

## **Burocracias Temporárias e a Implantação de Políticas Públicas no Governo Federal Brasileiro: Um Estudo de Caso**

### **Temporary Bureaucracies and the Implementation of Public Policies in the Brazilian Federal Government: A Case Study**

Carla Michele Rech

Universidade Federal de Pelotas (UFPel)

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

E-mail: [carlatsul@yahoo.com.br](mailto:carlatsul@yahoo.com.br)

**Resumo:** Este artigo tem por objetivo apresentar resultados preliminares do doutorado em andamento, cuja pesquisa em curso tem se dedicado a investigar o fluxo de pessoas que trabalharam no governo federal brasileiro a partir de 2003, por meio de nomeações discricionárias e contratos de consultoria, formando uma burocracia temporária, dada a ocupação de posições instáveis na burocracia estatal. Os dados coletados e analisados até o momento demonstram que o recrutamento ocorreu, com ou sem mediações partidárias, para atuação na formulação e/ou implementação de uma política pública específica. Os resultados apontam que elementos da trajetória desses atores permitiram o trânsito em direção ao Estado, destacando entre eles: o tipo de formação universitária; a aproximação com movimentos sociais; a experiência no desenvolvimento de ações públicas com a mesma natureza da política pública a ser colocada em curso; os vínculos formados em outros contextos e os múltiplos reconhecimentos derivados do tipo de trabalho desenvolvido. Apesar da especificidade do estudo, o fenômeno é recorrente nos diferentes âmbitos da gestão pública e pode contribuir para o entendimento das formas como o Estado é colocado em ação.

**Palavras-Chave:** Políticas Públicas; Burocracia; Trajetórias.

**Abstract:** This article aims to present preliminary results of the doctorate in progress, whose ongoing research has been devoted to investigating the flow of people who worked in the Brazilian federal government from 2003, through discretionary appointments and consulting contracts, forming a temporary bureaucracy, given the occupation of unstable positions in the state bureaucracy. The data collected and analyzed until now show that the recruitment occurs, with or without partisan mediations, to act in the formulation and/or implementation of a specific public policy. The results indicate that elements of the trajectory of these actors allowed the transit towards the State, highlighting among them: the type of university formation; the approach with social movements; the experience in the development of public actions with the same nature of the public policy to be put in progress; the links formed in other contexts and the multiple reconnaissance derived from the type of work developed. Despite the specificity of the study, the phenomenon is recurrent in different areas of public management and may contribute to the understanding of the ways in which the state is put into action.

**Keywords:** Public Policy; Bureaucracy; Trajectories.

## **1. Introdução**

Estudos realizados nas últimas décadas no Brasil têm demonstrado padrões de interação entre Estado e organizações não estatais. Dentre os estudos pioneiros que evidenciam tais interações destacam-se os realizados por Marques (1999, 2000, 2003). Seus estudos demonstram a existência de de interações entre atores no interior dos ambientes institucionais e relacionais, deflagrando a elevada permeabilidade que apresentam as organizações estatais brasileiras. Em suas pesquisas, mesmo que datadas e referidas a uma realidade empírica específica, o autor destaca como a rede de relações leva à consolidação institucional de determinada empresa estatal, como os grupos e indivíduos de tal empresa se relacionam com o seu ambiente político e de que forma os campos do público e do privado se interpenetram no interior da comunidade profissional, dando origem a um padrão de relações que Marques (1999) denomina de permeabilidade.

O fato é que tal permeabilidade, ao mesmo tempo em que pode ser fonte de instabilidade institucional, também pode possibilitar maior acesso ao Estado por grupos reformistas que podem reconfigurar redes de políticas (Muller; Silva; Scheneider, 2013). Dentre esses grupos, encontram-se as organizações de movimentos sociais. Por meio do que a literatura denomina de ativismo institucional (Santoro; McGuire, 1997) ativistas ocupam espaços estatais e podem desenvolver ações que conectam atores não estatais e o Estado por meio de políticas públicas. Nestes casos, o ativismo institucional se expressa como uma das formas de permeabilidade do Estado.

A ocupação de posições em órgãos estatais por indivíduos com trajetórias vinculadas a organizações de movimentos sociais não é algo novo na realidade brasileira. Em revisão de literatura sobre movimentos sociais brasileiros, Abers e Von Bulow (2011) destacam que foi possível detectar pelo menos dois padrões de intersecção entre movimentos sociais e o Estado ao longo das duas últimas décadas: a incorporação de ativistas de movimentos sociais em cargos governamentais e a formação de novos movimentos sociais a partir da interlocução entre ativistas dentro e fora do Estado.

Na mesma tendência, Abers, Serafim, Tatagiba (2014, p.326) verificaram que a “presença de militantes no interior de vários ministérios permitiu experimentações com resultados variáveis a depender da forma como grupos da sociedade civil e atores do Estado estabeleceram relações historicamente em cada setor”, o que confirma o trânsito de indivíduos que têm ou tiveram vínculos com organizações de movimentos sociais para órgãos estatais. Nesse mesmo estudo, as autoras citam o estudo inovador de Maria Celina D’Araújo, no qual foi analisado o perfil social e político dos cargos de alto escalão do governo federal na gestão de Lula e a aproximação destes com movimento sociais:

antigos líderes sindicais participaram intensamente de altos cargos do governo, um fato que pode não ser surpreendente considerando que o PT e, especialmente, o próprio presidente, eram provenientes e tinham fortes ligações com o setor. ... os ministros também mantinham relações próximas aos movimentos sociais (Abers, Serafim, Tatagiba, 2014, p. 326).

O argumento central das autoras é que houve “a abertura no contexto do governo Lula para um experimentalismo inédito resultante da presença de aliados dos movimentos em postos-chave no interior do Estado” (Abers, Serafim, Tatagiba, 2014, p. 327). Apesar de sua pesquisa focar nas dinâmicas internas e no impacto político da participação institucionalizada em governos, as autoras levam em consideração em suas análises a presença de atores com experiências em movimentos sociais em cargos governamentais e concluem que um dos fatores que influenciaram mudanças na relação Estado-sociedade durante o governo Lula foi a migração de ativistas dos movimentos sociais e simpatizantes para dentro do governo (Abers, Serafim, Tatagiba, 2014, p. 346). Há de se destacar também que, segundo as autoras o governo Dilma Rousseff ainda empregou importantes ativistas em órgãos como a Secretaria- Geral da Presidência da República (SGPR), órgão que promoveu o fortalecimento de arenas participativas ao longo de sua administração (Abers, Serafim, Tatagiba, 2014, p. 348).

