

APRENDIZADOS DO CICLO DO PROGRAMA RIO RURAL NA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Helga Restum Hissa¹

Embrapa Solos
Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Renato Linhares de Assis²

Embrapa Agrobiologia
Seropédica, RJ, Brasil

Enviado em 14 fev. 2022 | Aceito em 27 jun. 2022

Resumo: Analisa-se o ciclo do Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável em Microbacias Hidrográficas do Rio de Janeiro, nas fases de identificação do problema, formação da agenda e formulação de alternativas. Buscou-se identificar as questões relevantes e soluções que motivaram a ação pública, bem como os processos e esforços envidados para ascensão do Programa na agenda política decisória. A metodologia incluiu entrevistas a gestores, executores e beneficiários do Programa, pesquisa documental e bibliográfica. Os construtos teóricos basearam-se na abordagem de níveis de agenda de Birkland e no modelo de múltiplos fluxos de Kingdom. Os instrumentos selecionados na formulação foram alinhados às categorias de Hood, verificando-se alta capacidade de atuação como nóculo, facilitando a integração com outras iniciativas com foco em sustentabilidade; baixa autoridade, devido à descentralização do poder decisório para agricultores e suas organizações; elevado uso do tesouro estadual como instrumento econômico para estímulo à adoção das práticas incentivadas; e execução calcada em organizações governamentais. Os resultados também enfatizam o papel de empreendedor político na articulação de uma ativa rede de apoio e na captação de recursos externos que contribuíram para mobilizar os múltiplos fluxos (político, de problemas e soluções), influenciando a abertura de janela de oportunidades para a consolidação do Programa como política pública de estado, abrangente e de longo prazo.

Palavras-chave: Ciclo da política pública; Modelo de múltiplos fluxos, Agricultura familiar.

LESSONS LEARNED FROM THE RIO RURAL PROGRAM CYCLE IN THE PRODUCTION OF PUBLIC POLICIES

Abstract: The cycle of the Sustainable Rural Development Program in Watersheds of the State of Rio de Janeiro, Brazil, is analyzed, within the phases of problem identification, agenda setting and formulation of alternatives. The research aims to point out the relevant problems and alternatives that motivated public action, as well as the processes and efforts undertaken to raise the program to the political decision-making agenda. The methodology included interviews with the Program's formulators and key actors, complemented by documentary and bibliographic research. The theoretical constructs were based on Birkland's agenda level approach and Kingdom's multiple flow model. Instruments selected in the formulation were aligned to Hood's categories showing high capacity of the role as a nodule facilitating integration of other initiatives focused on sustainability; low authority, due to decentralization of decision-making power to farmers and their

1. Engenheira Agrônoma, Doutora em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária - área de concentração Políticas Públicas Comparadas, pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4410-5766>. E-mail: helga.hissa@embrapa.br.

2. Engenheiro Agrônomo, Doutor em Economia Aplicada - área de concentração Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente, pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4228-5166>. E-mail: renato.assis@embrapa.br.

organizations; high use of the state treasury as economic instrument to support the adoption of encouraged practices; and execution based on government organizations. Results also emphasize the role of the political entrepreneur in the articulation of an active network and in leveraging external funding that helped to move the multiple flows (political, problems and solutions), influencing the opening of policy windows for the consolidation of the Program as a public, comprehensive and long-term public policy.

Keywords: Policy cycle, Multiple streams model, Family farming.

APRENDIZAJES DEL CICLO DEL PROGRAMA RIO RURAL EN LA PRODUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Resumen: Se analiza el ciclo del Programa de Desarrollo Rural Sostenible en Microcuencas Hidrográficas de Río de Janeiro, en las fases de identificación de problemas, formación de agenda y formulación de alternativas. Se buscó identificar los temas relevantes y las soluciones que motivaron la acción pública, así como los procesos y esfuerzos realizados para elevar el Programa en la agenda de toma de decisiones políticas. La metodología incluyó entrevistas a directores, ejecutores y beneficiarios del programa, investigación documental e bibliográfica. Las construcciones teóricas se basaron en el enfoque de nivel de agenda de Birkland y en el modelo de flujo múltiple de Kingdon. Los instrumentos seleccionados en la formulación se alinearon a las categorías de Hood, verificando una alta capacidad de actuar como nódulo, facilitando la integración con otras iniciativas enfocadas a la sustentabilidad; baja autoridad, debido a la descentralización del poder de decisión a los agricultores y sus organizaciones; alta utilización del erario estatal como instrumento económico para incentivar la adopción de prácticas fomentadas; y ejecución basada en organismos gubernamentales. Los resultados también enfatizan el papel del emprendedor político en la articulación de una red activa de apoyo y en la captación de recursos externos que contribuyeron a movilizar los múltiples flujos (políticos, problemas y soluciones), incidiendo en la apertura de una ventana de oportunidad para la consolidación del Programa como política pública integral y de largo plazo del Estado.

Palabras clave: Ciclo de política pública; Modelo de flujos múltiples; Agricultura familiar.



Introdução

A análise das políticas públicas é o campo da ciência que investiga a ação pública, entendida como uma diretriz elaborada e implementada para resolver um problema coletivamente relevante para a sociedade (SOUZA, 2006; SERAFIM; DIAS, 2012), além de tratar da intencionalidade e da resposta a um problema público (SECCHI, 2013). Em anos mais recentes, a política pública passou a ser compreendida como o processo de tomada de decisão envolvendo não só as instituições governamentais, mas múltiplos atores, principalmente a sociedade civil e o mercado (RAMOS; SACHABACH, 2012; ALMEIDA; GOMES, 2018).

O conceito centrado no Estado deriva da visão da primazia das instituições governamentais em elaborar leis e moldar os valores da sociedade. Já a perspectiva multicêntrica considera o protagonismo de organizações privadas e da sociedade civil nas decisões públicas, dialogando com outros conceitos como governança pública e redes de políticas públicas (SECCHI, 2013). Sob a lente analítica multicêntrica, as políticas públicas são observadas numa perspectiva mais ampla e complexa, investigando os atores, suas crenças, preferências e interesses, bem como as instituições e suas regras e os contextos social, político e econômico, para o melhor entendimento dos efeitos da ação governamental (CAPELLA *et al.*, 2014).

A importância deste campo é fornecer ferramentas e metodologias para o melhor entendimento do porque as políticas públicas são necessárias, para quem são direcionadas e em que contexto (SERAFIM; DIAS, 2012). Também podem ser observadas as formas como são conduzidas, de cima para baixo, considerando a primazia das instituições, seus orçamentos, investimentos e leis, ou de baixo para cima, com maior envolvimento da população afetada e outros atores interessados (SANTOS; NUNES, 2016). A análise da ação pública deve partir das instituições governamentais e considerar a arena de disputa e coalizões de atores sociais e grupos de interesse que influenciam as decisões dos gestores públicos (SOUZA, 2006). E, ainda, ter o olhar para o contexto político em que se insere e a interdependência com outras políticas e programas em curso (FREY, 2000).

Um dos recursos metodológicos mais empregados no estudo das políticas públicas é o ciclo da política pública, desenvolvido por Lasswell em 1956. A abordagem do ciclo analisa as políticas públicas de forma processual e simplificada, em etapas que compreendem a gênese, implementação e avaliação dos resultados (FREY, 2000). Apesar da fragmentação, essa forma de organizar a análise reconhece momentos distintos no processo de construção de políticas públicas, cada um com suas especificidades (BAPTISTA; REZENDE, 2015), que se conectam e retroalimentam, forjando um processo contínuo de aprendizagem (SOUZA, 2006; SERAFIM; DIAS, 2012). A simplicidade dessa ferramenta na sistematização das ações públicas permite, sobretudo, aprofundar processos analíticos e formular construtos teóricos, contribuindo para a evolução do campo de estudo (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

O ponto de partida da análise do ciclo é identificar o problema, o qual deve ser considerado relevante para influenciar o estabelecimento da ação pública na agenda decisória. A agenda governamental tende a canalizar ações para questões econômicas, sociais e ambientais mais complexas e relevantes para sociedade e viáveis de serem implementadas pelo poder público (SECCHI, 2013). A análise dessa fase deve investigar a construção de narrativas e do consenso sobre a relevância de determinadas questões e a necessidade de superá-las, a ponto de legitimar-se como prioridade governamental (FREY, 2000; JANUZZI, 2011; CAPELLA, 2020), dando visibilidade aos atores sociais, políticos, grupos de interesse, burocratas, acadêmicos, mídia e outros que influenciam direta ou indiretamente a formação da agenda (SOUZA, 2006).

