâmica territorial. Em algumas atas de 2004, nota-se a criação do Grupo Temático (GT) Institucionalidade e Gestão Social, que seria responsável por pensar as formas de gestão territorial. Segundo a ata do Conselho de 10 de março de 2004, um participante desse GT relatou a visita de intercâmbio em Andaluzia, na Espanha, na qual participaram oito conselheiros, com o objetivo de conhecer a experiência de gestão territorial e das

institucionalidades daquele país. Essas experiências acabaram contribuindo para a reflexão maior sobre o desenvolvimento territorial e formas de participação social e novos modelos de governança.

Este programa pretendeu alinhar soluções inovadoras em termos de gestão de políticas públicas, ampliando a importância e participação das organizações sociais na sua elaboração e execução, assimilando diversas críticas que vinham sendo feitas a outros programas já realizados ou em execução, procurando por em prática diversos novos conhecimentos gerados fora e dentro do Brasil e que poderiam resultar em maior aderência de ações governamentais às demandas sociais no campo do desenvolvimento rural com sustentabilidade. (GUIMARÃES, 2013, p. 7)

Assim, com a abertura da janela de oportunidades, com o problema já na agenda governamental, as soluções para a questão do desenvolvimento foram pensadas de acordo com as visões e ideias predominantes na *policy community*.

Mas vale ressaltar, segundo relatos da entrevista com E02, que as grandes discussões sobre desenvolvimento estavam voltadas naquele momento para o tema regional. As reflexões feitas historicamente por Tânia Bacelar na academia sobre desenvolvimento regional se tornaram subsídios para os novos olhares sobre a questão do local/regional/territorial.

Então se você for pegar os primeiros *powerpoints* 2003, 2004 e 2004, apresentados por ela sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional são informações absolutamente ricas e que dão uma outra conotação à política regional, à necessidade de uma política regional para o Brasil. Porém, eles não incorporam o conceito de território. (E02)

Percebe-se a constante disputa por significados e pela centralidade na discussão sobre desenvolvimento. Ainda segundo o entrevistado E02, esse processo de disputa acaba enfraquecendo os processos políticos, uma vez que não se cria um diálogo que poderia ter sido feito para complementar as ações pensadas nos dois ministérios, ou seja, trata-se da dificuldade da intersetorialidade, cara à discussão sobre políticas públicas. Alguns ativistas acreditam que esse debate poderia ter sido feito, uma vez que ambos os ministérios tinham aproximações práticas e articulações pessoais, especialmente com a figura de Tânia. Segundo E02, “o conflito podia ter sido evitado, o conflito maior com um simples elemento que é/seria uma política nacional de desenvolvimento regional com a abordagem territorial”.

O que consta nas entrevistas é que havia uma intenção de se integrar à discussão sobre território no Ministério da Integração, mas isso acabou sendo feito de maneira muito lenta e gradual. Com a saída de Ciro Gomes como ministro, em 2006, e tendo Silvana Parente como secretária executiva, ainda houve uma tentativa de se apropriar dessa discussão buscando

incorporá-la ao desenvolvimento regional. Entretanto, com a entrada de Geddel Vieira, em 2007, modificou-se o modo de pensar as políticas públicas no Ministério.

Com a entrada de Geddel Vieira, que a partir daí é um horror, né? um caos. O Ministério da Integração deixa de ser referência *pra* qualquer debate, qualquer discussão, sobre esse campo do regional e do territorial, apesar de manter uma secretaria de políticas de desenvolvimento regional, e não sei o que..., mas assim, efetivamente, a lógica é outra. Não tem mais nada a ver. (E02)

Portanto, as primeiras políticas mais sistematizadas com recorte territorial, estabelecidas pelo MDA, são implementadas em 2004, com a política de desenvolvimento territorial, com forte influência dos movimentos sociais e de experiências anteriores, conforme já mencionado.