Neste trabalho partimos desta constatação empírica: a existência de uma dinâmica de relações entre as organizações de movimentos sociais e o Estado, conformada em parte pelo fluxo ou trânsito de indivíduos entre estes espaços sociais. A partir de tal constatação, o desafio analítico colocado é compreender como e por quê determinadas pessoas fazem tal percurso e acabam ocupando cargos dentro da burocracia estatal, tendo em sua trajetória vínculos com

organizações de movimentos sociais. Isso porque, os estudos já realizados identificam o fenômeno, mas não indicam quais elementos que oportunizariam a ocupação de postos-chave e de outros espaços de trabalho dentro de governos e que, de certa maneira, impactam diretamente no desenho e forma de implementação das políticas públicas.

O objetivo é apresentar resultados preliminares do doutorado em andamento, dedicado a investigar o fluxo de pessoas que trabalharam em uma secretaria específica do governo federal brasileiro a partir de 2003, ocupando posições instáveis na burocracia estatal. Essas pessoas formaram o que denomino de uma burocracia temporária, já que esta foi constituída basicamente por meio de nomeações discricionárias e contratos de consultoria e teve sua temporalidade determinada pela duração dos mandatos dos presidentes Lula e Dilma e pela duração e objetivos do programa governamental na qual esses atores trabalharam, guardadas as devidas influências dos fatores políticos e orçamentários e as mudanças ocorridas ao longo do período, apresentadas na seção 3, e nos permitiu observar o Estado em ação.

Além desta breve introdução, o artigo conta com mais três seções: na primeira, apresentamos brevemente os referenciais teóricos que estão iluminando a investigação empírica; na segunda, apresentamos as características do ambiente empírico e os aspectos metodológicos, incluindo a seleção dos interlocutores; e por fim, apresentamos nossas considerações sobre o caso analisado. Este estudo de caso, ainda em andamento, procura somar-se aos estudos já realizados envolvendo movimentos sociais, Estado e políticas públicas.

## **2. Fundamentos Teóricos**

Tanto o campo de estudos de movimentos sociais quanto o campo de estudos sobre políticas públicas têm buscado referências teóricas para tratar dos complexos processos de formulação e implementação de políticas públicas, especialmente quando envolvem atores não-estatais. Em recente publicação, Barcelos, Pereira e Silva (2017, p.14) procuram demonstrar:

que o diálogo entre conceitos vinculados ao que se poderia chamar de uma “abordagem relacional” presente nos campos de estudo de movimentos sociais e de políticas públicas se coloca como um dos caminhos férteis para complexificar e instrumentalizar teoricamente a análise dos movimentos sociais e, particularmente, de suas relações com instituições e agentes político-administrativos nos processos de formulação e implementação de políticas públicas.

Na perspectiva de aproximar os campos de estudos, os autores destacam que os pressupostos da abordagem relacional “em maior ou menor grau, fundamentam teorias que interpretam a realidade a partir de conceitos como redes, campos, coalizões e comunidades, que trazem em si a ideia de estruturas relacionais” (Barcelos; Pereira; Silva 2017, p.16). Na esteira deste tipo de abordagem, esta pesquisa está fundamentada teoricamente na teoria dos campos de ação estratégica (Fligstein; Macadam, 2011), na abordagem das redes sociais (Marques, 1999, 2000, 2003) e no conceito de ativismo institucional (Santoro; Mcguire, 2007; Abers, 2017; Cayres, 2017). Partimos da hipótese de que a possibilidade do trânsito do campo societário para o campo estatal pode ser determinada, por um lado, por condições político-institucionais, os quais definem oportunidades legais e políticas; por outro lado, por experiências educacionais/laborais, as quais definem interesses e capacidades dos atores e por fim, por condições relacionais que por sua vez definem vínculos e mediações. A existência de campos de ação estratégica, conectados por redes e pela ação deliberada de indivíduos em postos-chave seriam as condições necessárias para a formação das burocracias temporárias, desenho e implementação de determinadas políticas públicas, como o caso aqui apresentado.

Como, então, cada perspectiva teórica apontada pode contribuir para investigação e compreensão desses processos? Fligstein e MacAdam (2011) definem os campos de ação estratégica como unidades de ação coletiva fundamentais na sociedade. Para os autores, o campo de ação estratégica é um nível meso de ordem social em que os atores (que pode ser individual ou coletivo) interagem com o conhecimento de um sobre o outro e tem um conjunto de entendimentos comuns sobre os efeitos do campo, as relações no campo (incluindo quem tem poder e por que) e as regras do campo. Numa analogia com as bonecas russas, os autores argumentam que todos os atores coletivos (por exemplo, as organizações, famílias alargadas, clãs, cadeias de suprimento, movimentos sociais e sistemas governamentais) são eles mesmos compostos de campos de ação estratégica e quando eles interagem em um campo mais amplo, político, social ou econômico, esse campo torna-se também um campo de ação estratégica. Segundo os autores, cada um destes campos constitui uma ordem social de nível meso e pode ser proveitosamente analisada sob essa perspectiva.

Observando este e os demais elementos<sup>1</sup> da teoria geral dos campos de ação estratégica proposta por Fligstein e MacAdam (2011) verificamos que tal perspectiva teórica pode nos auxiliar nesse processo. Essa intuição inicial se baseia no fato de compartilharmos com os autores a ideia de que há um fenômeno subjacente que perpassa as instituições que é a ação coletiva estratégica. Além do mais, trata-se de uma teoria dedicada à compreensão dos processos de mudança e de estabilidade social, a qual parte do princípio de que a vida social é permeada por uma complexa rede de campos de ação estratégica, considerando a ação estratégica como a tentativa de atores sociais de criar e manter mundos sociais estáveis, assegurando a cooperação de outros. A agência estratégica está no coração da perspectiva dos autores. Os autores defendem que uma das principais diferenças entre a perspectiva deles e a maioria das versões da teoria institucional é que eles veem os campos como raramente organizados em torno de uma visão verdadeiramente consensual da realidade. Por essa condição, os atores fazem movimentos e outros atores têm de interpretá-los, considerar suas opções, e agir. Para os autores, atores que são ao mesmo tempo mais e menos poderosos estão constantemente fazendo ajustes para garantir as condições no domínio da sua posição e as ações dos outros. Isso deixa, segundo os autores, uma grande latitude para a possibilidade fragmentada de mudança nas posições que os atores ocupam. Nesse ponto cabe destacar a pertinência dessa teoria para o objeto de estudo<sup>2</sup>.

