

003

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SESSÕES TEMÁTICAS



III ENEPCP ANAIS

INTERFACES PARA A ANÁLISE DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: A ABORDAGEM COGNITIVA E A COMUNIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Joana Tereza Vaz de Moura- UFRN
Paulo Sidney Gomes Silva- IFRN

RESUMO

O artigo examina a ação estratégica de ativistas que conformam a comunidade política da discussão territorial no Brasil. Procuramos evidenciar o papel das ideias, das representações sociais e da aprendizagem nas políticas públicas. Dentre as distintas perspectivas teóricas, optamos por utilizar a interface de contribuições norte-americanas e francesas, buscando compreender os processos de construção e institucionalização de políticas públicas. Assim, no quadro teórico norte-americano, utilizamos a ideia de redes e comunidade de políticas públicas. Na vertente francesa, a abordagem cognitiva enfatiza as ideias compartilhadas pelos atores. Por fim, o artigo exemplifica a interseção dessas duas perspectivas mostrando como as ideias, representações sociais e valores assumidos pelos ativistas, com cargos na gestão petista, foram centrais nas definições das políticas territoriais.

Palavras-chave: comunidade de políticas públicas; abordagem cognitiva; políticas territoriais; ativistas.

INTRODUÇÃO

A análise do processo político das 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 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, segundo o qual o processo de formulação e implementação das políticas públicas, antes centralizadas e conduzidos 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 compreender a comunidade de políticas públicas, composta por atores múltiplos, burocratas, legisladores, grupos de interesse, pesquisadores e especialistas, para cada área temática (SABATIER, 1991, p. 148).

Skogstad (2005) utiliza o conceito de comunidade de políticas públicas 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 de os Estados terem expandido seu envolvimento com a sociedade e com o mercado” (p.02). Ainda segundo a autora, “Skogstad e Coleman utilizaram o termo comunidade política 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.03).

Ao compreender que diferentes atores participam do processo de elaboração de políticas públicas, conseqüentemente estamos lidando com uma complexidade de percepções, entendimentos, visões de mundo e perspectivas sobre diferentes temáticas, já referenciada pela abordagem cognitiva, que surgiu nos anos de 1980 – 1990 associando 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). De acordo com esta abordagem, as políticas públicas são o resultado de interações sociais entre atores coletivos que dão lugar à produção de ideias, representações e valores comuns em sistemas regidos por instituições (GRISA, 2012; JOBERT, 2004).

Diferente do que se possa imaginar, não se deve caracterizar a abordagem cognitiva como uma corrente teórica e metodológica homogênea e unificada. Para além do fato de levar em conta o universo cognitivo dos atores na análise da ação pública, os quadros analíticos que podem ser considerados como a ela integrados guardam profundas diferenças que resultam em distintas dimensões de análise. Para fins desta pesquisa, adotaremos um destes quadros, *fóruns* e *arenas*, por acreditarmos que a sua adoção será preciosa para a identificação e análise das ideias que consubstanciaram as políticas públicas territoriais, bem como os atores que atuaram nesse processo.

Desse modo, o processo de formulação das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil será analisado a partir de um de quadro analítico misto (*comunidade de políticas públicas e fóruns e arenas*), centrados nos atores, concebendo ideias, interesses e instituições como facetas completamente integradas da realidade individual e social, cabendo a estes o papel de depositários de ideias e interesses e que conformavam essa comunidade de política pública

Isso posto, o artigo tem como objetivo principal examinar a ação estratégica desses atores, a partir de trajetórias que conformam a comunidade da discussão territorial no Brasil, desde meados dos anos 80 e que, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder, em 2003, conseguiram elaborar e implementara política de desenvolvimento territorial rural, como o PRONAT, em 2003, e o Programa Territórios da Cidadania, em 2008.

Este artigo insere-se numa discussão maior de uma pesquisa em andamento sobre o processo de constituição do Programa Territórios da Cidadania, coordenado por um dos autores e que têm entrevistado uma série de militantes, gestores e acadêmicos que participaram da discussão sobre desenvolvimento territorial no Brasil de diferentes maneiras. Para esse artigo, como o foco está na institucionalidade da política, foram utilizadas quatro entrevistas em profundidade com militantes 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 cargos¹. Utilizou-se também como fonte de dados textos acadêmicos sobre a temática (teses, dissertações e artigos), atas das reuniões do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF e documentos oficiais.

Destacamos que uma série de atores que atuavam como assessores de políticas de desenvolvimento nos anos 1980/90 passaram a integrar o Estado, pós eleições de 2002, ocupando cargos estratégicos dentro do aparato burocrático e constituíram, juntamente com outras pessoas (intelectuais, cientistas etc.) uma comunidade de política pública para o desenvolvimento rural. Esses atores refletem um padrão dos militantes brasileiros que têm engajamentos múltiplos (grupos religiosos, entidades sociais, movimentos, partidos, governos, fóruns institucionais etc.), denominado por Mische (1997) de “militância múltipla”. Portanto, no momento de criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), em 2004, esses atores, tidos como pessoas qualificadas, de reconhecimento e com relação direta com os movimentos sociais, foram recrutados.