O arcabouço teórico mais comumente empregado na análise da construção da agenda é o modelo de múltiplos fluxos (*multiple streams model*), desenvolvido por John Kingdom (CAPELLA, 2020). O modelo busca compreender porque alguns temas integram a agenda política governamental e de que forma são geradas soluções e alternativas para a tomada de decisão (CAPELLA et al., 2014; BAPTISTA; REZENDE, 2015). A ênfase no papel do empreendedor de políticas públicas (*policy entrepreneur*) expõe a fase de estabelecimento da agenda como um processo altamente competitivo entre diferentes atores (ALMEIDA; GOMES, 2018), que, sob sua influência, promovem a convergência de processos que mobilizam as estruturas de decisão em direção à ação pública (CAPELLA et al., 2014). Esses processos são compostos de três fluxos principais: o fluxo de problemas (*problem stream*); o fluxo de soluções e alternativas (*policy stream*), e o fluxo político (*politics stream*), que, em determinado momento, convergem criando "janelas de oportunidade" (*policy windows*), como condições favoráveis à ascensão do tema à agenda governamental, (BAPTISTA; REZENDE, 2015; ALMEIDA; GOMES, 2018).

O presente artigo analisa a formulação do Programa Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável em Microbacias Hidrográficas do Rio de Janeiro – Programa Rio Rural, como contribuição à curva de aprendizado na produção de políticas públicas para a sustentabilidade da agricultura familiar. O ciclo do Rio Rural compreendeu um período de 20 anos, percorridos desde a identificação do problema, ascensão à agenda política, em 1999, à sua formulação, implementação, avaliação e conclusão, em 2018. A pesquisa busca compreender a construção do Programa, focalizando o contexto de questões que motivaram à ação pública, fatores determinantes no processo de estabelecimento na agenda política decisória e das alternativas selecionadas na formulação da política pública. O artigo está organizado em quatro seções. Após esta introdução, a segunda seção descreve os procedimentos metodológicos e modelos teóricos empregados na análise, a terceira seção discute os resultados e analisa os fatores que deram suporte ao estabelecimento do Programa na agenda política do estado do Rio de Janeiro e a quarta traz as principais conclusões da análise como contribuições ao processo de formulação de políticas públicas.

Metodologia

A pesquisa se baseou em entrevistas semiestruturadas realizadas junto a técnicos responsáveis pela gestão do Programa na Superintendência de Desenvolvimento Sustentável da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento do Rio de Janeiro (SEAPPA-RJ) e na Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro (EMATER-RIO). As informações foram colhidas ao final do Programa, em outubro e novembro de 2018, por meio de observação participante em reuniões de avaliação envolvendo beneficiários, instituições executoras e consultores do Banco Mundial. Foram realizadas entrevistas individuais com quatro gestores do Programa e dois consultores do Banco Mundial e em 12 grupos focais, compostos por oito a dez pessoas cada, representando as quatro categorias de atores selecionados: (i) beneficiários, (ii) organizações, cooperativas e comitês gestores, (iii) técnicos executores e (iv) gestores, em três macrorregiões de atuação do Programa: Norte-Noroeste, Serrana e Centro-Sul Fluminense. Foram abordadas questões sobre a gênese do programa, resgate do processo de construção, parcerias, seleção de alternativas, estratégias adotadas e percepções dos atores sobre os instrumentos selecionados. As informações foram complementadas em pesquisa bibliográfica e análise documental de relatórios e documentos oficiais do Programa Rio Rural, disponibilizados pela SEAPPA-RJ e nos sites do Banco Mundial e do *Global Environmental Facility* (GEF), financiadores do Programa.

A análise da etapa de estabelecimento da agenda se ancora no modelo de múltiplos fluxos de John Kingdom (2003³ *apud* CAPELLA, 2016). Complementarmente, a trajetória evolutiva da agenda foi analisada à luz do conceito de níveis, cunhado por Birkland (2005⁴ *apud* CAPELLA, 2018). A análise da fase de formulação mergulha na tomada de decisão dos formuladores com relação às alternativas selecionadas para nortear a política, buscando o enquadramento dos mesmos em tipologias disponíveis na literatura (OLLAIK; MEDEIROS, 2011), e seu alinhamento aos problemas que a ação pública almejava enfrentar.

Resultados e Discussão

Questões que fundamentaram o Programa Rio Rural

O contexto em que se insere o início do ciclo do Programa Rio Rural remonta ao final dos anos de 1990, caracterizado pela inovação na gestão pública a partir da introdução de políticas descentralizadas, com ênfase no protagonismo e participação dos atores sociais nas decisões. Aprofundava-se mundialmente o debate de sustentabilidade, buscando o alinhamento de temas ambientais de interesse global, como mitigação das mudanças climáticas, conservação da biodiversidade, redução da degradação das terras e manutenção de serviços ecossistêmicos, aos esforços de combate à pobreza rural e desenvolvimento sustentável. Contudo, o setor ambiental brasileiro, estruturado nos anos de 1980, tinha até então uma abordagem mais preocupada com a biodiversidade, em especial da Amazônia, desconectando-se da pauta da agricultura e do desenvolvimento rural sustentável (LEONARD *et al.*, 2011).

³KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3 ed. New York: Harper Collins, 2003.

⁴BIRKLAND, T. A. **An introduction to the policy process**. New York: M.E. Shape, 2005.

Nesse mesmo período, a agricultura familiar ganhava visibilidade e conquistava protagonismo político no país, reconfigurando as políticas públicas agrícolas, que até então, priorizavam o fomento à agricultura moderna e industrial. O Programa Nacional de Fortalecimento à Agricultura Familiar – PRONAF - foi criado com volumosos recursos de crédito subsidiado e forte viés econômico produtivista, deixando de incorporar questões de conservação ambiental e equidade social, essenciais para a mudança de paradigma da sustentabilidade na agricultura (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Na virada dos anos 2000, as políticas públicas da agricultura familiar passaram a incorporar a perspectiva mais abrangente da abordagem territorial na tentativa de contornar esse enviesamento e, de fato, promover o desenvolvimento rural sustentável (LEONARD *et al.*, 2011). As inovações na gestão criavam, por outro lado, desafios na relação Estado-Sociedade, requerendo dos atores sociais maior organização e coesão para participação nos espaços decisórios (GRISA; SCHNEIDER, 2014). Enquanto as decisões traçadas na esfera dos conselhos municipais pendiam mais para os interesses do poder público local (MOURA, 2007), os colegiados territoriais reuniam uma constelação de atores e organizações com interesses diversos, tornando complexa a governança e legitimação das demandas dos agricultores familiares nos espaços públicos decisórios (TENÓRIO, 2017).

Em 1999, a agricultura familiar no estado do Rio de Janeiro enfrentava diversos constrangimentos de ordem econômica, social e ambiental, que dificultavam sua reprodução na sociedade. A ênfase em atividades econômicas industriais e em serviços somava-se à decadência do setor rural ao longo do século XX, desencadeando um fluxo migratório para centros urbanos e esvaziamento do campo (ALENTEJANO, 2005). As regiões que persistiram com a agropecuária concentravam os maiores percentuais da agricultura familiar. Porém, reuniam, também, os piores índices de renda, analfabetismo e desenvolvimento humano, associados à carência de infraestrutura básica nas zonas rurais, como a falta de saneamento básico, energia elétrica e estradas (MARAFON, 2017).