Por outro lado, há um consenso entre os pesquisadores brasileiros que se dedicam aos estudos das dinâmicas de interação entre sociedade e Estado que a literatura recente sobre redes sociais oferece pistas analíticas sobre como pensar o ativismo a partir de dentro das estruturas do Estado (Abers; Von Bulow 2011). Ademais, no nosso ponto de vista, também pode ser útil para compreender como e por que certos indivíduos transitam por entre organizações de movimentos sociais e órgãos estatais. Cabe destacar que o estudo sobre redes sociais ao qual nos referimos entende por rede social,

o campo, presente em determinado momento, estruturado por vínculos entre indivíduos, grupos e organizações construídos ao longo do tempo. Esses vínculos têm diversas naturezas, e podem ter sido construídos intencionalmente,

---

<sup>1</sup> Além do conceito de campo de ação estratégica, a teoria proposta pelos autores possui outros seis elementos centrais que podem nos auxiliar na investigação e compreensão do objeto de estudo: operadores históricos, desafiadores, e unidades de governança; habilidade social; o ambiente de campo mais amplo; choques exógenos, rupturas de campo e do início da disputa; episódios de contestação e liquidação.

<sup>2</sup> Para maior aprofundamento, ver Rech (2017).

embora a sua maioria tenha origem em relações herdadas de outros contextos (Marques, 1999, p. 47).

Segundo Marques (1999, p. 47), “o uso do conceito de redes permite chegar a um grande detalhamento das relações individuais sem perder de vista a estrutura do campo inteiro e os padrões mais gerais, introduzindo dimensões novas e inusitadas na compreensão do Estado”. Além do que,

[...] a análise de redes nos permite identificar detalhadamente os padrões de relacionamento entre atores em uma determinada situação social, assim como as suas mudanças no tempo. Esse estruturalismo de origem empírica apresenta grande potencialidade para o estudo da relação entre público e privado na formulação e gestão de ações do Estado (Marques, 1999, p. 46)

Ainda conforme Marques (2010, p. 43), os padrões de relações de indivíduos e entidades que cercam as situações sociais estariam presentes em quase todas as dimensões, “sendo muito difícil estudar fenômenos sociais sem considerá-los”. Seus estudos demonstraram também que as dinâmicas são resultados dessas interações, tendo em conta os constrangimentos institucionais e as redes de relações pessoais e institucionais presentes nas comunidades de políticas (Marques, 2003, p. 47). Para o autor, os atores agem em um ambiente que não é apenas marcado por instituições, mas é estruturado também por redes de relações entre indivíduos e organizações, cujos padrões de relações foram construídos a partir de vínculos institucionais e pessoais construídos ao longo de muitos anos, com ligações de várias naturezas – familiares, de amizade, políticas, de negócios e de corrupção (MARQUES, 2003, p. 52). A ideia mais geral para o autor é de que

Indivíduos, grupos e organizações, no desenrolar de suas atividades cotidianas, assim como de suas estratégias, constituem redes de relações entre si. Essas relações são importante parte da dinâmica social e se cristalizam em redes que operam como estruturas de médio alcance sobre os acontecimentos posteriores, inclusive sobre a sua própria transformação pelo lançamento e quebra de novos vínculos. (MARQUES, 2003, p.190)

Verificamos que a ideia de rede traz em si a existência de um campo onde se estabelecem vínculos de diferentes tipos, cujas conexões, dependendo do contexto político-institucional

podem resultar em um determinado tipo de fluxo ou de outro, como já é possível verificar a partir dos dados obtidos na pesquisa.

Além das perspectivas já destacadas, outra possibilidade de compreender processos que envolvam movimentos sociais e órgãos estatais na construção e implementação de políticas públicas é utilizar o conceito de ativismo institucional e seu potencial enquanto categoria analítica pertinente. Santoro e McGuire (1997 p.504), uns dos primeiros pesquisadores a usarem esse conceito, definiram ativismo/ativista institucional como:

participantes do movimento social que ocupam status formais dentro do governo e que prosseguem os objetivos do movimento através de canais burocráticos convencionais. Ativistas institucionais são membros da classe política que têm acesso à rotina e são de baixo custo para os tomadores de decisão.

Desde sua primeira definição até o momento, o conceito vem sofrendo importantes ajustes (Banaszak, 2005; Pettinicchio, 2012; Ferreira, Lotta 2016; Cayres, 2017; Abers, 2017).<sup>3</sup> Apesar da identificação dos limites de uma separação absoluta entre movimentos sociais e atores/instituições político-administrativas já ter uma certa trajetória, apenas recentemente o conceito de ativismo/ativista institucional começa a ser empregado para denominar esta forma específica de ativismo que opera a partir da ocupação de posições institucionais<sup>4</sup>. A apropriação do conceito de ativismo institucional no Brasil coloca um desafio adicional que é a necessidade de pensar o processo empírico delimitado por aquele conceito a partir das configurações específicas das relações entre atores não estatais e instituições político-administrativas no Brasil. Um aspecto particularmente importante a ser analisado e refletido teoricamente é o ativismo institucional realizado por indivíduos que não ocupam posições estáveis na burocracia estatal, mas sim são recrutados na sociedade civil, em geral a partir de mediações partidárias, para atuarem temporariamente na formulação e/ou implementação de uma política pública específica, como o caso da implementação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR), em torno do qual desenvolvemos a presente pesquisa.

### **3. Notas sobre o Ambiente de Pesquisa e o Método de Investigação**

---

<sup>3</sup> Para maior detalhamento, ver Rech e Silva (2016).

<sup>4</sup> Exemplos recentes da utilização dessa perspectiva são os estudos de Abers e Tatagiba (2014), a tese de Cayres (2015) e a dissertação de Ferreira (2016).

Utilizamos como objeto empírico o arranjo institucional da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), criada durante a primeira gestão do Governo Lula (2003-2006) dentro do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Importante destacar de início que a criação desta secretaria esteve diretamente ligada ao processo de fortalecimento e reestruturação do MDA (Schneider; Cazella; Mattei 2009) e nessa reorganização, a SDT passou a definir e gerenciar uma modalidade do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf<sup>5</sup>, denominada Pronaf Infraestrutura e Serviços Públicos Municipais que já estava em funcionamento desde 1996. Entre outras ações, esta linha do Pronaf concorreu decisivamente no campo do desenvolvimento rural para ebulição do debate sobre a participação social e a descoberta do local como ambiente privilegiado para a democratização, tal como destacam Silva e Marques (2009, p. 10-11).