Pelo que tomei conhecimento, no momento da concepção do programa teve uma participação do movimento sindical, através da participação da Contag, uma vez que esta iniciativa já vinha sendo debatida pelo movimento através de uma ação que na época denominava-se de Projeto de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável - PDLIS. Também contou com a participação de outros movimentos sociais e da sociedade civil que faziam parte do Condraf. (E05)

O entrevistado E06, militante do MST, também reconhece que houve um processo coletivo de construção da política, provocado pelos ativistas institucionais que estavam na burocracia a partir de 2003 e que priorizavam o diálogo com vários setores da sociedade civil. Segundo ele, os movimentos sociais tiveram uma participação ativa nesse processo, mas se fizeram presentes em virtude desses ativistas que viraram gestores.

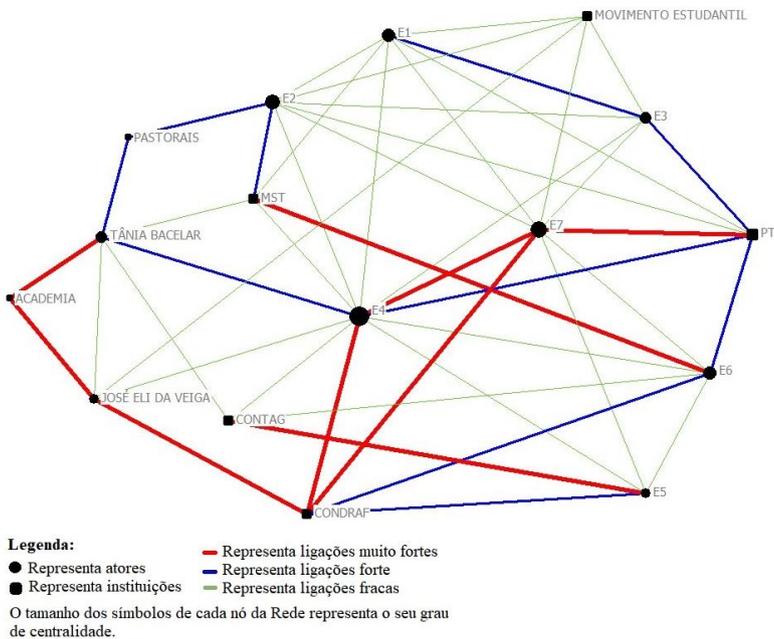
Eu não poderia te dizer o que foi o determinante, mas houve uma participação expressiva das ONGs, inclusive dos movimentos sociais, do movimento sindical né? Então **houve a participação inclusive de pessoas que levavam isso à frente, que estavam na frente desde o início, eram companheiros, que estavam ligados a atividade no campo, então eram conhecedores da realidade do campo.** É (...), mas eu naquilo que eu avalio houve uma construção muito coletiva. (E06, grifo nosso)

O trecho acima ilustra o papel dos ativistas institucionais no processo e mostra uma rede densa da política específica, configurando-se como um grupo reconhecido que elaborou uma política territorial, que de início foi pensada para criar uma rede de consultores que pudessem acompanhar um número X de territórios, definidos inicialmente na SDT, mas que foram sendo ampliados de acordo com as demandas dos consultores e com a tendência de expansão da política.

2003 e 2004, nós estruturamos a rede de apoio ao desenvolvimento territorial que era composta por consultores. Com esses consultores nós fizemos uma capacitação, um alinhamento e esse pessoal foi *pra* 56 territórios que, logo depois já eram 80. E isso aos poucos, em 3 anos a gente já estava trabalhando em cento e poucos territórios...então, a rede de apoio ao desenvolvimento territorial foi que/foi a esses territórios criar os primeiros colegiados, fazer os primeiros planos de desenvolvimento territorial, discutir as primeiras prioridades. (E02)

No sociograma abaixo, visualizam-se as conexões formadas entre os entrevistados, pesquisadores da área, algumas organizações (movimentos sociais, pastorais, e com a academia).

Figura 1 - Sociograma das relações entre os atores e instituições



Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas.