Percebemos que as trajetórias múltiplas vão se cruzando em vários momentos e contribuem para o encontro e fortalecimento de uma comunidade política que aproveita a janela de oportunidade (KINGDON, 2003) em 2003, para propor políticas públicas que contribuíssem efetivamente para a transformação do meio rural.

¹ Seus nomes foram omitidos neste trabalho para preservá-los. Utilizamos para a identificação dos entrevistados a letra E, seguido do número atribuído a cada ator (E01, E02, E03, ..., por exemplo). As entrevistas foram realizadas entre outubro de 2017 e abril de 2018.

1. UMA ANÁLISE PRODUZIDA A PARTIR DE ABORDAGENS COMBINADAS

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 novos lentes analíticas a esse processo. Alguns conceitos como o de subsistemas, comunidades de políticas, redes de políticas públicas e redes temáticas 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 e Jones, 1993; Sabatier e Jenkins-Smith, 1993; Howlett e Ramesh, 1998; 2003 apud CAPELLA e BRASIL, 2015; p.59).

No que tange à discussão sobre os subsistemas, os autores vão destacar 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 e BRASIL, 2015; p.58).

Outra perspectiva debruçada pelos autores é o conceito de redes de políticas públicas, refinada por Rhodes a partir da ideia de *issues network* de Hecló (CAPELLA e BRASIL, 2015). Para Rhodes, 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. Muitos desses grupos ou atores acabam sendo institucionalizados 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 ideia de comunidade política, 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.

Desse ponto de vista, infere-se que os integrantes dessa *policy community*, com trajetórias de inserção em diversas organizações e entidades associativas construíram concepções acerca da ideia de desenvolvimento que estivesse relacionado aos princípios de democratização do acesso à terra, promoção de políticas públicas que abarcasse um conjunto de municípios com baixos índices de desenvolvimento, justiça social e redução da pobreza rural.

Fouilleux (2011, p.88), refere-se à abordagem cognitiva como uma tradição de análise e uma literatura essencialmente francesa, desenvolvida na valiosa obra *o Estado em ação (L'État en action, 1987)*, cujos autores tiveram a proeza de agregar a ‘função intelectual das políticas públicas’ à análise de sua “função de decisão”. 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 (Muller, 2008).

Fouilleux (2003; 2011), sugere interpretar uma política pública como um conjunto de ideias institucionalizadas ou como o resultado de uma institucionalização diferenciada de ideias. Em outras palavras, as ideias seguem uma trajetória, mais precisamente um processo de seleção desde sua produção (nos fóruns de comunidades de atores) até serem convertidas, concretizadas sob a forma de instrumentos de políticas públicas (Fórum das comunidades de políticas públicas), o que implica dizer que nem todas chegarão às mesas formais de negociação. Complementando seu quadro interpretativo proposto, Fouilleux (2000, p. 278) define as ideias como ‘um conjunto de representações, quadros de análise e de esquemas de interpretação diversos que fazem sentido através de sua encarnação em comunidades de atores específicos. A autora faz questão de enfatizar que os interesses serão levados em consideração em sua abordagem através das representações feitas pelos atores envolvidos.

Dando sequência à sua tese, Fouilleux (2011) argumenta que o que atribui tangibilidade às ideias é justamente o fato de as mesmas serem “encarnadas, defendidas pelos atores”, a exemplo do que acontece com as instituições, razão pela qual uma abordagem alicerçada nas ideias supõe necessariamente que seja focada nos atores. Ela faz questão de enfatizar que ao se referir às ideias, confere sentido amplo, englobando os interesses dos atores como parte das mesmas. Ademais, a autora defende que as variáveis “ideias”, “interesses” e “instituições” assumem relevância real na abordagem cognitiva por meio da interiorização e da reivindicação mais ou menos explícita das mesmas por parte dos diferentes atores.