É importante lembrar, tal como fizeram Schneider; Cazella e Mattei (2009, p. 21-22) que “Em larga medida, pode-se afirmar que o Pronaf foi formulado como resposta do Estado à pressões do movimento sindical rural, realizadas desde o final da década de 1980”. Desde sua criação até meados da primeira década do século XXI o Pronaf sofreu uma série de transformações, com ampliação gradativa dos recursos destinados pelo governo federal para este programa. Favareto e Demarco (2009, p. 136) apontavam que “a recente criação da SDT no âmbito do MDA pode ser lida como uma confirmação desta tendência [de envolvimento da agricultura familiar na gestão de recursos públicos, agora com abordagem territorial]”.

Segundo documentos institucionais, o MDA concentrava esforços em três áreas integradas de atuação: ampliação e fortalecimento da agricultura familiar; reforma e reordenamento agrário e promoção do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais. Para levar adiante esta última área de atuação, a SDT definiu como sua missão “apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração de políticas públicas” (Brasil, 2005). Com a criação da SDT, a linha de financiamento “Pronaf

---

<sup>5</sup> Conforme destacam Schneider; Cazella e Mattei (2009, p. 23 - 24) o programa nasceu com a finalidade de prover crédito agrícola e apoio institucional aos pequenos produtores rurais. Foi produto de uma reformulação em 1995, pelo governo Fernando Henrique Cardoso, do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap) criado em 1994 durante o governo Itamar Franco. Essas modificações deram origem ao Pronaf, em 1996, cuja institucionalização ocorreu através do Decreto Presidencial n. 1.946 datado de 28/07/96.

Infraestrutura e Serviços Públicos Municipais”, anteriormente destinada aos municípios por meio dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, mudou a sua unidade de atendimento e seus procedimentos operacionais<sup>6</sup>, passando a atuar como suporte ao desenvolvimento de “territórios<sup>7</sup> rurais”, de caráter intermunicipal e pela gestão de colegiados territoriais:

Com a criação da SDT e autonomização da vertente Infraestrutura do Pronaf, agora sob sua jurisdição, ocorrem dois movimentos. Por um lado, todos os investimentos de apoio à infraestrutura passam a ser feitos em agregados de municípios. Junto a isso, modifica-se também o marco para a participação social na gestão do programa. Em vez dos conselhos municipais, passa-se a estimular e exigir a criação de Colegiados Territoriais (Favareto, 2010, p. 31).

Nesta nova dinâmica institucional<sup>8</sup>, regiões do Brasil foram consideradas territórios rurais, a partir de critérios<sup>9</sup> pré-estabelecidos pela SDT/MDA e passaram a ser apoiados pelo Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PDSTR<sup>10</sup>, também conhecido

---

<sup>6</sup> Os procedimentos operacionais das ações de assistência financeira a projetos de infraestrutura e serviços públicos municipais foram estabelecidos na Resolução nº 37 de 16 de fevereiro de 2004 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – Condraf.

<sup>7</sup> A SDT/MDA define território como “um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial.” (Brasil, 2005).

<sup>8</sup> Para a SDT/MDA, a abordagem territorial do desenvolvimento rural sustentável é uma visão essencialmente integradora de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas. Essa abordagem considera que a equidade, o respeito à diversidade, a solidariedade, a justiça social, o sentimento de pertencimento, a valorização da cultura local e a inclusão social são objetivos primordiais a serem atingidos. A “identidade” é considerada fundamental para ensejar a coesão social e territorial, facilitando a concretização de processos negociados de desenvolvimento sustentável (MDA, 2005).

<sup>9</sup> Segundo documentos institucionais da SDT/MDA, a escolha dos territórios foi realizada a partir dos seguintes critérios: Critérios Universais: Concentração de Agricultores Familiares e Assentados da Reforma Agrária; Territórios com ações prioritárias do Governo Federal e/ou Estadual; Concentração de Capital Social; Concentração de Baixos Indicadores de Desenvolvimento; Territórios de interesse dos Movimentos Sociais. (Concentração da Demanda Social e Priorização das Ações); Critérios propostos para a Seleção Territorial: Divisões territoriais já pré existentes; IDESE - Índice de Desenvolvimento Sócio econômico elaborado pela FEE (Fundação Estadual de Economia e Estatística) no caso do estado do Rio Grande do Sul e Dinâmicas voltadas para o Desenvolvimento Territorial pré-existent. Em 2013 a SDT/MDA acrescentou um novo critério: se um território tiver um percentual superior a 50% de estabelecimentos da agricultura familiar, ele pode ser incorporado ao Programa, mesmo que ultrapasse os 80 habitantes por km<sup>2</sup>.

<sup>10</sup> Segundo documentos institucionais (MDA, 2005), para apoiar o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, o PDSTR está estruturado a partir de três elementos fundamentais: o território (espaço e sociedade), a institucionalidade territorial (participação e representatividade) e a visão de futuro (um plano territorial de desenvolvimento). Conforme Bonnal e Kato (2009, p. 13) “no caso do PDSTR o recorte territorial (...) têm no combate à pobreza rural e na presença da agricultura familiar e de assentamentos rurais seu principal escopo. Na lógica do programa, o desenvolvimento é concebido como o produto de um processo de inclusão social empreendido por atores sociais ligados à agricultura familiar, tendo como área de atuação territórios (...) para gestão do programa

por Proinf e Pronat. Este programa estava no cerne da SDT/MDA e passou a operar de forma regulamentada em julho de 2005 (Delgado e Leite, 2011), quando obteve sua chancela formal por intermédio da Portaria n. 5, de 18/07/2005. Segundo documentos institucionais (Brasil, 2005), para apoiar o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, o PDSTR foi estruturado a partir de três elementos fundamentais: o território (espaço e sociedade); a institucionalidade territorial, denominada de colegiados territoriais (participação e representatividade); e a visão de futuro (um plano territorial de desenvolvimento). Um dos eixos centrais da estratégia de desenvolvimento territorial proposta pela SDT foi a criação, por meio dos colegiados territoriais, de um espaço político de empoderamento das organizações sociais vinculadas ao processo (Echeverri, 2010).