Os revezes da desigualdade e do atraso no interior resultavam da centralidade econômica, política, social e cultural na capital e região Metropolitana do Rio de Janeiro. Esse desequilíbrio permaneceu após a transferência da capital federal para Brasília, em 1960, e a posterior fusão entre os estados da Guanabara e Rio de Janeiro, na década de 1970 (PIRACIABA; LEMOS, 2017). Não se sucederam políticas que promovessem a efetiva integração do interior às dinâmicas econômicas e produtivas, ou tampouco que fortalecessem os elos de solidariedade e coesão entre os territórios (DAVIDOVICH, 2001⁵ *apud* PIRACIABA; LEMOS, 2017). Áreas rurais deram lugar a aglomerados urbanos, estimulados pela emergência de atividades industriais e de serviços sem uma efetiva integração aos demais setores, especialmente o agropecuário (REGIÃO..., 2016). Ao contrário, reforçou-se a centralidade em áreas urbanas e litorâneas, aprofundando as desigualdades intra e inter-regionais.

Na dimensão ambiental, os sucessivos ciclos de uso e ocupação levaram à fragmentação florestal, além da perda dos ecossistemas e *habitats* naturais, erosão e empobrecimento dos solos, afetando consideravelmente a produção agropecuária (RESENDE *et al.*, 2018). Também acelerou o assoreamento de córregos e rios e desaparecimento de nascentes, com impacto direto no ciclo hidrológico regional. Esse quadro fez com que muitos municípios alcançassem elevados índices de pobreza e vulnerabilidade a eventos climáticos extremos (PIRACIABA; LEMOS, 2017).

Em contraponto, nas regiões Metropolitana e Serrana, mais próximas ao mercado consumidor da cidade do Rio de Janeiro e seu entorno, estabeleceu-se uma agricultura familiar de padrão

⁵DAVIDOVICH, F. O estado do Rio de Janeiro: singularidades de um contexto territorial. **Território**, Rio de Janeiro, n. 9, 2000.

tecnológico mais elevado e intensiva no emprego de insumos, associada a produtos de alto valor agregado (MARAFON, 2017). O uso excessivo de agroquímicos e sobreutilização dos recursos naturais, terra e água, mostrava-se igualmente ineficiente e insustentável, além de impactar negativamente o ambiente e a saúde das populações rurais. Apesar das situações contrastantes, a baixa autonomia e renda insuficiente da atividade agrícola, aliadas à fragilidade natural do ambiente, legavam um passivo de áreas degradadas e empobrecidas, com elevado custo para serem recuperadas e reinseridas ao processo produtivo (COELHO *et al.*, 2017).

A conciliação entre agricultura e conservação ambiental mostrou-se viável por meio da adoção de modelos alternativos de produção agroecológica e orgânica, desenvolvidas no Rio de Janeiro na década de 1980, de forma pioneira no país. As experiências iniciais de nichos de produção orgânica ampliaram-se e passaram a ser amparadas por políticas públicas, visando o aumento da oferta nos mercados. Entretanto, dificuldades com relação à assistência técnica, manejo, planejamento, conformidade da produção, organização em sistemas participativos de garantia e circuitos curtos de comercialização, demandavam a adequação do arcabouço político e organizacional disponível para sustentar a transição para o desenvolvimento sustentável (FONSECA *et al.*, 2009). As instituições públicas estavam sucateadas e com conhecimento limitado para facilitar a incorporação de abordagens ecológicas aos sistemas de produção agropecuários, com baixa compreensão do nexo entre água, energia e alimento e de estratégias de manejo sustentável no entorno de áreas de elevada biodiversidade da Mata Atlântica Fluminense.

Em resposta, o governo estadual desenvolveu entre 1991 e 1995 o Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas (PEMH-RJ), que se constituiu na primeira iniciativa piloto para promoção do desenvolvimento sustentável da agricultura familiar. Ações espaçadas, pouco efetivas e circunscritas basicamente à realização de diagnósticos, avançaram ao adotar a microbacia como unidade de planejamento participativo, envolvendo 84 comunidades rurais. Os diagnósticos revelaram as precárias condições de infraestrutura e acesso a serviços básicos, como telefonia, saneamento, água tratada, coleta de lixo, postos de saúde, educação, mobilidade e energia elétrica.

As famílias se ressentiam da falta de perspectiva para a permanência dos jovens, do isolamento social, do individualismo e baixa cooperação e engajamento em ações coletivas, analfabetismo e insegurança alimentar. Sob o aspecto ambiental, enfrentavam problemas de erosão dos solos e escassez hídrica, além da persistência de caça, queimadas e do uso indiscriminado de agrotóxicos. As questões econômicas em geral relacionavam-se à baixa produtividade, custo elevado de insumos, inadequada infraestrutura produtiva e tecnológica, escassez de mão de obra, insuficiente assistência técnica, dificuldade de acesso ao crédito rural e aos canais de comercialização direta, baixa valorização dos produtos e descapitalização (PESAGRO-RIO, 2002). Esses problemas eram, em grande medida, compensados pela pluriatividade (MARAFON, 2017) e pelo autoconsumo das famílias, que muitas vezes recorriam a empréstimos junto às lojas de venda de insumos para compra consignada, comprometendo, *a priori*, boa parte da renda de sua produção agropecuária.

Tal contexto deixa claro que, no início do século XXI, as políticas públicas para a agricultura no estado do Rio de Janeiro não enfrentavam de fato o conjunto de problemas sociais, econômicos e ambientais que impediam o desenvolvimento da agricultura familiar. Assim, apesar dessas questões serem percebidas pela comunidade política como complexas e relevantes para atuação do Estado, as ações públicas em curso naquele momento não se apresentaram adequadas e eficazes o suficiente para romper o *looping* de desigualdade, degradação e pobreza que enredava a agricultura familiar, e efetivamente promover o desenvolvimento sustentável em sua plenitude no estado do Rio de Janeiro (Quadro 1).

Quadro 1 - Questões socioeconômicas, ambientais e institucionais relevantes que restringiam a sustentabilidade da agricultura familiar fluminense no início da década de 2000

Eixo da sustentabilidade	Entraves à sustentabilidade da agricultura familiar fluminense
Social	Pobreza rural; êxodo de jovens para cidades; analfabetismo; dificuldades de acesso aos serviços de saúde; educação do campo incipiente; falta de energia elétrica; mobilidade precária; ausência de tratamento de água e esgoto; falta de coleta de lixo; ocorrência de doenças de veiculação hídrica e intoxicação por agrotóxicos; isolamento social; individualismo; baixo capital social; fraco associativismo; assimetrias de informação; dificuldades de acesso a terra; baixa qualidade de participação e protagonismo social nas políticas públicas.
Econômico	Baixa produtividade; descapitalização dos agricultores; precária infraestrutura de produção; escassez de mão de obra; dificuldade de acesso ao crédito rural; baixo preço e valor agregado dos produtos agrícolas; elevado preço dos insumos; predominância de comercialização mediada por intermediários; poucos canais de comercialização direta; assistência técnica insuficiente; baixo nível de capacitação tecnológica; insuficiente disponibilidade de tecnologias de produção agroecológica adaptadas às condições socioeconômicas e ambientais das regiões produtoras fluminenses; ausência de controles administrativos e financeiros da atividade de produção; baixo nível de organização do processo de produção.
Ambiental	Desmatamento; predominância de ausência de mata ciliar; caça; queimadas; baixa adoção de práticas conservacionistas; solos sem cobertura vegetal e com erosão; falta de saneamento rural; poluição de córregos; uso indiscriminado de agrotóxicos e de adubos químicos; legislação ambiental restritiva; vulnerabilidade a eventos climáticos extremos; não reconhecimento da microbacia como unidade territorial para gestão ambiental na área rural.
Institucional	Formação técnica calcada na Revolução Verde; ausência de abordagens horizontais e participativas; baixa credibilidade nas instituições e políticas públicas; falta de integração multissetorial; fraca governança entre as ações públicas; infraestrutura organizacional deficiente; fraca participação política das organizações sociais da agricultura familiar; clientelismo; pouca influência dos agricultores familiares nos espaços de decisão.