Essas três variáveis ou dimensões possíveis, cuja integração às análises da abordagem cognitiva é reivindicada por Fouilleux, são denominadas por Bruno Palier e Yves Surel (2005, p. 7-8) de 'três is'. Esses autores, que muito provavelmente inspiraram a autora, constataam que embora a aplicação desses elementos (ideias, interesses e instituições) e de suas noções, por vezes diversamente substantivada, possa sugerir ocorrer de forma separada da análise, seu uso se faz frequentemente na análise da ação pública tendo seu escopo analítico não limitado a um campo de pesquisa específico. Os autores, ao buscarem explicitar o ineditismo da abordagem de pesquisa por eles adotada, afirmam que uma boa parte dos trabalhos recentes apresentam em comum o fato de insistirem no peso de ideias, interesses e instituições sobre a gênese, desenvolvimento e implementação de políticas públicas sem, contudo, buscar encontrar uma articulação entre esses três conjuntos de variáveis. É essa articulação, prosseguem os autores, que torna possível permanecer atento à pluralidade de possíveis dimensões da análise e à diversidade de possíveis 'causas' no estudo de ação pública, além de permitir formular *a priori* diversas hipóteses sobre os fenômenos observados, que podem se revelar concorrentes ou complementares *a posteriori*.

Nesse sentido, a escolha de um quadro de análise centrado nos atores, concebe ideias, interesses e instituições como facetas completamente integradas da realidade individual e social, cabendo a estes o papel de depositários de ideias e interesses, permanecendo, contudo, intimamente ligados às instituições, em graus diversos, presentes no quadro institucional no seio do qual eles (atores) interagem e cuja participação continua possibilita a fabricação e a modificação das ideias (FOUILLEUX, 2003, p. 28). Essa abordagem fundada na função cognitiva da ação pública foi desenvolvida por vários autores que buscam mostrar que a ação pública se organiza em torno de quadros de análise que constituem o universo cognitivo dos atores e que apresenta uma certa estabilidade no tempo (Muller, 2008).

Jobert (1992; 1994; 2004) desenvolveu uma abordagem mais fina, fundada na noção de *fóruns e de arenas* das políticas públicas (FOUILLEUX, 2011, p. 90). Fouilleux (2003; 2011) define os *fóruns* como comunidades de atores mais ou menos institucionalizados (no sentido de instituições empregado por North), regidos por dinâmicas e regras do jogo específicas no seio do qual os atores intervêm no mesmo campo de atividade. São, portanto, espaços ou cenas de argumentação, nos quais as representações em torno de uma política pública são lançadas e discutidas (assim como as ferramentas e os modelos mais apropriados para analisá-las ou avaliá-las). As *arenas*, por sua vez, "são palcos institucionalizados nos quais se travam as negociações formais e se tomam as decisões de fabricação das políticas públicas". Assim, o modelo analítico aprimorado por Fouilleux repousa sobre uma distinção entre *fóruns e arenas*². A autora identifica duas categorias de *fóruns* formalmente definidas: *produção de ideias* e outro direcionado à institucionalização de tais ideias (*fórum das comunidades de políticas públicas*).

Os *fóruns* de produção de ideias, como a própria designação sugere, são locais onde são produzidas, circulam e são progressivamente selecionadas as ideias que alimentam o debate sobre as políticas públicas, sendo cada fórum regulado por interesses e instituições distintas, podendo cada ator participar de mais de um deles. Também são distintos nesses espaços, além das ideias produzidas sobre uma mesma política, os critérios de aceitabilidade e coerência dos discursos, e, não menos, os pontos de vistas e percepções que geram controvérsias e disputas (NIEDERLE e GRISA, 2013).

Quanto ao *fórum das comunidades de políticas públicas* no modelo proposto por Jobert e Fouilleux, este se constitui no espaço de encontro e de discussão dos porta-vozes dos diferentes *fóruns* de produção de ideias, composto de forma heterogênea por políticos, intelectuais, profissionais, administradores públicos, cientistas, etc., no qual se processa a reutilização, a seleção e institucionalização das ideias, transformando-as em instrumentos de políticas públicas (GRISA, 2012; NIEDERLE e GRISA, 2013). É, portanto, nesse espaço caracterizado por uma forte heterogeneidade que se instaura a negociação entre os atores protagonistas com vistas à construção das políticas públicas.

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: UM BREVE RESGATE

A partir do início dos anos 1990, com o agravamento da crise econômica e consequentemente da exclusão social, impulsionam-se grandes transformações estruturais no âmbito da ação pública. Estas transformações marcaram, portanto, uma ruptura na maneira de analisar e pensar o desenvolvimento rural (MOURA e MOREIRA, 2014).

² A autora explica como se processa no Fórum das comunidades de Políticas Públicas a mudança da fase 'fórum', caracterizado por ser um espaço de debates, para a fase 'arena', espaço de negociação. Na configuração fórum, vigora um compromisso concertado entre os atores, o que resulta na institucionalização de uma política pública. Enquanto esse compromisso vigorar, a política dele resultante segue seu curso 'normal', não sendo no seu todo alterada ou questionada. Corresponde a uma fase de suspensão da negociação, de maturação progressiva da controvérsia. Quando tal compromisso é de forma direta e abertamente ameaçado, o fórum muda de configuração, passando a vigorar uma fase de instabilidade, o que demanda uma renegociação do mesmo, instaurando-se assim a conformação da fase de conjuntura crítica ou arena, momento em que o debate e a controvérsia entre os atores são tornados públicos, visíveis para o grande público, e o compromisso vigente poderá ser mantido ou renovado, podendo, assim, dar origem a mudanças na política anteriormente institucionalizada ou a uma nova política pública. (FOUILLEUX; 2000;2003)

A abordagem territorial aparece no âmbito das estratégicas de gestão pública no Brasil. Esta nova abordagem questiona os 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. Neste 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 desse ano, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial-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 amplo 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 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 e SORIANO, 2010).