O sociograma mostra como os entrevistados se relacionam com os diferentes atores e instituições. No caso descrito, percebe-se a

centralidade<sup>8</sup> de E04 e E07 que se ligam com todos os outros atores (E01, E02 e E03) que tiveram cargos ou foram assessores na Secretaria de Desenvolvimento Territorial ou em outras secretarias do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Além disso, são os atores com maior número de ligações, tanto com outros atores como com as instituições.

A figura também mostra o envolvimento de E01, E02 e E03 com o movimento estudantil e o MST. Os laços mais fortes podem ser percebidos entre o entrevistado E02 e E06 com o MST. O E06 ainda tem uma relação intensa com o Partido dos Trabalhadores e grupos de Igreja, especialmente com a Teologia da Libertação. Foi bem destacado também o papel do meio acadêmico na estruturação da rede, especialmente o papel de Tânia Bacelar, como pessoa que buscava discutir os processos de desenvolvimento baseados numa perspectiva do regional. O Condraf também aparece como uma instituição relevante, pois nesse espaço se discutiu, conforme as atas mostram, o papel da política de desenvolvimento territorial – é possível observar que, dentre as instituições, é aquela que tem ligações mais fortes com os atores. Segundo Guimarães (2013, p. 151), o Conselho produziu “uma síntese das principais ideias que circulavam sobre o assunto em alguns centros acadêmicos, áreas do governo e organizações sociais, mas não conseguiu levar sua agenda a uma Conferência Nacional que encaminhasse uma proposta ao Governo Federal”. Segundo o entrevistado E06, o debate ocorreu com muita intensidade dentro do Condraf, mas não avançou muito nas proposições.

Dessas discussões vai se delineando aos poucos a necessidade de concretizar um determinado tipo de política pública baseada na heterogeneidade dos territórios, nas ações coletivas de organizações sociais, de projetos econômicos ou sociais e nas relações de poder. Ou seja, cria-se um desenho da política enfatizando “uma melhor integração e articulação das políticas públicas dos Governos Federal, Estadual e Municipal e com associações da sociedade civil” (BRITO, 2017, p. 184). Todo esse formato vai sendo pensado e repensado a partir do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), criado em 2003, e que depois se consagra com o lançamento, em 2008, do Programa Territórios da Cidadania.

---

<sup>8</sup> As medidas de centralidade são atributos quantitativos que os atores possuem em função de sua posição na rede. Assim, se distingue quais atores são “centrais” e “secundários”, ou seja, quais atores têm capacidade de puxar as relações ou de ser um centro de influxo para os outros nós. Observa-se que atores que têm posições mais privilegiadas dentro dessa estrutura têm mais possibilidade de articular seus objetivos e ideias.

## ***Uma breve contextualização do Pronat do Programa Territórios da Cidadania***

Conforme já destacado, a abordagem do desenvolvimento territorial rural começa a ganhar contorno efetivo no Brasil, em meados da década de 1990, com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Mais tarde, no âmbito do Plano Plurianual (PPA) 2004/2007, é criado o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O programa tinha por objetivo “promover o planejamento, a implementação e a autogestão do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento e dinamização da sua economia” (MDA, 2009).

O Pronat foi concebido como um novo referencial em termos de estratégia de política pública voltada à promoção do desenvolvimento rural. Com essa decisão, o governo passou a reconhecer que este espaço geográfico, ambiente social, política e cultural, assim como as “condições da infraestrutura, são determinantes para viabilidade de um modo sustentável de desenvolvimento rural” (ECHEVERRI, 2010).

Tal estratégia privilegiava o enfoque no planejamento com base na competitividade dos territórios e buscava envolver: a participação de instituições e atores rurais; a integração dos empresários em uma dinâmica de inovações; a integração com outras áreas e políticas do governo. Além disso, incorporava de forma inovadora os aspectos econômicos, ambientais, sociais e culturais nas suas ações para a promoção do desenvolvimento rural. A política buscava considerar não só os aspectos físicos dos territórios, mas também os recursos intangíveis, compartilhados pelas comunidades (FAVARETO, 2010; BEDUSCHI FILHO, 2006). Segundo Brito (2017, p. 186),

O Pronat, também conhecido por “Territórios Rurais de Identidade”, começou a operar em 2004, em 65 territórios. Em 2006, abrangia 118 e, atualmente, conta com 239 territórios rurais, compostos por mais de 3,5 mil municípios, atuando para fortalecer as políticas de crédito, o apoio à comercialização e assistência técnica.