Segundo Guimarães (2013), a proposta que originou a SDT/MDA e conseqüentemente o PDSTR já vinha sendo debatida no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) pelas organizações de movimentos sociais que faziam parte do mesmo entre 2001 e 2002. Cabe destacar ainda que o objetivo geral deste programa era promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivassem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural, mediante três eixos estratégicos: i. Organização e fortalecimento dos atores sociais; ii. Adoção de princípios a práticas da gestão social; iii. Promoção da implementação e integração de políticas públicas (Brasil, 2005, p. 7). Basicamente eram duas as linhas em que se materializava a estratégia de trabalho da SDT/MDA: a implementação de um processo de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento da Rede Nacional de Órgãos Colegiados – formada pelos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável e pelas instâncias de gestão do desenvolvimento (Brasil, 2005).

Além dos objetivos do PDSTR, o que torna esse processo relevante para o desenvolvimento da pesquisa é a forma de funcionamento interno da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), operada, em grande medida, por uma burocracia composta

---

três níveis de administrativos são ativados: no nível federal o Condraf e a SDT/MDA elaboram as regras e a metodologia de ação; no nível estadual o Conselho Estadual (...) e no nível local o colegiado, que por sua vez é responsável pela elaboração de um plano de desenvolvimento territorial que baseia a elaboração de projetos coletivos”.

por nomeações discricionárias e contratos de consultoria, mediados por um organismo de cooperação internacional. Por meio da análise dos documentos institucionais, verificou-se que a primeira equipe da SDT/MDA foi composta por meio do Decreto Nº 5.033, de 5 de abril de 2004, que aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão<sup>11</sup> e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Neste decreto foram definidos para a SDT/MDA vinte e quatro cargos<sup>12</sup>, a maioria de coordenação. Cayres (2015, p.43) assinala que os cargos e funções de confiança e de gratificação podem ser ocupados por servidores efetivos requisitados (ou não) de outros órgãos ou pessoas sem vínculo com o serviço público e que, em função disso, representam a possibilidade de ocupação de um cargo na administração pública sem que seu provimento ocorra por concurso, visto que a nomeação é livre e feita pelo Presidente e pelos Ministros de Estado. No caso da SDT, segundo aponta Guimarães (2013), a pessoa indicada para assumir a secretaria participava do CNDRS, integrou a equipe de transição dos governos FHC/Lula e era, até 2002, o principal executivo de uma organização social ligada à Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). Além deste, a equipe formada inicialmente contava com um técnico originário do próprio CNDRS, três outros do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), um do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e três de organizações não governamentais do Nordeste ligadas a redes que executavam projetos de diversa natureza voltados para a população rural.

Tendo em vista o limite de cargos de Direção e Assessoramento Superiores (DAS) e o fato de serem destinados a funções de direção, chefia ou assessoramento e a falta de profissionais concursados, visto que a secretaria estava sendo criada, grande parte da equipe foi composta por pessoas contratadas como consultores, por três diferentes maneiras: via acordo de cooperação

---

<sup>11</sup> Segundo destaca Cayres (2015, p.43), “o provimento de postos de trabalho no âmbito do Poder Executivo Federal ocorre basicamente via concurso para servidor público federal efetivo ou por meio de nomeação em cargos de Direção e Assessoramento Superiores – DAS, que é destinado a funções de direção, chefia ou assessoramento”.

<sup>12</sup> Secretaria de Desenvolvimento Territorial: 1 Secretário, 1 Assessor Técnico, 1 Assistente Técnico. Coordenação: 1 Coordenador, 1 Assistente. Gabinete: 1 Chefe. Coordenação: 1 Coordenador. Serviço: 2 Chefe, 2 FG1. Coordenação Geral de Apoio a Órgãos Colegiados: 1 Coordenador Geral, 1 Assessor Técnico, 1 Assistente 2 Assistente Técnico. Departamento de ações de desenvolvimento territorial 1 Diretor, 1 Assistente Técnico. Coordenação Geral de Apoio à InfraEstrutura e Serviços: 1 Coordenador Geral. Coordenação: 1 Coordenador. Coordenação Geral de Desenvolvimento Humano: 1 Coordenador Geral. Coordenação: 1 Coordenador. Coordenação Geral de Apoio a Organizações Associativas: 1 Coordenador Geral. Coordenação Geral de Apoio a Negócios e Comércio Territorial: 1 Coordenador Geral.

com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), por meio de editais públicos; via rede nacional de colaboradores (uma rede informal de profissionais autônomos, criada a partir de relações de trabalho anteriores à SDT/MDA, especialmente em organizações não governamentais ou em governos); e/ou via contratos celebrados com entidades diversas, executoras de planos de trabalhos específicos.

Guanziroli (2010), em estudo de impacto realizado sobre as ações da Secretaria, destaca que a atuação da SDT/MDA se deu em grande medida pela contratação de consultores que foram os responsáveis pela implementação das ações em todos os estados da federação. Echeverri (2010, p. 96) reforça essa constatação, apontando que “para dar andamento à estratégia territorial constitui-se uma estrutura operativa na SDT baseada em uma rede de articuladores composta por técnicos que desempenharam funções direcionadas à promoção, informação, acompanhamento, assessoramento e apoio (...)”. Ou seja, a atuação desses agentes contratados destinava-se à atuação junto a organizações de movimentos sociais existentes em diferentes regiões do país, tendo em vista que um dos três eixos estratégicos do principal programa proposto pela SDT pautava-se na organização e fortalecimento dos atores sociais (BRASIL, 2005, p. 7). Para termos dimensão do tamanho da equipe, verificamos em um dos relatórios de gestão da secretaria que em fevereiro de 2008 foi firmado novo convênio entre SDT/MDA e IICA<sup>13</sup>, via Agência Brasileira de Cooperação, com 48 meses de vigência no valor total de R\$ 42.115.577,00. Em 2010, o convênio encontrava-se em execução normal e atingindo seus objetivos. Com estes recursos, a SDT/MDA contava em 2009 com 82 (oitenta e dois) consultores nacionais contratados que atuavam prestando consultoria técnica à Secretaria, bem como aos colegiados dos territórios rurais trabalhados (BRASIL, 2010, p. 39).

Frente a este quadro, procuramos identificar junto aos sujeitos envolvidos nesse processo, espaço este marcado também pela experiência de trabalho da autora<sup>14</sup>, quais elementos

---

<sup>13</sup> Trata-se apenas de uma demonstração, visto que desde o início de sua ação a SDT contava com consultores, o que denota a existência de convênios anteriores. Guimarães (2013, p. 174) destaca que para o período de 2004-2007 foi firmado com o IICA o primeiro projeto de cooperação técnica com a SDT que se aproximava de R\$ 43,2 milhões para os quatro anos de vigência, sendo cerca de R\$ 15,2 milhões para capacitação, R\$ 24,6 milhões para serviços técnicos e consultorias e o restante para monitoria e avaliação, publicações, viagens e eventos, alguns equipamentos, taxas diversas e outros gastos menores.