A política territorial, tanto na primeira versão (PRONAT) como na modalidade Territórios da Cidadania, apresenta objetivos, diretrizes, estratégias e eixos de ação e resultados a serem alcançados (com recursos estimados para aplicação por território) a curto, médio e longo prazos, estabelecidos nos planos territoriais de desenvolvimento sustentável elaborado para cada território. No período de 2004 (quando o Pronat de fato iniciou sua implementação, até 2015 (quando iniciou o desmonte dos instrumentos de políticas territoriais) foram apoiados pela política territorial 239 territórios rurais abrangendo 3.568 municípios, (64,3% do total do país) e um universo de mais de 76 milhões de habitantes³.

³ Extraído de apresentação feita pela SDT em encontro nacional dos Nedets, 13 de maio de 2014.

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 destes 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.

Assim como o processo de constituição do campo da economia solidária no Brasil analisado por Silva e Oliveira (2011), o processo de constituição da discussão sobre desenvolvimento territorial também congregou uma diversidade de organizações e instituições que começa a dar seus primeiros passos ainda no final dos anos 80, onde uma série de atores-chave e experiências consolidavam-se no campo do desenvolvimento agrário, buscando repensar o papel do desenvolvimento no meiorural.

No caso das políticas territoriais, esse campo é composto basicamente pelas seguintes institucionalidades/órgãos colegiados (espaços de debates, negociação e decisão sobre as políticas de desenvolvimento rural) e comunidades de atores: 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 (CODETERS), no âmbitos dos territórios.

Em termos de comunidades de atores, atuavam nas políticas territoriais 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 Semi-Árido - 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 no Brasil”, que em determinados momentos pautaram a dinâmica do desenvolvimento rural a partir da perspectiva territorial. No caso da presente pesquisa, as trajetórias dos entrevistados se mostraram fundamentais para entender essas aproximações. O item seguinte se debruça sobre isso.

AS TRAJETÓRIAS DEFININDO A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS

A política de desenvolvimento territorial rural no Brasil teve início com a formulação do PRONAT e se firmou com o lançamento do Programa Territórios da Cidadania, em 2008, conforme destacado no item anterior. Entretanto, como já sabido, 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 respectivos estados de origem dos entrevistados), militância em movimentos sociais (movimento estudantil, MST, CONTAG, FETRAF, entre outros) e nas pastorais da Igreja Católica. Essas várias formas de ativismo - mas também de uma inserção na gestão pública - contribuiu para a aproximação desses atores no campo do desenvolvimento rural. 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 contribuem 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 contribuíssem efetivamente para a transformação do meio rural.

Destacamos que um ator pode atuar, em momentos distintos, em diferentes fóruns de produção de ideias desde que em concordância com as regras inerentes a cada um deles, tornando-se vetor e porta-voz de ideias, valores e representações acerca de como as políticas públicas devem ser operadas. Nierdele e Grisa (2013) citam como exemplo o caso de um agricultor, que também é dirigente sindical, que passa a atuar na esfera governamental. Quando isso ocorre, as ideias deste ator são reinterpretadas e podem fomentar projetos diferentes daqueles que originalmente defendiam.

O primeiro entrevistado (E01), é agrônomo, pela UFERSA em Mossoró, com especialização em Cooperativismo na Universidade Federal Rural de Pernambuco, mestre e doutorando em Ciências Sociais, na UFRN. Na época da graduação atuou no movimento estudantil e filiou-se ao Partido dos Trabalhadores- PT. Sua experiência profissional teve início em uma ONG, a Associação de Apoio às Comunidades do Campo (AACC), no Rio Grande do Norte, trabalhando com desenvolvimento rural, com assentamentos de reforma agrária e comunidades rurais. Segundo ele,

começando a estagiar na AACC eu tive a oportunidade inclusive de participar de um seminário que houve em Recife que era fruto do processo de construção dessa agenda, espécie de grito da seca que mobilizava os sindicatos e as federações ligadas a CONTAG, acho que isso foi em março, abril, de 1993(...)"