Destaca-se, portanto, a intenção do governo em orientar as políticas rurais na perspectiva territorial, envolvendo consideravelmente a sociedade civil e aumentando o alcance de ação do Estado.

O Programa Territórios da Cidadania (PTC) pode ser entendido como uma política pública que coloca em prática as orientações normativas que buscavam dar unidade ao conjunto de ações antes dispersas por vários ministérios. O Programa foi criado, em 2008, com o objetivo de promover desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial

sustentável. O modelo de gestão do Programa previa três âmbitos de coordenação. No momento de sua constituição, a coordenação do Governo Federal ficava a cargo da Casa Civil e envolvia outros 21 ministérios que compunham um Comitê Gestor Nacional. A esse Comitê foi vinculado um Grupo de Acompanhamento das Ações do Programa, composto por representantes dos mesmos ministérios. No âmbito estadual, o Programa previu a criação de Comitês Estaduais do Programa. E no âmbito local, em cada um dos 120 territórios foram criados Colegiados Territoriais prevendo a participação dos atores locais (LOTTA; FAVARETO, 2015).

Estes marcos institucionais são normativos no sentido de que definiram o que deveria ser alcançado, isto é, os valores morais e de justiça social que deveriam orientar a proposta de políticas públicas executivas. Nesses, incorporam-se as demandas e preocupações da *policy community* com relação a problemas que são conhecidos da sociedade brasileira há décadas, a saber: as dificuldades de produção e comercialização, a má distribuição de terras no país, a pobreza rural, a falta de serviços básicos, entre outros.

O Programa Territórios da Cidadania trazia uma nova abordagem que questionava os instrumentos tradicionais da intervenção pública (setoriais, fragmentadas etc.). Tratava-se de uma estratégia que visava arquitetar novos mecanismos de regulação entre o Estado e a sociedade, buscando o reconhecimento e a valorização dos atores sociais. Segundo Cavalcanti, Wanderley e Niederle (2014), o Programa previa a inovação na capacidade de realizar a gestão integrada de ações setoriais, já que em seu desenho institucional presumia-se a criação dos colegiados territoriais, espaços essenciais para a organização do Programa e para pensar a governança integrada e territorializada das políticas públicas.

Essa concepção, do ponto de vista dos entrevistados, foi fundamental para que o Governo Lula, no seu segundo mandato, optasse por priorizar esse debate em sua agenda governamental.

Segundo um dos entrevistados,

Então o Programa Territórios da Cidadania você tinha o quê? Aí, você tinha um processo mais amplo, vigoroso, substancial de integração de ações, mas, essa integração de ações ela estava mais numa matriz, né... você tinha lá uma matriz “Ministério X o que é que você tem aqui...” É evidente que isso teve um peso político muito grande porque foi o presidente da república que liderou. Então foi o Lula que disse (batendo na mesa) “Eu quero esse negócio e esse negócio vai funcionar”. Então, estava na agenda política dele. (E01)

A ideia de um programa que articulasse vários ministérios, buscasse efetivamente reduzir a pobreza, trabalhasse com a ideia da cogestão e repensasse a estrutura federativa do país, chamou a atenção do presidente

Lula, inclusive em seus encontros com outras lideranças internacionais, conforme a fala abaixo:

Uma vez, eu estava com o então ministro do Desenvolvimento Agrário, Guilherme Cassel, nós íamos para uma agenda em Alagoas, eu o acompanhei e ali antes de pegarmos a aeronave, ficamos conversando. Naquele dia, ou dias antes, foi naquela semana, ele relatando que recebeu uma ligação do Palácio do Planalto que era o presidente Lula pedindo *pra* ele ir lá porque ele estava com o presidente Chávez, falando sobre o Programa Territórios da Cidadania. Chávez estava interessado e queria conhecer e chamou o ministro *pra* ir lá naquela hora. Ou seja, (...) estava na agenda do governo. (E01)