Fonte: os autores.

Estabelecimento do Programa Rio Rural na agenda política fluminense

Em 1999, quando um novo ciclo de gestão governamental se iniciou no estado do Rio de Janeiro, a atenção do poder público no setor agrícola centrou-se no fomento ao crédito subsidiado e em programas assistencialistas, não priorizando a continuidade do PEMH-RJ. Instituiu então o Programa *Moeda Verde*, que concedia operações financeiras aos produtores rurais a juros menores que os programas federais, o programa de transferência de renda *Cheque Cidadão*, e o Programa *Sacolão Volante*, de segurança alimentar. As políticas estaduais postas em marcha na agricultura, portanto, além de não incorporarem o eixo ambiental da sustentabilidade, não conseguiam alcançar a amplitude de público, em especial pequenos agricultores e agricultores familiares fluminenses, com ações capazes de desencadear a mudança comportamental necessária para restaurar os ecossistemas e revitalizar as áreas rurais fluminenses.

Diante da restrição orçamentária e da “competição” com programas que capturavam a atenção dos atores políticos, a decisão de alçar o PEMH-RJ na agenda governamental ficou em segundo plano, exigindo uma articulação de forças e recursos adicionais para mobilizar os atores em torno da ideia de sua reativação ou continuidade. Esse esforço foi empreendido pelo Superintendente de Microbacias Hidrográficas que atuou como empreendedor político. Ocupando inicialmente uma posição com limitada influência e pouco apoio dentro do governo, utilizou sua habilidade comunicativa e persistência para agregar apoios de outros entes governamentais e não

governamentais, e da comunidade política, em prol do estabelecimento do desenvolvimento rural sustentável da agricultura familiar na agenda política do estado do Rio de Janeiro.

Os movimentos iniciais do empreendedor buscaram integrar técnicos de empresas públicas federais e estaduais na consolidação do marco de problemas institucionais, socioeconômicos e ambientais que impediam a sustentabilidade da agricultura familiar. Inicialmente circunscrito a uma rede sociotécnica de atores eminentemente do setor rural (empresas estaduais de pesquisa agropecuária e extensão rural, EMBRAPA, CPRM), que possibilitou estabelecer a temática no universo da agenda, a articulação organizada pelo empreendedor se ampliou, agregando outros apoiadores multissetoriais públicos e privados, como as secretarias estaduais do ambiente, saúde, educação e desenvolvimento, universidades, comitês de bacia hidrográfica, terceiro setor e ONGs ambientalistas, que fortaleceram a coalizão de defesa, permitindo ao tema ascender à agenda sistêmica.

Segundo Capella (2018), o problema alcança o nível sistêmico da agenda quando passa a despertar a atenção dos formadores de opinião e da comunidade, que entendem o problema como público e relevante para a atuação do estado. Ao integrar a agenda sistêmica, outros membros da comunidade política da esfera municipal, como secretários municipais de agricultura e meio ambiente, e organizações da sociedade civil, principalmente a Federação dos Trabalhadores da Agricultura – FETAG, a Associação de Agricultores Biológicos do Estado do Rio de Janeiro – ABIO, e a União das Associações e Cooperativas de Pequenos Produtores Rurais do Estado do Rio de Janeiro – UNACCOP, se apropriaram do problema e a questão ganhou destaque em outros setores do governo, migrando da agenda sistêmica para o nível mais restrito da agenda governamental (KINGDOM, 2003⁶, *apud* CAPELLA, 2018). Ao entrar na agenda governamental, o empreendedor mobilizou o espectro de atores políticos locais, vereadores, secretários e prefeitos, produzindo um abaixo assinado que motivou deputados, senadores, secretários estaduais, ministros de planejamento e orçamento e outros políticos com maior poder de influência sobre os tomadores de decisão, culminando na ascensão do Programa Rio Rural à agenda política.

Durante esse percurso foram travados embates com grupos de interesse contrários, que, como forças antagonicas, atuaram para minimizar os movimentos migratórios da temática à agenda. Contudo, a rede articulada pelo empreendedor envolveu, além de atores da comunidade política, o Banco Mundial, incorporando à arena de disputa, recursos financeiros não reembolsáveis externos, que minimizaram a concorrência por recursos do Tesouro. Mais ainda, o Banco Mundial acumulava experiência de mais de dez anos de execução de programas de conservação dos recursos naturais em microbacias hidrográficas nos estados do Paraná, Santa Catarina, São Paulo e Rio Grande do Sul, colocando à disposição dos formuladores uma rede de gestores e peritos nacionais e internacionais, que deram respaldo e consistência à proposta.

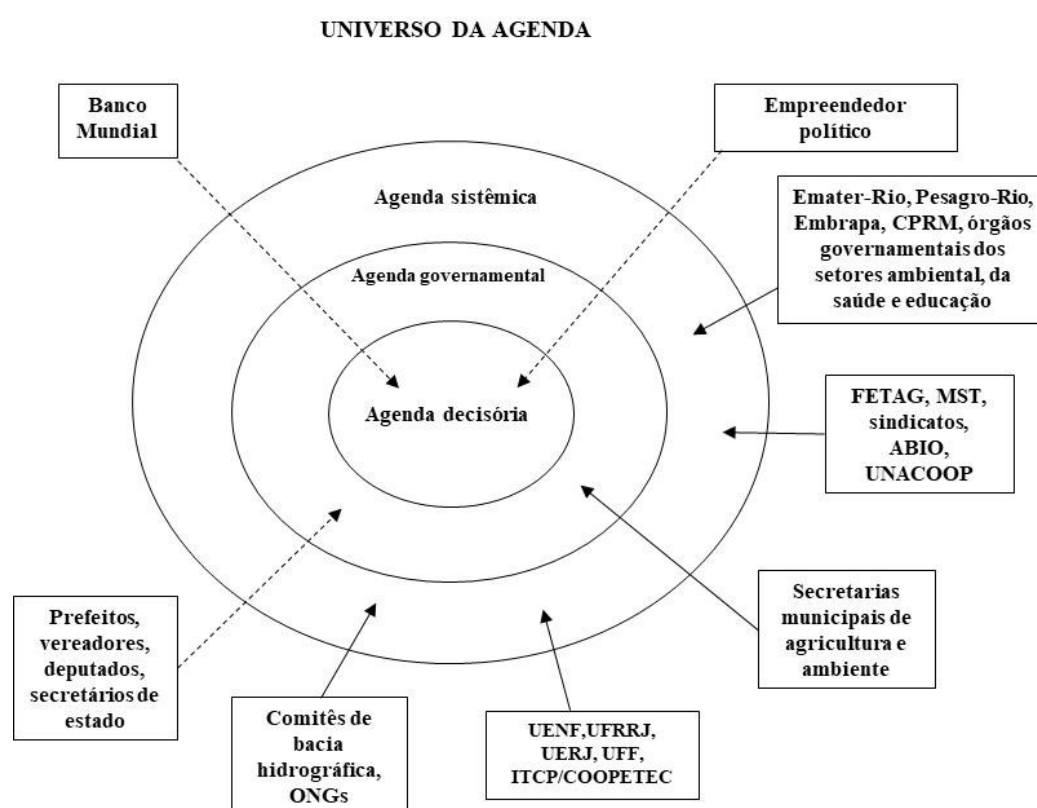
Assim, em missão ao estado do Rio de Janeiro em 1999, o Banco Mundial selecionou o Programa Rio Rural - dentre todas apresentadas pelos diferentes setores do governo – como iniciativa prioritária para uma parceria com o estado do Rio de Janeiro. Esse alinhamento de interesses e preferências entre agente financiador e os formuladores da política viabilizou recursos iniciais para a atualização dos diagnósticos, realização de estudos, consultas públicas e intercâmbios, que possibilitaram engajar atores relevantes da sociedade civil, lideranças comunitárias rurais, técnicos estaduais da pesquisa e extensão e de secretarias municipais na formulação participativa do programa, fortalecendo a coalizão em torno do Rio Rural.