Depois o entrevistado teve uma experiência na gestão pública como gestor do INCRA no Rio Grande do Norte, na condição de superintendente regional, durante dois anos. De 2005 a 2013 esteve em Brasília, onde nos primeiros dois anos atuou na diretoria de obtenção de terras e meio-ambiente e depois, nos quatro anos seguintes, na diretoria de desenvolvimento de assentamento no INCRA. E no último período, cerca de um ano e meio, teve atuação mais direta no Ministério de Desenvolvimento Agrário-MDA, na Secretaria de Desenvolvimento Territorial-SDT, coordenando uma área de inclusão produtiva, no âmbito da secretaria.

Na sua trajetória de militância estudantil conheceu o entrevistado E02 em Mossoró/RN. O entrevistado E02, natural de Santa Catarina, foi seminarista durante dois anos e depois foi para a Pastoral da Juventude, quando começa a se engajar politicamente, conforme sua fala: "Meu trabalho com a pastoral da juventude foi o que proporcionou, digamos assim, uma leitura mais política da realidade". Como morador de um pequeno município, teve uma relação muito próxima com a agricultura e aos 19 anos saiu para fazer faculdade, seguindo os passos do irmão mais velho que já estudava agronomia e atuava no movimento estudantil. Essa proximidade com o irmão fez com que ele engajassem também na militância.

Eu tinha um irmão que já estava fazendo agronomia em Florianópolis. Então ele se engajou muito fortemente nesse período já na agronomia, já tendo contato com toda uma discussão que já estava sendo feita aí a nível nacional, dentro da academia, mas também junto às associações de engenheiros agrônomos fazendo uma crítica a todo o modelo de desenvolvimento da agricultura né? Essa questão da luta pela reforma agrária e, ao mesmo tempo, uma crítica ao modelo e a base tecnológica ao modelo de produção e comercialização e etc. (...) isso tudo falando de meados dos anos oitenta. Bom, então quando eu fui para Florianópolis fazer curso de agronomia, eu já me engajei direto aí com o pessoal que já estava militando.

Em 1985, quando começaram as grandes ocupações de terra pelos movimentos sociais, o oeste de Santa Catarina foi um local em que várias lideranças começaram a participar desse processo e as relações entre estes movimentos de luta pela terra e movimento estudantil foram ficando próximas. Este fato teve um grande impacto na trajetória do entrevistado 02 que conta:

oeste de Santa Catarina é um celeiro de boa parte das lideranças do movimento sem-terra a nível nacional. Eles também fizeram vários movimentos, várias ocupações no centro de Florianópolis. Então, houve ali um engajamento bastante forte do movimento estudantil com o movimento sem-terra, ajudando o movimento a entrar nas universidades, na sala de aula, ajudando o movimento a fazer as discussões sobre o que era a luta pela terra. A gente fazia estudos e criava materiais que pudessem demonstrar a distribuição injusta da terra trabalhando com o índice de GINI. Então a gente construiu um discurso em torno do qual a gente ia pra dentro das salas de todos os cursos das universidades.

Participando ativamente da coordenação da Federação dos Estudantes de Agronomia do Brasil- FEAB, em 1989 ele vai para o Congresso Nacional dos Estudantes de Agronomia do Brasil- CONEA, coordenando núcleos permanentes de discussão de algumas temáticas referentes à reforma agrária, pequena produção e agricultura alternativa. Ainda na graduação, o entrevistado foi trabalhar no Centro de Socioeconomia e Planejamento Agrícola - CEPA, em Santa Catarina, e depois na Secretaria de Agricultura deste estado, para trabalhar com o tema da reforma agrária. Após se formar, em 1991, continuou trabalhando com reforma agrária no estado de Santa Catarina e foi quando fez um curso de planejamento de áreas de assentamento, a partir de um convênio INCRA-PNUD, juntamente com técnicos provenientes de outros estados. Esse fato é importante, pois a constituição da rede começa a tomar maior corpo, já que outras pessoas que discutiam as mesmas temáticas começam a ter maior contato e começam a participar de outros contextos e espaços para a difusão das ideias e práticas, conforme retrata o entrevistado:

Então eu passei um mês em Recife, fazendo um curso para ser instrutor dos cursos de planejamento de gestão de áreas de assentamento (...). Eu sou convidado a fazer parte de uma equipe pra trabalhar com o banco do Nordeste- PNUD. Então aquela equipe que trabalhou no planejamento estratégico de gestão de áreas de assentamentos, com o fim daquele convênio com o INCRA, foi criado um novo convênio com o Banco do Nordeste-PNUD. E aí, em noventa e três eu venho morar em Recife.

A partir da sua vinda para o Nordeste, o entrevistado retoma alguns contatos com a militância estudantil da época da FEAB, que também estavam trabalhando com as mesmas questões, e que em 2003 são convidados a participarem do governo Lula.

Então ali eu retomo, digamos assim, o contato com alguns companheiros de militância, né (...) 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.