Ainda segundo a entrevista, havia dentro da Presidência da República um grupo gestor responsável por coordenar o Programa para além da equipe composta na SDT, sinalizando a importância conferida à política pelo presidente. “Você tinha uma estrutura, dentro da presidência que coordenava, que acompanhava, monitorava, tinha uma estrutura de reunião de ministros com a presidência para prestar contas” (E01).

Portanto, o Programa Territórios da Cidadania nasce nesse contexto de articulações e dinamização das ideias sobre estratégias de desenvolvimento e convencimento do Presidente da República.

## **Considerações finais**

Neste artigo buscou-se entender as dinâmicas do envolvimento de militantes na gestão pública e nos processos de construção de políticas públicas. No caso específico, tentou-se entender a gênese de construção da política de desenvolvimento territorial pós anos 1990 e como ela se consolida no período do Governo Lula. Buscou-se também entender como a comunidade específica dessa política exerceu o seu papel na inserção do tema na agenda governamental.

De modo geral, os entrevistados argumentaram que a inserção de militantes nas burocracias estatais foi fundamental para o acesso às informações e para a incorporação de demandas na agenda governamental. A ocupação de cargos no governo fez com que esses militantes se apropriassem das capacidades técnicas e modificassem as estruturas institucionais e, conseqüentemente, o modo de fazer políticas públicas. Mas, conforme destaca Cayres (2017, p. 4): “Afim, quem eram esses atores? Eram burocratas ou ativistas ou as duas coisas juntas e misturadas?”.

Percebe-se que esses atores formavam uma comunidade de política pública que, desde os anos 1980, já vinha discutindo propostas alternativas de desenvolvimento, em conjunto com os movimentos sociais, sindicatos, Igreja e acadêmicos de esquerda. Com a entrada dessas

pessoas na Secretaria de Desenvolvimento Territorial, no primeiro mandato de Lula, conformam-se no que se chamou de ativistas institucionais, ou seja, militantes das causas dos movimentos sociais e das lutas populares, mas também se tornaram burocratas no sentido de ter que se adaptar às regras institucionais e ao jogo político. De fato, o maior envolvimento dentro da gestão pública pode produzir diferentes significados e resultados para as políticas públicas, modificando o cotidiano de trabalho dentro da burocracia estatal. Mas conforme destaca Dowbor (2015, p. 117), “não se trata de um canal de acesso permanente ao Estado; seu uso está sujeito à dinâmica das coalizões governamentais”.

A utilização de sociogramas se configura, dessa forma, como auxiliar para a compreensão dos arranjos institucionais e relações formais e informais no processo da política. As redes criadas no contexto deste trabalho são representações gráfico-teóricas de relações (*links*, as relações – sociais, políticas, acadêmicas etc. – entre os nós) entre unidades (“nós”, atores e instituições) em um determinado ponto do tempo. Assim, observa-se que a conformação dessa rede é um conjunto de conexões em torno de interesses compartilhados, nos quais os objetivos são atingidos por meio de trocas materiais e imateriais (apoio financeiro, político, intelectual), o que permite visualizar como tais conexões formaram uma comunidade de política capaz de alavancar as discussões e tomar a frente de deliberações sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil.

No que tange às políticas de desenvolvimento territorial, a integração das pautas dos movimentos sociais na dinâmica da Secretaria possibilitou experiências e articulações que contribuíram para um novo olhar sobre o meio rural, não mais setorializado, mas pensado de maneira articulada ao meio urbano.

De todo modo, as entrevistas mostram que pensar políticas públicas requer entender o jogo político em suas mais variadas facetas: quem participa, como participa e que decisões são tomadas. Portanto, o artigo tentou mostrar, nessa relação entre Estado e sociedade, a capacidade dos ativistas de gerirem criativamente os limites colocados pela institucionalidade e potencializar o alargamento das fronteiras estatais.