A captação de recursos financeiros junto ao Banco Mundial foi, portanto, decisiva para influenciar a tomada de decisão, garantindo o aporte de recursos externos que sustentaram a

⁶KINGDON, J. *Agendas, alternatives, and public policies*. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.

ascensão e permanência do Rio Rural na agenda decisória por quase 12 anos. Pois, atrelado aos recursos externos captados estava o compromisso contratual do Estado em aportar recursos humanos, infraestrutura física e contrapartida financeira suficientes para a operacionalização das ações do Programa. Do total de US\$ 100 milhões financiados pelo Banco Mundial, o Tesouro Estadual aportaria 40%. Esse processo de amadurecimento e conquista política do Rio Rural na agenda decisória se alinha ao conceito de níveis de agenda cunhado por Birkland (2005⁷ apud CAPELLA, 2018), representado na Figura 1.

Figura 1 - Rede de instituições que apoiaram a ascensão do Programa Rio Rural na agenda decisória



Fonte: adaptado de Birkland (2005⁸ apud CAPELLA, 2018) (elaborado pelos autores).

À luz do modelo de múltiplos fluxos, verifica-se que a rede de atores sociais e da comunidade tecnocientífica articulada pelo empreendedor político teve papel essencial na movimentação do fluxo de problemas. As entidades estaduais e federais envolvidas desenvolveram estudos de cenários, realizaram viagens para atualização dos diagnósticos socioambientais e construíram teses e

⁷BIRKLAND, T. A. *An introduction to the policy process*. New York: M.E. Shape, 2005.

⁸BIRKLAND, T. A. *An introduction to the policy process*. New York : M.E. Shape, 2005.

relações de causa e efeito que ajudaram a sensibilizar os atores e aprimorar a percepção coletiva da inter-relação entre problemas socioeconômicos, ambientais, conjunturais e históricos, enfrentadas pela agricultura familiar no estado do Rio de Janeiro (Figura 2).

Figura 1 - Modelo de Múltiplos Fluxos aplicado ao estabelecimento do Programa Rio Rural na agenda política governamental.

Múltiplos Fluxos no Estabelecimento do Programa Rio Rural na Agenda Política



Fonte: os autores.

No fluxo de soluções, as principais teses e ideias defendidas giraram em torno da utilização da metodologia de microbacias hidrográficas para a promoção do desenvolvimento rural sustentável da agricultura familiar. Além da metodologia de microbacias hidrográficas inserir aspectos de gestão social descentralizada, democrática e participativa, associada à sustentabilidade dos recursos naturais e à geração de renda das comunidades rurais (BRAGAGNOLO *et al.*, 1997), reforçava a necessidade de resgate e reformulação *bottom up* do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas, pretendida pelo empreendedor político.

Por outro lado, o alinhamento à experiência do órgão financiador pavimentou o aporte de recursos financeiros externos do Fundo Mundial para o Meio Ambiente (em inglês, *Global Environmental Facility* –GEF), permitindo a realização de seminários, consultas públicas e estudos complementares visando aprimorar a abordagem de microbacias com ideias inovadoras. Essas inovações permitiram o alinhamento da proposta a questões de interesse planetário, como a mitigação das mudanças climáticas, a conservação da biodiversidade da Mata Atlântica Fluminense,

e o combate à pobreza rural, inserindo-a na perspectiva global de promoção da sustentabilidade. Além disso, colocou à disposição do governo uma equipe de gestores estaduais e consultores nacionais e internacionais com experiência na condução e financiamento de programas estaduais de mesma natureza, que ajudaram a aprofundar a consistência técnica da proposta.

A articulação com as diversas entidades, de distintos setores e naturezas, abriu portas para que o empreendedor político e sua equipe participassem de conselhos, conferências, consultas públicas, elaboração de documentos de apoio à tomada de decisão, dando-lhe oportunidade de integrar o Rio Rural e suas ideias a outras iniciativas públicas em construção naquele momento, como a Política Estadual de Recursos Hídricos, a Agenda 21 Estadual e a Política Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural e as políticas federais de desenvolvimento territorial sustentável.

Nesse sentido destaca-se a inserção dos executores e beneficiários do programa em fóruns decisórios dessas políticas, como nos Comitês de Bacia, colegiados territoriais, conferências nacionais de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), Meio Ambiente e Segurança Alimentar, efetivando a integração de ações do Programa com outras políticas, proporcionando apoios e alavancagem de co-investimentos.

A conquista de maior apoio e espaço foi essencial na mobilização do fluxo político. Entretanto, na opinião dos gestores, o aporte financeiro do GEF/Banco Mundial foi decisivo na abertura de janelas de oportunidade para mudança na decisão pública. Diante da limitação financeira, a captação de recursos externos garantiu ao Rio Rural autonomia frente aos recursos estaduais, afastando-o da concorrência com os programas da pasta em execução. Corroborando com Almeida e Gomes (2018), os recursos financeiros ajudaram a canalizar sinergia entre os fluxos, viabilizando a ascensão do Rio Rural como um programa de Estado que permaneceu por 12 anos na agenda decisória.

Formulação do Programa Rio Rural

A formulação de um programa de ação no setor público consiste em uma fase de prospecção de ideias, definição de soluções, mapeamento de abordagens metodológicas e delineamento de alternativas operacionais visando a viabilizar a implementação da política pública e, por meio dela, alcançar os resultados e impactos esperados (CAPELLA, 2018). A definição dessas soluções impacta todo o processo de desenvolvimento da política e reflete a forma como o problema foi abordado pelos atores políticos durante o estabelecimento da agenda.

No caso do Rio Rural, a estratégia adotada para influenciar a agenda se pautou, desde o início, na construção *bottom up* da abordagem de microbacias hidrográficas, com participação e engajamento dos atores relevantes vinculados ao setor agrícola fluminense, tanto de instituições governamentais (EMATER-RIO, PESAGRO-RIO, EMBRAPA, MAPA e universidades - UENF, UERJ, UFRRJ, UFRJ, UFF), como de organizações sociais da agricultura familiar (FETAG, sindicatos, ABIO, UNACOOP). Além desses, atores do setor ambiental (à época FEEMA, IEF e SERLA e ONGs – Fundação SOS Mata Atlântica e CI-Brasil), do setor de recursos minerais (CPRM e DRM), das áreas de educação, saúde e planejamento (respectivas secretarias estaduais), da defensoria pública, também ajudaram na concepção das alternativas para o Programa.

As ideias circularam entre os especialistas e os futuros beneficiários do Programa para ajustes, aprimoramento, validação e compartilhamento de valores entre os membros da comunidade política, dialogando com o descrito por Capella (2018).

Com o suporte financeiro da assistência preparatória do GEF, os formuladores do Programa Rio Rural viabilizaram uma série de consultas públicas e intercâmbios técnicos visando ao amadurecimento das estratégias, com a participação e o engajamento dos principais atores

interessados. As ideias que deram contorno à formulação do Rio Rural se basearam na experiência exitosa e duradoura dos programas estaduais de microbacias, desenvolvidos desde os anos 1980 no país, principalmente nos estados do Paraná e Santa Catarina, e no resgate do trabalho progressivo realizado pela EMATER-RIO, de 1992 e 1996, em 84 microbacias hidrográficas distribuídas em todo território do estado do Rio de Janeiro.