O entrevistado E02 muda-se para Brasília, em 2003, a convite do então secretário de Desenvolvimento Territorial da época e do entrevistado E03, onde começa a trabalhar como consultor na SDT. “Em 2003 eu venho pra Brasília como consultor do IICA, e não como gestor com cargo comissionado, e passo a apoiar a construção da política territorial naquele momento” (E02). O entrevistado ressalta o fato de ter ido para Brasília como consultor pela experiência da atuação de algumas lideranças que saíam da militância e iam para a gestão pública, abandonando o movimento.

eu vim, me dispus a integrar a equipe desde que não fosse como cargo comissionado e sim como consultor. Isso, digamos assim, já era uma definição, um projeto de vida que eu tinha desde a época que eu estava em Chapecó, quando a primeira deputada estadual do PT de Santa Catarina me convidou pra vir a ser assessor dela e eu não me dispus assim porque (...) minha percepção é que as lideranças perdiam a sua identidade quando assumiam cargos de direção ou iam para o Governo. Elas eram presidentes de sindicatos, depois de serem presidentes de sindicatos não voltavam mais a serem agricultoras porque ou elas tinham que ir pro departamento rural da CUT, ou elas tinham que ir pra federação dos trabalhadores da agricultura, ou ela tinham que ser vereadoras ou alguma coisa que as jogasse pra cima (...).

Portanto, apesar do seu relacionamento de proximidade com o partido e com pessoas da gestão, sua inserção profissional no governo deveria se dar a partir de um contrato de consultoria, estabelecido com os entrevistados E03 e E04.

O entrevistado E03, assim como os outros dois, também tem a trajetória na militância estudantil, através da FEAB. A relação com o entrevistado E01 tem a ver com parentesco, já que os dois são primos, mas também pela participação no movimento estudantil (graduação em agronomia em Mossoró) e na vida profissional, quando também atua com E02 numa mesma organização. Todos os três com uma visão crítica sobre o modelo de desenvolvimento rural estimulado e implementado pelos governos naquele período. Na fala de E03 isso aparece claramente:

Eu comecei a questionar o modelo de desenvolvimento que particularmente eu era preparado para estimular, então era um modelo agropecuário onde o povo era reserva de mão de obra para o grande “boom” que seria o agronegócio (...) foi o tempo da década de 90 que a gente começou a discutir a tal da agricultura alternativa (...) isso acabou me guiando, quando eu saí da universidade, pra uma trajetória que batia já com uma formação política que eu vinha tendo ao longo da minha vida.

O entrevistado também aponta para uma relação de proximidade com o partido dos Trabalhadores, os grupos da Igreja e o MST.

A minha relação política, na época eu já tinha relação com PT né? E aí eu conheci o pessoal do serviço de assistência rural aqui da arquidiocese de Natal, e tinha vários amigos do tempo do grupo de jovens (...) Eu vivi naquela época (1985) junto com o MST a construção de uma política de assistência técnica, (...) as primeiras vezes que eu vivi na prática o conceito de uma gestão social, ou seja, o MST, que era um movimento, junto com o INCRA, que era governo, sentando e discutindo uma política pública de assistência técnica pro campo. (E03).

A relação com a Igreja e com o MST possibilitou a sua participação na coordenação do Programa Lumiar, criado em 1996, que buscava fornecer assistência técnica aos assentados. A partir dessa coordenação o entrevistado se aproxima da Federação dos Trabalhadores da Agricultura do RN-Fetarn, onde passa a desenvolver e a propor um desenvolvimento sustentável com um conceito mais amplo “que planejar de forma mais amplas os vários temas de forma articulada, ligada, integrada” (E03).

O entrevistado E04, sergipano, graduado em cooperativismo pela Universidade Federal da Paraíba nos anos 80 e nos anos 90 foi diretor da ASSOCENE - Associação de Orientação das Cooperativas do Nordeste, organização de apoio à agricultura familiar, desenvolvimento rural e que, segundo ele, “funcionava quase que como, digamos assim, um braço técnico dos movimentos sociais, isto é, na região nordeste, especialmente da CONTAG, mas também com relação muito forte com o MST”. Foi secretário do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF e em 2003 assume a gestão na Secretaria de Desenvolvimento Territorial-SDT.

O entrevistado **E05**, catarinense, militou nos anos 70 na Igreja progressista, na teologia da Libertação, depois foi liderança sindical nos anos 1980. Em 1989, ajuda a construir o PT e se torna o primeiro presidente, também foi um dos fundadores e articuladores nacionais do MST. “A partir de 1991, eu vim morar em Brasília para centralizar melhor a nível nacional, era um lugar onde facilitava o deslocamento e então começamos a organizar as cooperativas”. Em 2007, começou um curso na faculdade em agroecologia. Atualmente é representante do MST, sendo uma das lideranças no contexto nacional, ou seja, militante do movimento desde a sua criação, além de reconhecido como sendo o braço direito de João Pedro Stédile. O entrevistado também tem uma relação pessoal forte com o Partido dos Trabalhadores, já que é casado com uma militante e ex dirigente do PT. Portanto, sua trajetória se cruza com as dos demais no momento de grandes discussões sobre os rumos da reforma agrária no país e a construção de um novo modelo de desenvolvimento.