<sup>14</sup> Foram nove anos de trabalho como consultora contratada para apoio ao processo de implantação e execução da política pública proposta pela SDT/MDA: de julho de 2004 até agosto de 2010, como articuladora territorial no

oportunizaram sua atuação no governo federal e que nos permitem explicar o processo de trânsito institucional de agentes societários que atuaram na implementação do PDSTR. Para tanto está sendo realizada uma pesquisa qualitativa, centrada na realização de entrevistas e de pesquisa documental. Foram realizadas 23 entrevistas individuais de tipo semiestruturada, com pessoas que atuaram na SDT/MDA, a partir de 2003. A seleção dos entrevistados foi intencional, visando garantir diversidade de gênero, geração, tipo de trajetória e localização geográfica dos interlocutores<sup>15</sup> antes da ocupação dos postos no governo federal. As entrevistas foram realizadas tendo como tópico guia quatro blocos temáticos abaixo listados, sem um roteiro pré-definido, com intervenções da pesquisadora conforme a oportunidade apresentada durante a entrevista, de maneira que a mesma se desenvolva da maneira fluida, sem muitas intervenções ou perguntas diretas.

- Bloco temático 1: Origem espacial/social/familiar/educacional

---

Território Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul (com sede de trabalho em Pelotas/RS, contratada por uma entidade do território); e de agosto de 2010 a março de 2012, como consultora estadual (com sede de trabalho em Porto Alegre/RS, contratada pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA) acompanhando a política pública a nível estadual, junto a quatro territórios localizados no Rio Grande do Sul. Mesmo desenvolvendo ações a nível territorial e posteriormente a nível estadual, o trabalho foi permeado por contato constante com as equipes localizadas em Brasília e nos estados da federação, por meio de encontros periódicos realizados com todos os consultores, geralmente ocorridos em Brasília, mas também em outros eventos ocorridos nas capitais dos estados e por trocas de experiências realizadas à distância. Essa dinâmica oportunizou o relacionamento e convívio com um número expressivo de pessoas que participaram da SDT/MDA ao longo de todos esses anos, muitos dos quais com extensa trajetória de trabalho junto à organizações de movimentos sociais.

<sup>15</sup> Buscando caracterizar o perfil desses atores sociais, foi realizada uma breve pesquisa durante os meses de maio de julho do ano de 2015, utilizando análise documental, tendo como ano base de contratações de consultores 2008. Inicialmente foram buscados via web, utilizando o Google, vínculos entre os nomes de indivíduos que desempenharam junto à SDT/MDA no ano de 2008 a função de articuladores estaduais e extratos de contratos publicados no Diário Oficial da União (DOU) deste mesmo ano. Com base nos dados obtidos nos extratos do DOU, que totalizaram 60 indivíduos contratados no ano de 2008 (34 homens e 26 mulheres; 30 com local de trabalho Brasília e os demais para trabalharem nos Estados, em média 1/Estado), foi realizada busca de currículos pelos nomes dos consultores junto a Plataforma Lattes do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), nas bases doutores e demais pesquisadores (Mestres, Graduados, Estudantes, Técnicos, etc.). Dos 60 indivíduos, somente 33 possuem currículos disponíveis na plataforma. Considerando apenas os indivíduos com currículos na plataforma lattes, é possível constatar que todos possuem formação acadêmica de nível superior sendo 40% formados em Agronomia, 12% em Economia, 9% em Ciências Sociais, 6% em Geografia, e 33% em outros cursos. A maioria graduou-se na década de 1990, todos em universidades públicas; 82% tem algum tipo de especialização (12% com duas); 48,5% possuem mestrado e 15% doutorado. Verifica-se também uma relativa experiência profissional em diferentes espaços, de organizações de movimento sociais à órgãos públicos, sejam ligados à prefeituras municipais, secretarias estaduais ou a diferentes setores do governo federal. Os dados sobre trajetória profissional disponíveis na plataforma nos mostram que 77,5% trabalharam em organizações de movimentos sociais; 55% tiveram experiências com ensino; 52% com pesquisa; 48,5% já tinham sido consultores do governo federal em anos anteriores; 35,5% ocuparam cargos em governos estaduais; 22,5% em prefeituras municipais; 22,5% prestaram assessoria para agências internacionais e 16% foram assessores de deputados.

- Bloco temático 2: Experiências político-institucionais (locais, tipo, momento histórico e motivações)
- Bloco temático 3: Vínculos associativos estabelecidos
- Bloco temático 4: Processo de construção das carreiras acadêmicas/profissionais (locais, momento histórico, funções desenvolvidas e motivações)

Além de servir de lembrete para a realização da entrevista, esse tópico guia está sendo utilizado também como esquema preliminar para a análise das transcrições, das quais extraímos os resultados que serão apresentados a seguir.

#### **4. Resultados e Conclusões Preliminares.**

Os dados coletados e analisados até o momento permitem afirmar que existe um conjunto de condições político-institucionais que permitiram o ingresso no Estado, mesmo que de forma instável, seja por meio da ocupação de cargos de nomeação discricionária, seja por meio dos contratos de consultoria, possibilitando ao gestor da época, a formação de uma burocracia especializada, mesmo que temporária. Neste conjunto de condições, as nomeações discricionárias se destacam e se constituem, segundo Souza (2015, p. 7), em uma maneira de fortalecer as capacidades do Estado brasileiro. É possível verificar que o estudo realizado, mesmo que limitado apenas à SDT/MDA, versa sobre uma dinâmica que faz parte do funcionamento do Estado brasileiro. Mesmo existindo posições divergentes em relação a este tema, Lopez (2015, p.13-14) destaca que estas nomeações se constituem como um canal relevante para atrair novos e bons quadros dirigentes à alta burocracia, reduzir ineficiência e inovar em estratégias de gestão. É preciso apontar ainda, conforme Lopez (2015, p. 14), que esta é a concepção dos cargos DAS que foi apresentada no Plano Diretor para a Reforma do Estado, implementado a partir de 1995, e que se constituiu em uma tentativa de mudança ambiciosa do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) na estrutura administrativa federal.