As soluções selecionadas para resolver os problemas que a agricultura familiar fluminense enfrentava no momento da formulação relacionavam-se à capacidade de execução dos atores governamentais e não governamentais envolvidos. Muitas delas foram delimitadas em função dos meios e instrumentos que o governo dispunha para lidar com a questão, conforme observa Capella (2018). O governo, representado pela Secretaria Estadual de Agricultura, possuía em sua estrutura a Superintendência de Microbacias Hidrográficas, detentora do acervo de informações para balizar sua atuação, com capacidade de coordenação e gestão. Vinculada à SEAPPA-RJ, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro (EMATER-RIO), foi selecionada como principal instrumento operacional governamental para prover assistência técnica e extensão rural aos agricultores em apoio à transição para a agricultura sustentável, não apenas por possuir estrutura capilarizada nos municípios, mas por possuir quadro de funcionários com competência e previamente familiarizados com a metodologia de diagnóstico e planejamento participativo em microbacias hidrográficas. A Empresa de Pesquisa Agropecuária do estado do Rio de Janeiro - PESAGRO-RIO, por sua vez, já desenvolvia pesquisas aplicadas junto aos agricultores nas microbacias, com atuação alinhada à abordagem agroecológica preconizada pelo Programa. Essas três instituições tiveram maior influência na formulação das alternativas propostas para execução do Programa.

Além do arcabouço institucional à disposição da ação governamental, havia um conjunto de técnicas, métodos, abordagens e ferramentas participativas da metodologia de microbacias hidrográficas, já apropriadas pelos executores e consagradas em outras experiências estaduais (BRAGAGNOLO *et al.*, 1997; BACK *et al.*, 2000; HESPANHOL, 2005; VIEGAS FILHO, 2006). Esse ferramental contribuiu para o desenho das regras e condutas institucionalizadas do Programa, que deram respaldo à ação política. Tal conjunto estimula o engajamento e a participação social, aprofunda a reflexão e a percepção sobre os problemas e conecta as soluções das principais questões sociais, econômicas e ambientais que impedem a sustentabilidade, tornando os atores sociais protagonistas da transformação almejada (BRAGAGNOLO *et al.*, 1997). O processo de diagnóstico e planejamento participativos desencadeia a análise sistêmica e abrangente da realidade, propiciando aos agricultores refletir sobre sua própria história, as relações de causa e efeito, e elaborar conexões entre problemas sociais, econômicos e ambientais e suas respectivas soluções (MATTOS, 2017).

Os formuladores do Programa Rio Rural aperfeiçoaram os instrumentos frente às especificidades e conjuntura dos problemas fluminenses, buscando sempre sua conexão com questões ambientais globais. A inovação buscou empoderar os agricultores sobre seu papel múltiplo de produtor de alimentos, guardião da sociobiodiversidade e provedor de serviços ecossistêmicos essenciais à manutenção da vida. Para isso foi imprescindível operar adequações tecnológicas aos modelos de produção vigentes, apoiando à transição para sistemas conservacionistas e agroecológicos de forma mais abrangente e coletiva, em contraposição ao individualismo da propriedade rural. A perspectiva territorial da microbacia, além de conectar benefícios ambientais entre agricultores, reforçou a relevância da organização dos atores sociais em torno de benefícios econômicos, ambientais e sociais, como base para sustentação da mudança de paradigma. Essas ideias foram incorporadas como inovações à abordagem metodológica original de microbacias,

pavimentando uma característica própria e distintiva do modelo fluminense de autogestão de recursos naturais nesses territórios.

A abordagem proposta pretendia, ademais, alinhar a metodologia às demandas das fontes financiadoras internacionais. Na visão dos formuladores, a conexão com temas ambientais globais constituía-se em estratégia para dar suporte financeiro à agricultura familiar sustentável no longo prazo, mesmo após o término do programa. As fontes potenciais vislumbradas foram o mercado de crédito de carbono, mecanismos de pagamento por serviços ambientais, fundos para conservação da biodiversidade, fundos de proteção dos recursos hídricos, recursos de responsabilidade socioambiental de empresas privadas, recursos provenientes de fundos de compensação ambiental, fundos de direitos difusos, entre outros (PROGRAMA..., 2002).

Considerando a descapitalização dos agricultores familiares e o elevado custo das medidas de reversão da degradação ambiental, ficou claro aos formuladores a necessidade de incorporar um instrumento econômico à ação pública. Esse instrumento deveria viabilizar de forma demonstrativa a transição imediata dos principais modelos de produção, tornando-os mais eficientes e amigáveis aos recursos naturais.

As transferências financeiras são ferramentas a disposição dos governos, bastante utilizadas na formulação de políticas públicas, geralmente com o objetivo de incentivar práticas desejadas ou coibir as indesejáveis. Além de ser instrumento de fácil execução, tem “(...) reduzido custo político, tendo em vista que os custos são compartilhados por toda a sociedade e os benefícios focalizados (...)” (CAPELLA, 2018, p. 80).

O apoio financeiro à adoção de práticas conservacionistas e agroecológicas foi estratégia comum ao escopo dos programas estaduais de microbacias hidrográficas no Brasil. Nos estados do Paraná, São Paulo e Santa Catarina, por exemplo, foram criados fundos específicos para conservação de solo e água, que subsidiaram parte dos investimentos necessários dos agricultores. Tais fundos visavam consolidar um instrumento com “(...) forte poder de convencimento dos agricultores a adotarem as práticas recomendadas” (BACK *et al.*, 2000, p. 60). Além disso, funcionava como complemento ao sistema de crédito rural vigente, política distributiva que destina recursos para custeio e investimento na produção agropecuária, sem, contudo, incorporar as dimensões social e ambiental da sustentabilidade (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Os formuladores do Programa, de forma análoga, propuseram a criação do Fundo de Agricultura Sustentável (FAS), na perspectiva de dotar o setor rural de autonomia financeira, facilitando a captação de recursos públicos e privados e estimulando o financiamento de projetos coletivos (PROGRAMA, 2002). Contudo, a constituição desse instrumento econômico não se viabilizou durante a execução do Programa. Diferentemente, no contexto fluminense, a disputa por recursos financeiros – em um estado cuja economia está calcada eminentemente nos setores industrial e de serviços – dificulta a constituição de um mecanismo financeiro para a sustentabilidade da agricultura. Até hoje, o estado do Rio de Janeiro não dispõe de orçamento constitucionalmente garantido para a pasta, demandando arranjos políticos, institucionais e legais em cada exercício orçamentário, para viabilizar programas do setor. Assim, a opção mais viável, no momento da formulação do Rio Rural, foi garantir o apoio financeiro aos agricultores por meio dos recursos do Programa, como um capital inicial para ações piloto e demonstrativas, que seriam replicadas no futuro. Essa medida, embora eficaz durante a execução, se constituiu em lacuna ainda a ser preenchida em futuros ciclos de políticas públicas.

Dois canais de financiamento foram selecionados para operar no âmbito do Programa, o Sistema de Sustentabilidade Financeira (SSF) e o Sistema de Incentivos Financeiros (SIF). O SSF buscava, no longo prazo, dar perenidade ao fluxo de recursos para agricultura sustentável, integrando

nas microbacias iniciativas públicas e privadas após o término dos recursos do Programa. As principais fontes com potencial de integração ao SSF seriam políticas públicas multissetoriais, pagamentos por serviços ambientais, crédito rural e responsabilidade socioambiental de empresas privadas.

O SIF tinha um enfoque mais imediato, canalizando recursos diretamente aos agricultores para que promovessem ações sustentáveis priorizadas no processo de diagnóstico e planejamento participativos. A visão dos formuladores era a de que os incentivos possibilitariam iniciar um processo de mudança na microbacia, tendo as ferramentas de planejamento participativo como instrumentos balizadores da transformação local. Os recursos seriam transferidos para contas bancárias dos beneficiários, que investiriam na aquisição de equipamentos, insumos e serviços necessários para implantação de práticas produtivas sustentáveis ou agroecológicas e de conservação dos recursos naturais. Apesar de não reembolsáveis, os agricultores se comprometiam a integrar contrapartida correspondente a 20% do valor total incentivado. O valor do apoio por família aumentaria se utilizado em ações coletivas, estimulando a formação ou fortalecimento de grupos formais, como associações, cooperativas, ou informais, como grupos familiares, de vizinhos, ou coletivos de mulheres ou jovens (PROJETO..., 2005, 2011, 2015).