No processo de discussão das políticas territoriais, segundo ele, o MST esteve presente desde o início nas conversas informais com diversos segmentos da sociedade, mas mais ativamente participando de espaços de diálogos, com maior centralidade dentro do Governo. “Nós participamos também porque esse debate transcorria em várias áreas, inclusive dentro do governo, estava dentro do MDA, estava no INCRA. Esse debate foi aprofundado bastante no CONDRAF, né?” (E05).

O entrevistado **E06**, cearense, agrônomo, foi extensionista da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará – EMATERCE (1981-1990). Também trabalhou como assessor e Educador Popular do Centro de Assessoria e Pesquisa – ESPLAR, na Temática de Agroecologia (1991 – 1993); consultor em Planejamento Estratégico Municipal no Projeto PRORRENDA GTZ (2000); coordenação técnica e pedagógica do projeto BANCO DO NORDESTE/PNUD – Desenvolvimento Local (1993 – 2000); consultor em Comércio Justo e Solidário pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA (2001-2002); e consultor em Desenvolvimento Rural Sustentável pelo Centro de Estudo do Trabalho e Assistência ao Trabalhador – CETRA (2003). Atualmente é assessor de políticas sociais da CONTAG, nas temáticas de: Educação do Campo, Proteção Infância Juvenil e Saúde. Foi também conselheiro do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente- CONANDA, do Conselho Nacional de Saúde. e do Fórum Nacional de Educação. De 2004 a 2010 foi o articulador da Política de Desenvolvimento Territorial no estado do Ceará, passando, em 2011 e 2012 à condição de consultor na SDT em Brasília, mais especificamente na assessoria aos colegiados territoriais.

Desse ponto de vista, infere-se que os integrantes dessa *policy community*, com trajetórias de inserção em movimentos sociais, partido político e diversas organizações construíram concepções que acabaram por influenciar a formulação da política de desenvolvimento de territórios rurais. Se retomarmos os fundamentos importantes que alicerçaram estas políticas, tais como desenvolvimento rural sustentável, democracia, participação social e cruzarmos com a perspectiva conceitual defendida e expressa pela Contag em seu projeto Alternativo de desenvolvimento rural Sustentável (PADRS), com os fundamentos adotados nas experiências conduzidas por muitas ONGs que atuam no assessoramento às áreas de reforma agrária e comunidades rurais, bem como com o conteúdo dos programas defendidos pelo PT para o desenvolvimento do rural brasileiro, constatar-se-á grande convergência de ideias e interesses.

A rede integrada pelas comunidades de políticas aqui tratada foi importante para a composição das equipes de governo, da SDT/MDA, bem como para a inspiração, formulação 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 (GUIMARÃES, 2013).

Essa rede foi fortalecida pela equipe 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 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 estas imagens cognitivas, que estes atores, ao chegarem 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 (Comunidades de políticas públicas e fóruns e arenas) analisamos a influência das ideias, crenças e representações de ativistas que integraram a comunidade política e que estiveram envolvidos na formulação da política territorial no Brasil. Todos os entrevistados para o propósito desta pesquisa apresentam trajetória bem parecidas: iniciaram suas militâncias nos movimentos estudantil ou social, atuaram em organizações da sociedade civil, militam ou militaram ou são simpatizantes de partidos políticos de esquerda e já cooperavam antes de irem para o governo. Aliás, é exatamente esta trajetória comum que os levou ao centro do governo nacional, na gestão iniciada em 2003.

A pesquisa evidenciou que as ideias, as crenças, as representações sociais desenvolvidas por estes atores ao longo de suas trajetórias profissionais e militantes tiveram forte influência nos contornos assumidos pelas políticas de desenvolvimento rural adotadas no Governo Lula.

Evocando a noção de referencial desenvolvida por Jobert e Muller (1987), que inspirou a formulação do modelo fóruns e arenas, poderemos inferir que a chegada de novos atores, com suas ideias, ao governo federal alterou a correlação de forças no âmbito do fórum das comunidades de políticas públicas (onde se institucionaliza 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. No caso das políticas de desenvolvimento rural, a institucionalização da política de desenvolvimento com abordagem territorial (caracterizada anteriormente por um enfoque setorial) tornou-se a evidência mais nítida desse ajustamento.

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.