## Referências bibliográficas

ABERS, R. N. Ativismo na Burocracia? O Médio Escalão do Programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTI, P.; LOTTA, G. (Eds.). *Burocratas de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015.

- ABERS, R. N.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, abr./jun. 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582014000200003&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582014000200003&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 15 jul. 2018.
- ABERS, R. N.; VON BÜLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, n. 28, p. 52-84, set./dez. 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222011000300004&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222011000300004&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 17 jul. 2018.
- ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. *Reforma Agrária - Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária*, v. 28, n. 1, 2, 3 e 29, n. 1, jan./dez. 1998, jan./ago. 1999. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/ppgdtsa/files/2014/10/Texto-Abramovay-R.-Agricultura-familiar-e-desenvolvimento-territorial.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2018.
- BARCELOS, M.; PEREIRA, M. M.; SILVA, M. K. Redes, campos, coalizões e comunidades: conectando movimentos sociais e políticas públicas. *BIB*, São Paulo, n. 82, p. 13-40, 2016b. Disponível em <http://anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-82/10589-redes-campos-coalizo-es-e-comunidades-conectando-movimentos-sociais-e-politicas-publicas/file>. Acesso em: 22 jun. 2018.
- BEDUSCHI FILHO, L. C. *Participação, aprendizagem social e desenvolvimento regiões rurais*. 2006. 169 f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde-28112011-140230/pt-br.php>. Acesso em: 22 jun. 2018.
- BEDUSCHI FILHO, L. C.; ABRAMOVAY, R. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 14, n. 3, p. 35-70, set./dez. 2004. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/436>. Acesso em: 15 mai. 2018.
- BORGATTI, S. P.; EVERETT, M. G.; FREEMAN, L. C. *Ucinet 6 for Windows: Software for Social Network Analysis*. Harvard: Analytic Technologies, 2002.
- BRITO, C. C. Conceito de território rural e políticas públicas e sua evolução histórica nos Governos FHC e Lula. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 22, n. 72, p. 173-192, mai./ago. 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/60260>. Acesso em: 10 mai. 2018.

- CAVALCANTI, J. S.; WANDERLEY, M. de N. B.; NIEDERLE, P. (Orgs.). *Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil*. Recife: Editora UFPE/Mini, 2014.
- CAYRES, D. C. *Ativismo Institucional no coração da Secretaria-Geral da Presidência da República: a Secretaria Nacional de Articulação Social no Governo Dilma Rousseff (2011-2014)*. 2015. 211 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/160675>. Acesso em: 10 mai. 2018.
- CAYRES, D. C. *Ativismo Institucional: Interações movimentos sociais e burocracia pública*. In: Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, 3., 2017, Vitória. *Anais...* Vitória: UFES, 2017. Disponível em: [http://www.pdpp2017.sinteseeventos.com.br/simpósio/view?ID\\_SIMPOSIO=16](http://www.pdpp2017.sinteseeventos.com.br/simpósio/view?ID_SIMPOSIO=16). Acesso em: 10 mai. 2018.
- COMERFORD, J. C. O mundo (perdido) da participação e os movimentos do campo. In: Encontro Anual da Anpocs, XLII, 2018, Caxambu. *Resumo...* Caxambu: Anpocs, 2018.
- COMUNIDADES EUROPEIAS. *A abordagem Leader: um guia básico*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2006. <https://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/fms/pdf/2B955B85-B3D9-7863-83DD-35A4B2809D9A.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2018.
- CORTES, S. V.; LIMA, L. L. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. *Lua Nova*, São Paulo, v. 87, p. 33-62, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n87/03.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2018.
- CORTES, S. V. Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 17, n. 38, p. 122-154, 2015. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222015000100122&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222015000100122&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 22 jun. 2018.
- DOWBOR, M. A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006). 2012. 288 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2012, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-06032013-111003/pt-br.php>. Acesso em: 16 jun. 2018.
- DOWBOR, M. Ocupando o Estado: a análise da atuação do Movimento Sanitário nas décadas de 1970 e 1980. In: CARLOS, E; OLIVEIRA, O. P.; ROMÃO, W. de M. *Sociedade civil e políticas públicas*. Atores e instituições no Brasil contemporâneo. Chapecó: Argos, 2014.
- ECHEVERRI, R. Emergência e evolução do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e nos Territórios da Cidadania. In:

- FAVARETO, A. et al. *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios*. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 12. Brasília: IICA, 2010.
- EMIRBAYER, M. Manifesto for a Relational Sociology. *American Journal of Sociology*, Chicago, v. 103, n. 2, p. 281-317, set. 1997. Disponível em: [https://www.jstor.org/stable/10.1086/231209?seq=6#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/10.1086/231209?seq=6#metadata_info_tab_contents). Acesso em: 15 ago. 2018.
- FAVARETO, A. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão: do agrário ao territorial*. 2006. 220 f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde-24042008-113514/pt-br.php>. Acesso em: 15 ago. 2018.
- FAVARETO, A. Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre desenvolvimento territorial. In: FAVARETO, A. et al. *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios*. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 12. Brasília: IICA, 2010.
- FERREIRA, D. D. *Ativismo institucional no governo federal: as práticas dos analistas técnicos de políticas sociais*. 2016. 153 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2016. Disponível em: [http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFBC\\_4be13b8f76530dbea39892fa9dc9ecfd](http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFBC_4be13b8f76530dbea39892fa9dc9ecfd). Acesso em: 15 mai. 2018.
- GOMES, S. C.; MOURA, J. T. V. de; SILVA, J. A. Como um problema social entra na agenda governamental e vira uma política pública? O caso das demandas dos movimentos sociais na adoção do Plano Juventude Viva. In: Encontro Anual da ANPOCS, 40., 2016, Caxambu. *Anais...* Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/40-encontro-anual-da-anpocs/st-10/st24-5/10545-como-um-problema-social-entra-na-agenda-governamental-e-vira-uma-politica-publica-o-caso-das-demandas-dos-movimentos-sociais-na-adocao-do-plano-juventude-viva-1?path=40-encontro-anual-da-anpocs/st-10/st24-5>. Acesso em: 10 mai. 2018.
- GUIMARÃES, M. D. A. *Desenvolvimento rural: territórios e redes*. 2013. 287 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=135722](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=135722). Acesso em: 10 mai. 2018.
- HECLO, H. Issue networks and the executive establishment. In: KING, A. (Ed.). *The new American political system*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.

- KINGDON, J. W. *Agendas, alternativas and public policies*. 2. ed. Ann Arbor: University of Michigan, 2003.
- LAVALLE, A. G.; CASTELLO, G.; BICHIR, R. Atores periféricos na sociedade civil: redes e centralidades de organizações em São Paulo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 23, n. 68, p. 73-96, out. 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092008000300006&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092008000300006&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 10 mai. 2018.
- LOTTA, G. S.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2015. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782016000100049](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000100049). Acesso em: 20 jun. 2018.
- MARQUES, E. C. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 41, p. 45-67, out. 1999. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0102-69091999000300004&lng=en&rm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0102-69091999000300004&lng=en&rm=iso&tlng=pt). Acesso em: 20 jun. 2018.
- MISCHE, A. De estudantes a cidadãos: redes de jovens e participação política. *Revista Brasileira de Educação*, n. 5-6, p. 134-150, 1997.
- MOSSBERGER, K. State-Federal Diffusion and Policy Learning: from Enterprise Zones to Empowerment Zones. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 29, n. 3, p. 31-50, 1999.
- MOURA, J. T. V de; SILVA, M. K. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 16, n. suplementar, 2008. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/28198>. Acesso em: 10 jun. 2018.
- PETTINICCHIO, D. Institutional Activism: Reconsidering the Insider/Outsider Dichotomy. *Sociology Compass*, Nova Jersey, v. 6, n. 6, p. 499-510, 2012. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2508870](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2508870). Acesso em: 15 mai. 2018.
- SANTORO, W. A.; MCGUIRE, G. M. Social Movement Insiders: The Impact of Institutional Activists on Affirmative Action and Comparable Worth Policies. *Social Problems*, v. 44, n. 4, p. 503-519, nov. 1997.
- SILVA, M. K.; OLIVEIRA, G. de L. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento – uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, n. 28, p. 86-124, set./dez. 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222011000300005&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222011000300005&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 15 mai. 2018.
- SKOGSTAD, G. Policy Networks and Policy Communities: Conceptual Evolution and Governing Realities. In: Annual Meeting of the Canadian