Como instrumento de gestão, formulou-se uma estrutura robusta, dotada de instâncias participativas nos diferentes níveis territoriais, distribuídas em dois eixos principais, um de coordenação e outro de execução. O eixo de coordenação abarcou as instituições que tomavam as decisões, garantindo a representatividade e o protagonismo dos agricultores familiares e suas organizações. O Programa buscou fortalecer instâncias participativas existentes, como o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável, e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, na perspectiva de aprimorar a governança para o desenvolvimento sustentável no meio rural fluminense. No eixo da execução, priorizou-se o fortalecimento da estrutura governamental existente, aproveitando suas bases físicas e recursos humanos no território estadual (PROJETO..., 2011).

As novas instâncias criadas para a gestão do Programa foram os Comitês Gestores da Microbacia (COGEM) e o Comitê Regional de Microbacias. Ao nível da microbacia existiam associações de agricultores familiares formalizadas, a maior parte estabelecida para receber recursos do Pronaf. Contudo, muitas não representavam ou não reconheciam os grupos minoritários das microbacias. Algumas reproduziam práticas discriminatórias e clientelistas, que colocavam em risco os princípios da condução democrática preconizados pelo Programa. Para minimizar esse risco, os COGEMs foram formulados para funcionarem como espaços democráticos de diálogo, nos quais seriam travadas as principais decisões do Programa.

A expectativa era que nesses espaços a diversidade de atores sociais estivesse representada e participando ativamente do processo decisório sobre o desenvolvimento territorial sustentável. Para isso, os COGEMs seriam compostos por representantes de grupos sociais autoidentificados, situados nas partes alta, média e baixa das microbacias, com pelo menos 30% de representação de mulheres e inclusão de jovens. Assim, os comitês teriam perspectiva mais abrangente e caráter inclusivo e democrático em relação às associações, sem excluí-las do contexto, visando aprimorar a gestão social e a governança local para o desenvolvimento sustentável (PROJETO..., 2005).

A opção por instituir comitês gestores como instrumentos consultivos é uma estratégia que os governos utilizam para descentralizar seus recursos de autoridade e, dessa forma, viabilizar a participação dos atores sociais na produção de políticas públicas (CAPELLA, 2018). Ao delegar aos agricultores o poder decisório na gestão do Programa ao nível da microbacia, os formuladores pretendiam ampliar o protagonismo dos atores sociais nas decisões que os afetava, além de

compartilhar com eles a responsabilidade na ação pública. Esse novo papel exigiria uma postura mais dialógica, articuladora e emancipatória dos executores e coesão e engajamento em ações coletivas, solidárias e colaborativas, por parte dos agricultores e suas organizações.

Como no momento da formulação do Programa não havia uma abordagem adequada, os formuladores propuseram adaptação da metodologia de autogestão comunitária desenvolvida pela Incubadora de Cooperativas Populares (ITCP) do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE). A metodologia de incubação de grupos economicamente desfavorecidos em áreas urbanas foi selecionada por priorizar abordagens emancipatórias e democráticas, que se adequavam à estratégia de fortalecimento das organizações rurais nas microbacias. A aposta era de que a tecnologia social inovadora da incubação de grupos autogestionários redefiniria o trabalho da extensão rural no estado do Rio de Janeiro, agregando ferramentas mais eficazes de monitoramento e avaliação da evolução do capital social dos COGEMs. Como resultado, os agricultores e suas organizações aprimorariam a gestão e o controle social nos espaços de decisão das políticas públicas que os afetavam.

Outra alternativa proposta foi a constituição de uma rede de pesquisa – o Sistema de Pesquisa em Inovações, Tecnologias e Serviços Sustentáveis em Rede, com a finalidade de facilitar a transição agroecológica. A rede de pesquisa foi desenhada pela PESAGRO-RIO, em articulação com agricultores familiares, universidades, instituições de pesquisa, ensino e extensão, com vistas a facilitar a troca de saberes e as interações entre as instituições e os atores sociais, bem como a construção e compartilhamento do conhecimento tecnológico para a mudança de paradigma nos processos de produção em direção à sustentabilidade. A proposta formulada se apropriou dos enfoques de pesquisa participativa, da pesquisa-ação e da agroecologia, como pilares sob os quais a Rede de Pesquisa se desenvolveria, como espaço de construção coletiva do conhecimento, envolvendo tanto os saberes dos agricultores-experimentadores, quanto de pesquisadores, extensionistas, professores, alunos e consumidores (PROJETO..., 2011).

As principais estratégias operacionais, formuladas para o Programa Rio Rural, buscaram superar os problemas identificados na formação da agenda que impediam a sustentabilidade da agricultura familiar fluminense. Para tanto seguiram itinerário de primeiro identificar os problemas, nos âmbitos social, econômico, ambiental e institucional, para em seguida enquadrá-los nos seus diferentes componentes/subcomponentes e identificar os instrumentos operacionais necessários para as ações.

Quadro 2 - Estratégia operacional do Programa Rio Rural para solucionar os impedimentos para o desenvolvimento rural sustentável no estado do Rio de Janeiro

Eixo da sustentabilidade		Problemas identificados	Componente/ Subcomponente	Instrumentos
	Social	- baixa participação dos agricultores familiares nas tomadas de decisão; - baixo empoderamento dos agricultores sobre questões coletivas que afetam o desenvolvimento sustentável.	- capacitação de beneficiários para fortalecimento da autogestão; - gestão participativa; - planejamento participativo em microbacias.	- comitês gestores das microbacias e grupos associativos; - diagnósticos e planos participativos das microbacias e das unidades de produção.
	Econômico	- descapitalização dos agricultores; - baixa integração de investimentos multisetoriais; - dificuldade de acesso a crédito rural; - baixa eficiência produtiva.	- sistema de incentivos; - sistema de sustentabilidade financeira; - pesquisa adaptativa.	- sistema de incentivos; - sistema de sustentabilidade financeira; - cursos e intercâmbios; - rede de pesquisa participativa.
	Ambiental	- degradação dos recursos naturais.	- incentivos à adoção de práticas de conservação ambiental e agroecológicas; - pesquisa adaptativa.	- sistema de incentivos; - rede de pesquisa participativa.
	Institucional	- infraestrutura inadequada para prestação de serviços; - baixa governança multisetorial; - despreparo da equipe para implementar políticas de desenvolvimento sustentável.	- fortalecimento institucional; - melhoria da coordenação de ações para o desenvolvimento rural sustentável; - capacitação de técnicos e gestores.	- investimentos em melhoria na infraestrutura organizacional; - sistema de sustentabilidade financeira; - cursos e intercâmbios - rede de pesquisa participativa.

Fonte: os autores.

A análise dos instrumentos selecionados na formulação à luz da tipologia de instrumentos de políticas públicas proposta por Hood (1986⁹ *apud* CAPELLA, 2018) evidenciou:

- (i) alta nodalidade, tendo em vista que as informações obtidas nos diagnósticos das microbacias seriam amplamente disseminadas pelas empresas executoras e os beneficiários, visando integrar apoio de atores e instituições públicas e privadas interessados no desenvolvimento rural sustentável;
- (ii) baixa autoridade, uma vez que as decisões eram compartilhadas, descentralizadas e delegadas aos agricultores e suas organizações atuantes nos comitês gestores de microbacias, minimizando o poder de influência e autoridade governamental;
- (iii) elevado uso do tesouro, tendo em vista o estabelecimento do sistema de incentivos do Programa, que garantiria o fluxo de recursos diretamente aos agricultores e suas

⁹HOOD, C. **The tools of government**. Chatham, NJ: Chatham House, 1986.

organizações, a fim de demonstrar a viabilidade e efetividade da transição sustentável dos sistemas de produção da agricultura familiar, e;

- (iv) prioridade na utilização de organizações da administração direta e de empresas governamentais na execução do Programa.