BIBLIOGRAFIA

- 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*, 101, mar, pp. 57-70, 2015.
- CORTES, Soraya V. Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. *Sociologias*, 17, n.38, jan/abr, 2015.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil. Série documentos institucionais, 01-2005a. Brasília: SDT, 2005a.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais. Série documentos institucionais 02- 2005b. Brasília: SDT, 2005b.
- _____. Programa Territórios da Cidadania. Brasília: MDA, 2008. Disponível em <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/3638408.pdf>. Acesso em: 27 out.2015.
- FOUILLEUX, Ève. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. *Estudos sociedade e agricultura*, v.19, n.1, p.88-125, 2011.
- _____. La politique agricole commune et ses réformes: une politique à l'épreuve de la globalisation. Paris: L'Harmattan, 2003.
- _____. Entre production et institutionnalisation des idées: la réforme de la politique agricole commune. *Revue française de science politique*, v.50, n.2, p. 277-306, 2000.
- FRANÇA, Galvao.; 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.
- SILVA, Marcelo K; OLIVEIRA, Gerson. 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*, v.13, n.28, 2011.
- JOBERT, Bruno.; MULLER, Pierre. *L'État en action*. Presses Universitaires de France, pp.238, 1987. Disponível em <https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-00137940/document>>. Acesso em 05. Dez. 2016.
- GRISA, Catia. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias. *Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade/UFRRJ*, 2012.
- GAUDIN, J._P. *L'action publique: sociologie et politique*. Paris: Presses de Sciences Po/Dalloz, 2004.
- GUIMARÃES, A. D. M. Desenvolvimento rural: territórios e redes. *Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - UFRRJ*. Rio de Janeiro, 2013.
- JOBERT, Bruno.; Muller, Pierre. *L'État en action*. Presses Universitaires de France, pp.238, 1987. Disponível em <https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-00137940/document>>. Acesso em 05. Dez. 2016.
- JOBERT, Bruno. Une approche dialectique des politiques publiques: l'heritage de l'État en action. *Pòlesud*, n. 21, p. 43-54, nov. 2004. _____. Introduction: le retour du politique.
- JOBERT, Bruno. Le tournant neoliberal en Europe: idées et recettes dans les pratiques gouvernementales. Paris: L'Harmattan, 1994, p.9-20. MENY, Ives.; THOENIG, Jean-Claude. Las políticas públicas. Barcelona: Ariel, 1992. MULLER, Pierre.; SUREL Yves. A análise das políticas públicas. [traduzido por] Agemir Bavaresco, Alceu R. Ferraro. - Pelotas: Educat, 2002. 156p. Disponível em < <http://www.abavaresco.com.br/images/stories/0203.pdf>>. Acesso em 05. dez. 2016.
- KINGDON, John W. *Agendas, alternatives and public policies*. New York, Longman, 2003.

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; MOREIRA, Ivaldo S. A abordagem territorial do desenvolvimento a partir da perspectiva relacional: uma proposta teórica preliminar. *REDES- Rev. Des. Regional*, Santa Cruz do Sul, v. 19, n. 1, p. 58 - 73, jan/abr, 2014.

MULLER, Pierre. Les politiques pbliques. 10 ed. Paris: PUF, 2008. Disponível em <http://197.14.51.10:81/pmb/Que%20sais%20je/Politique/Les%20politiques%20publiques%20-%20Muller%20Pierre.pdf>>. Acesso em 25. Jun. 2017.

_____. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. In: *Revue française de science politique*, 50e année, n°2, 2000. pp. 189-208.

NIEDERLE, Paulo André.; GRISA, Catia. Ideias e valores: a análise da ação pública a partir das interfaces entre a abordagem cognitiva e a economia das convenções. *Revista Política & sociedade*, Florianópolis, v. 12, n. 23, 2013.

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

PALIER, Bruno.; SUREL, Yves. Les "trois I" et l'analyse de l'État en action. *Revue française de science politique*, v. 55, n.1, p.07-32, 2005. Portal Nedets - Cadernos de Informações Territoriais. Disponível em < <http://portaldosnedets.info/site/caderno-territorial>>. Acesso em 05 de julho de 2016.

RHODES, R. A.W. Policy network analysis. In: Moran, M., Rein, M., e 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*, vol. 24, n. 2, jun, 1991, 147-156.

SCHENEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 6, nº 11, jan/jun, 2004.

SKOGSTAD, Grace. *Policy Networks and Policy Communities: Conceptual Evolution and Governing Realities*. Paper presented at the Annual Meeting of the Canadian Political Science Association. Workshop on "Canada's Contribution to Comparative Theorizing", occurred at Ontario. 2005. Disponível em : <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2005/Skogstad.pdf>. Acesso em : 3.mai.2008.

SUREL, Yves. Approches cognitives In Laurie Boussaguet et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Références », 2014 (4e éd.), p. 90-98.