Political Science Association, jun. 2005, Londres. *Anais...* Londres: University of Western Ontario, 2005. Disponível em: <https://www.cpsa-acsp.ca/papers-2005/Skogstad.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018.

VEIGA, J. E. da et al. *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília: Convênio FIPE – IICA (MDA/CNDRS/NEAD), 2001.

MOURA, Joana Tereza Vaz de; PONTES, Bárbara Maia Lima Madeira. 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, p. 180-207, fev. 2020.

**Resumo:** (*A gênese da política de desenvolvimento territorial no Brasil: atores, redes e a comunidade de política pública*). O artigo tem como objetivo desvendar a gênese da política de desenvolvimento territorial no Brasil, olhando para a importância das redes sociais na formação de uma comunidade de políticas pública específica sobre desenvolvimento rural com viés territorial. Busca-se trazer para o debate as influências de diversos atores da rede (militantes ou simpatizantes de movimentos sociais) que figuravam no cenário rural brasileiro e que, com a entrada do presidente Luís Inácio Lula da Silva, em 2003, tornam-se membros da burocracia estatal, inclusive assumindo cargos de alto escalão. Trabalha-se com a hipótese de que as perspectivas assumidas por esses atores foram centrais nas definições das políticas territoriais. A relação entre movimentos sociais, partidos políticos e Estado é pensada a partir da sociologia relacional, utilizando a ideia de redes sociais e comunidade de política pública, buscando identificar quais atores ocuparam postos-chave em arenas deliberativas e decisórias e como se articularam com demais burocratas. Foram realizadas entrevistas com atores-chave como a principal fonte de dados para a análise. Reforça-se que, mais do que um contexto institucional favorável, ou seja, a abertura de janelas de oportunidades possibilitadas pelo Governo Lula, são as ações dessa comunidade desde os anos 1990 que de fato produzem ideias/valores e definem as políticas públicas com o viés territorial para pensar o desenvolvimento no país.

**Palavras-chave:** redes sociais; desenvolvimento territorial; comunidade de política.

**Abstract:** *(The genesis of territorial development policy in Brazil: actors, networks and the public policy community).* This article aims to understand the genesis of the territorial development policy in Brazil looking to the significance of social networks and the policy community in this process. It seeks to bring to the debate the influence of a range of actors in the network (militants or sympathizers of social movements) that were part of the Brazilian rural scene and that, with the entry of President Luís Inácio “Lula” da Silva in 2003, became members of the state bureaucracy, even assuming high ranking positions. We work with the hypothesis that the perspectives assumed by these activists were central in the definitions of the territorial policies. The relationship between social movements, political parties and State is addressed on the basis of relational sociology, using the idea of social networks and public policy community. seeking to identify which actors have occupied key positions in the deliberative and decision arenas and how they have articulated with other bureaucrats. Interviews were conducted with central actors as the principal source of data for analysis. It is reinforced that more than a favorable institutional context, that is, the opening of windows of opportunity made possible by the Lula government, are the actions of this community since the 1990s that in fact produce ideas/values and define public policies with a territorial bias to rethink development in the country.

**Keywords:** social networks; territorial development; policy community.



*Creative Commons License. This is an Open Access article, distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License CC BY 4.0 which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium. You must give appropriate credit, provide a link to the license, and indicate if changes were made.*