Analisando os dados encontrados, é possível afirmar que não existiu um tipo único de trajetória que tenha favorecido o trânsito. Verificamos que por um lado, o arranjo institucional da SDT e especialmente a forma de contratação de pessoas para estruturação da equipe de elaboração e implementação do PDSTR favoreceu o trânsito de indivíduos. Mesmo que a adesão

ou afinidade política partidária tenha, em alguns casos chancelado o trânsito, verificamos que a qualificação técnica para o cargo e especialmente uma trajetória de trabalho semelhante ao desenvolvido pela SDT e junto às organizações de movimentos sociais foi definidora do trânsito. Por outro, nos indivíduos que fizeram esse percurso, apesar de terem distintas trajetórias, tiveram importância no processo de mobilidade profissional o tipo de formação universitária, as redes de conhecimento e de amizade construídas em carreiras profissionais e/ou núcleos partidários. Esses achados dialogam com outros estudos que apontam que há uma constelação de critérios para as nomeações, entre os quais estão a filiação partidária, expertise, afinidade ideológica, regionalismo e proximidade pessoal (Lopez; Bugarin; Bugarin, 2015; Borges: Coêlho, 2015; Lopez; Praça, 2015). Diferente do que vulgarmente se acredita, a gramática partidária não é a única unidade para compreender os trânsitos e os critérios não são excludentes entre si, podendo ser combinados e que devem ser investigados conforme o contexto. Resultados encontrados por Silva e Oliveira (2011, p. 117) ao analisarem o caso dos indivíduos ligados ao Movimento de Economia Solidária, demonstram que o trânsito intenso entre diferentes esferas de governo foi possibilitado, de um lado, pelo acúmulo de capacidades e recursos que as experiências prévias no movimento e sobretudo na gestão pública forneceram aos entrevistados, mas por outro lado, esse trânsito também se assentava na filiação dos entrevistados ao partido (PT), a qual viabiliza que estes pudessem participar da concorrência acirrada pelos cargos de gestão passíveis de serem apropriados pelo partido.

Marques (2003, p. 52) já destacava que os atores agem em um ambiente que não é apenas marcado por instituições, mas é estruturado também por redes de relações entre indivíduos e organizações, cujos padrões de relações foram construídos a partir de vínculos institucionais e pessoais construídos ao longo de muitos anos, com ligações de várias naturezas – familiares, de amizade, políticas, de negócios. Destaca ainda que a maioria das redes presentes tenha origem em relações herdadas de outros contextos (Marques, 1999, p. 47). Temos observado o mesmo nas trajetórias analisadas: existem vínculos herdados de outros contextos que promoveram os trânsitos para a SDT. Verificamos que a partir da trajetória profissional, muitos vínculos se fortaleceram pelo compartilhamento de projetos políticos (Tatagiba; Teixeira, 2016) e até mesmo se transformaram, ao longo do tempo, em vínculos de amizade e confiança.

Os resultados apontam ainda que a experiência no desenvolvimento de ações públicas com a mesma natureza da política pública a ser colocada em curso impactou diretamente no fluxo dos indivíduos. Observamos que a equipe formada na SDT em 2003 reuniu pessoas que já tinham trabalhado juntas anteriormente, com projetos de cooperação técnica internacional voltados para o desenvolvimento regional de áreas prioritárias articulados com movimentos sociais ligados ao meio rural. É possível afirmar ainda que os múltiplos reconhecimentos derivados do tipo de trabalho desenvolvido ao longo das trajetórias são elementos fundamentais para ocupação de cargos e permanência dentro do Estado. Além disso, a expertise e os vínculos prévios foram fundamentais para a elaboração e implementação do PDSTR. Apesar da especificidade do estudo, o fenômeno é recorrente nos diferentes âmbitos da gestão pública e pode contribuir para o entendimento das formas como o Estado é colocado em ação.

## **Referências**

Abers, R. N. (2019). Bureaucratic Activism: Pursuing environmentalism inside the Brazilian State. *Latin American Politics and Society*. 61, 21-44. Recuperado de <https://www.cambridge.org/core/journals/latin-american-politics-and-society/article/bureaucratic-activism-pursuing-environmentalism-inside-the-brazilian-state/5D6CD48EB75F58D10B4BFEB187E55074>. doi: <https://doi.org/10.1017/lap.2018.75>

Abers, R. N.; Von Bülow, M. (2011). Movimentos Sociais Na Teoria e Na Prática: Como Estudar o Ativismo Através Da Fronteira Entre Estado e Sociedade? *Sociologias*, 13 (28), 52–84. Recuperado de [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) doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222011000300004>

Abers, R.; Serafim, L.; Tatagiba, L. (2014). Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, Rio de Janeiro, 57 (2) 325-357, June. Recuperado de [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582014000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582014000200003&lng=en&nrm=iso) . doi: <http://dx.doi.org/10.1590/0011-525820141>

BANASZAK, L. A. (2005). Inside and outside the state: movement insider status, tactics, and public policy achievements. In: Meyer, David S. (Ed.). *Routing the Opposition: Social Movements, Public Policy, and Democracy*. Minneapolis, MN, USA: University of Minnesota Press.

Barcelos, M. ; Pereira, M. M. ; Silva, M. K . (2017) Redes, campos, coalizões e comunidades: conectando movimentos sociais e políticas públicas. *Revista Brasileira De Informação*

**RECH, Carla Michele. *Burocracias Temporárias e a Implantação de Políticas Públicas no Governo Federal Brasileiro: Um Estudo de Caso.***

Bibliográfica Em Ciências Sociais - BIB (82) 13-40. Recuperado de <http://www.anpocs.com/index.php/edicoes-antiores/bib-82/10589-redes-campos-coalizes-e-comunidades-conectando-movimentos-sociais-e-politicas-publicas/file>

Borges, A., Coêlho, D. B. (2015). O preenchimento de cargos da burocracia pública federal no presidencialismo de coalizão brasileiro: análise comparada de dois ministérios – ciência e tecnologia e integração nacional. In: Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro / organizador: Felix Garcia Lopez. – Brasília: IPEA.

Brasil. (2004, abril, 06). Decreto Nº 5.033, de 5 de abril de 2004.

Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF. p.8. Recuperado de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5033.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5033.htm)

Brasil. (2005). Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais. Brasília: SDT/MDA. Documentos Institucionais 2.

Brasil. (2010). Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. Prestação de contas ordinária anual. Relatório de gestão do exercício de 2009. Brasília: SDT/MDA. Recuperado de [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_img\\_21/Relat%C3%B3rio%20de%20Gestao%20SDT%202009.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_21/Relat%C3%B3rio%20de%20Gestao%20SDT%202009.pdf).

Brasil. (2015). Diário Oficial da União (2008, maio, 12). Online. Recuperado de: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/DOU/2008/>

Brasil. (2015). CNPQ. Currículos do Sistema de Currículos Lattes. Recuperado: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/busca.do?metodo=apresentar>

Cayres, D. C. (2017). Ativismo institucional e interações Estado-movimentos sociais. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB, 82. 82-104. Recuperado de <http://www.anpocs.com/index.php/edicoes-antiores/bib-82/10586-ativismo-institucional-e-interacoes-estado-movimentos-sociais/file>

Delgado, N. Leite, S. (2011). Políticas de Desenvolvimento Territorial no Meio Rural Brasileiro: Novas Institucionalidades e Protagonismo dos Atores. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 54 (2) p. 431-473. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n2/v54n2a07.pdf>.

Echeverri, R. (2010). Emergência e evolução do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e nos Territórios da Cidadania. In: FAVARETO, A., Guimarães, L., Echeverri,

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.4, n.3, dezembro/2019, pp. 32-52.**

R., Galindo, O., Oliveira, F., Santos, V. M., Araújo, T. B. Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. Brasília: IICA.

Favareto, A.; Demarco, D. (2009) Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma avaliação dos CMDR em cinco Estados brasileiros. In: Schneider, S; Silva, M. K; Moruzzi Marques, P. E. (orgs). Políticas públicas e participação social no Brasil Rural. 2. Ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

Favareto, A., Guimarães, L., Echeverri, R., Galindo, O., Oliveira, F., Santos, V. M., Araújo, T. B. (2010). Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. Brasília: IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 12.

Ferreira, D. D. (2016). Ativismo Institucional no Governo Federal: as Práticas dos Analistas Técnicos de Políticas Sociais. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do ABC. Pós-graduação em Políticas Públicas.

Ferreira, D. D., Lotta, G. S. (2016) Burocratas: atores entre as fronteiras do Estado e da sociedade. 40º Encontro Anual da Anpocs. ST13 Entre as ruas e os gabinetes: institucionalização e contestação nos movimentos sociais. Caxambu.

Fligstein, N.; Mcadam, D. (2011) Toward a General Theory of Strategic Action Fields. *Sociological Theory*, 29 (1), p.2-26.

Guanziroli, C. (2010) Avaliação de impacto e resultados de projetos de cooperação técnica desenvolvidos pelo IICA no Brasil / IICA – Brasília: IICA.

Guimarães, M. D. A. (2013). Desenvolvimento rural: Territórios e Redes. Tese (Doutorado). Universidade Federal Rural do Rio De Janeiro –UFRRJ. Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – CPDA.

Lopez, F. G., Bugarin, M., Bugarin, K. (2015) Mudanças político-partidárias e rotatividade dos cargos de confiança (1999-2013). In: Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro / organizador: Felix Garcia Lopez. – Brasília: IPEA.

Lopez, F. G., Praça, S. (2015) Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira. In: Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro / organizador: Felix Garcia Lopez. – Brasília: IPEA.

Marques, E. C. (1999). Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14 (41), p.45-67. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/%0D/rbcso/v14n41/1751.pdf>

Marques, E. C. (2000). Estado e Redes Sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro. São Paulo: Editora Revan – Fapesp.

Marques, E. C. (2003). Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo. São Paulo: Annablume: Fapesp.

Müller, A; Silva, M. K.; Schneider, S. (2012). A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o programa de aquisição de alimentos. Estudos Sociedade e Agricultura, 1, p. 106-138. Recuperado de <http://www.ufrgs.br/pgdr/publicacoes/producao textual/sergio-schneider/schneider-s-muller-a-l-silva-m-k-a-construcao-de-politicas-publicas-para-a-agricultura-familiar-o-brasil-o-programa-de-aquisicao-de-alimentos-estudos-sociedade-e-agricultura-ufrj-v-20-p-http-r1-ufrj-139-2012>

Pettinicchio, D. (2012). Institutional Activism: Reconsidering the Insider/Outsider Dichotomy. Sociology Compass, 6/6, p.499–510.

Rech, C. M., Silva, M. K. (2016). Ativismo Institucional como Categoria Analítica para o Estudo das Práticas Políticas dos Movimentos Sociais no Brasil. In: Seminário Nacional de Sociologia da UFS, 2016, Aracaju. Anais do Seminário Nacional de Sociologia da UFS. Aracaju: Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal de Sergipe, v. 1. p. 375-388. Recuperado de: <https://seer.ufs.br/index.php/snsufs/article/view/6053/5066>

Rech, C. M. (2017) Aportes da teoria dos campos de ação estratégica para estudo de políticas públicas: o caso do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais. In: 18º Congresso Brasileiro de Sociologia, 2017, Brasília. Anais do 18º Congresso Brasileiro de Sociologia. Recuperado de: <http://sbs2017.com.br/anais/resumos/PDF-eposter-trab-aceito-0748-1.pdf>

Santoro, Wayne A.; McGuire, Gail M. (1997). Social Movement Insiders: The Impact of Institutional Activists on Affirmative Action and Comparable Worth Policies. Social Problems, 44 (4), p.503-519.

Schneider, S; Cazella, A. A; Mattei, L. (2009). Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional da Agricultura Familiar. In: Schneider, S; Silva, M. K; Moruzzi Marques, P. E. (orgs). Políticas públicas e participação social no Brasil Rural. (2a ed.) Porto Alegre: Editora da UFRGS.

Silva, M. K; Moruzzi Marques, P. E. (2009). Democratização e políticas públicas de desenvolvimento rural. In: Schneider, S; Silva, M. K; Moruzzi Marques, P. E. (orgs). Políticas públicas e participação social no Brasil Rural. (2a ed.) Porto Alegre: Editora da UFRGS.

Silva, M. K. ; Oliveira, G. L. (2011). 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 (UFRGS. Impresso), 13, 86-124.

Souza, J. (2015) Apresentação. In: Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão

**RECH, Carla Michele. *Burocracias Temporárias e a Implantação de Políticas Públicas no Governo Federal Brasileiro: Um Estudo de Caso.***

brasileiro / organizador: Felix Garcia Lopez. – Brasília: IPEA

Tatagiba, L.; Teixeira, A. C. C. (2016) Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. *Revista de Sociologia e Política*, 24 (58), 85–102. Recuperado de [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782016000200085](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000200085) . doi: <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245804>