A escolha de instrumentos governamentais para o desenvolvimento de programas, segundo Salamon (2002¹⁰ *apud* OLLAIK; MEDEIROS, 2011), ocorre em duas etapas: (i) os formuladores consideram níveis de efetividade, eficiência, equidade, capacidade de realização e viabilidade política, e; (ii) se importam mais com a coercibilidade, objetividade, automaticidade e visibilidade. Assim, percebe-se que a formulação do Rio Rural se baseou, inicialmente, na alta efetividade, equidade e viabilidade da metodologia de microbacias de experiências pregressas em outros estados, e pela prévia utilização da abordagem – mesmo que parcialmente – no estado do Rio de Janeiro.

Com os recursos preparatórios captados junto ao GEF/Banco Mundial foi possível aos formuladores refinar as estratégias propostas, e propor novos (e inovadores) instrumentos, buscando reforçar o caráter democrático, descentralizado e participativo (baixa coerção) do Programa.

Na perspectiva operacional, ficou clara a preferência dos formuladores pelo emprego da estrutura governamental disponível, com ênfase nas organizações da agricultura. Não obstante, tinham consciência de que a participação política mais qualificada exigiria uma “adaptação institucional” aos novos modelos de formulação e gestão de políticas públicas. Essa adaptação, por meio da metodologia de incubação de grupos autogestionários, teria como intuito aprimorar as capacidades articuladoras dos atores – beneficiários e executores – para a formação de redes de políticas públicas. Tal articulação fortaleceria a rede de coalizão formada antes da formulação do Programa, buscando integrar esforços para a melhoria das condições de vida da população rural fluminense. Ao mesmo tempo, fomentaria a capacidade empreendedora e a inovação por meio do aproveitamento mais eficiente e sustentável dos recursos endógenos das microbacias, conforme observado por FLEISCHFRESSER (1999).

Conclusão

Diante de cenário cada vez mais escasso e competitivo na gestão pública, a pesquisa sobre a inserção do Programa Rio Rural na agenda governamental fluminense revela fatores e estratégias que mobilizaram as janelas de oportunidade para sua ascensão à agenda decisória e efetividade como ação pública. Destacam-se como fatores facilitadores: (i) existência de um acervo de informações relevantes disponibilizados pelas instituições; (ii) estabelecimento de parcerias com instituições de referência dos setores agrícola e ambiental que embasaram a sistematização dos problemas socioambientais críticos e relevantes, fundamentando a relevância da ação pública (fluxo de problemas); (iii) captação recursos financeiros externos, que viabilizou o refinamento das abordagens metodológicas e a construção *bottom up* das soluções da ação pública, alinhadas a questões socioambientais de interesse global para a sociedade (fluxo de soluções), e (vi) articulação e engajamento de rede de atores governamentais, da sociedade civil, financiadores e da comunidade política, que ajudaram a angariar o apoio necessário à ascensão da proposta à agenda política (fluxo político).

A atuação do empreendedor político foi essencial na articulação da ampla rede de apoiadores e conquista de autonomia financeira do Programa. As alternativas formuladas moldaram o Rio Rural como uma ação pública com elevada capacidade de integração de iniciativas multissetoriais, devido

¹⁰SALAMON, L. **The tools of government**: a guide to the new governance. Oxford: Oxford University, 2002.

à alta nodalidade de seus instrumentos participativos, e baixa autoridade, delegando as principais decisões aos agricultores e suas organizações. O uso de sistema de incentivo financeiro e da estrutura governamental disponível tornou a operacionalização do programa dependente de recursos e do *modus operandi* das organizações. Essa opção constituiu desafio adicional, requerendo um mecanismo financeiro mais duradouro para apoiar a transição sustentável da agricultura familiar. Além de demandar esforços para adaptar, durante o percurso, as instituições envolvidas às abordagens participativas e descentralizadas.

O financiamento externo minimizou a disputa interna com outros programas e ações governamentais, além de fomentar ao amadurecimento e respaldo das alternativas propostas. Essa estratégia se mostrou central, influenciando os atores governamentais com autoridade e poder decisório sobre a manutenção do Rio Rural na agenda política por 12 anos consecutivos, consagrando-o como uma política pública de longo prazo.

Referências

- ALENTEJANO, P. R. (2005) Evolução do espaço agrário fluminense. *Revista GEOgraphia*, Niterói, v. 7, n. 13, p. 49-70.
- ALMEIDA, L. de A.; GOMES, R. C. (2018) The process of public policy: literature review, theoretical reflections and suggestions for future research. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 16, n.3, p. 444-455.
- BACK, A. J., FONTANA, R. B. E CITTADIN, D. F. (2000) O Projeto Microbacias em Santa Catarina. *Revista Tecnologia e Ambiente*, Criciúma, v. 6, n.1, p. 55-63.
- BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. (2015) A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. (Org). *Caminhos para análise das políticas de saúde*. Porto Alegre: Rede UNIDA. p. 221-272.
- BRAGAGNOLO, N.; PAN, W.; THOMAS, J. C. (1997) *Solo: uma experiência em manejo e conservação*. Curitiba: Ed. do Autor. 102 p.
- CAPELLA, A. C. N. (2020) Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, p. 1498-1512. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/jfNjNmK4Cf7dnybYgTn7HYL/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 15 fev. 2021.
- CAPELLA, A. C. N. (2018) *Formulação de políticas públicas*. Brasília: ENAP, 151p.
- CAPELLA, A. C. N. (2016) Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: ideias, interesses e mudanças. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 14, n. especial, p. 487-505. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cebape/a/37qLWD45Dq4pJN6wpfp69hC/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 01 mar. 2020
- CAPELLA, A. C. N.; SOARES, A. G., BRASIL, F. G. (2014) Pesquisa em políticas públicas no Brasil: um mapeamento da aplicação de modelos internacionais recentes na literatura nacional. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9. Brasília. *Anais...*, 2014. Brasília: UFG, 2014.
- COELHO, M. A. N.; BAUMGRATZ, J. F. A.; LOBÃO, A. Q.; SYLVESTRE, L. da S.; TROVÓ, M.; SILVA, L. A. E. da. (2017) Flora do estado do Rio de Janeiro: avanços no conhecimento da diversidade. *Rodriguésia*, Rio de Janeiro, v. 68, n. 1, p. 1-11. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rod/a/qCMYtYtMPNmMrMWyJ4FRN8P/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 01 mar. 2020.
- FLEISCHFRESSER, V. (1999) Políticas públicas e a formação de redes conservacionistas em microbacias hidrográficas: o exemplo do Paraná Rural. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 95, p. 61-77.
- FONSECA, M. F. DE A. C.; BARBOSA, S. C. A.; COLNAGO, N. F.; SILVA, G. R. R. da. (2009) *Agricultura orgânica: introdução às normas, regulamentos técnicos critérios para acesso aos mercados dos produtos orgânicos no Brasil*. Niterói: Programa Rio Rural. 58 p. (Programa Rio Rural. Manual Técnico, 19).
- FREY, K. (2000) Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro, n. 21, p. 211-259.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (2014) Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 52, supl.1, p.S125-S146.
- HESPANHOL, A. N. (2005) O programa microbacias hidrográficas e a questão do desenvolvimento de territórios rurais no estado de São Paulo - Brasil. In: JORNADAS INTERNACIONAIS DE ESTUDIOS AGRARIOS E AGROINDUSTRIALIES, 4. Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: [s.n.]. 2005. p.1-20,
- JANUZZI, P. de M. (2011) Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. Brasília: *Planejamento e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro, n. 36, p. 251-275.
- LEONARD, E.; BONNAL, P.; FOYER, J.; LEITE, S. P. (2011) A construção normativa do desenvolvimento sustentável nos contextos de sua "tradução em políticas": uma análise pelas dependências de

- trajetória no México e no Brasil. In: BONNAL, P.; LEITE, S. P. (Org.) *Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação*. Rio de Janeiro: Mauad X. p. 173-196.
- LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. (2013) Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110.
- MARAFON, G. J. (2017) Transformações no espaço rural fluminense: o papel da agricultura familiar e das atividades turísticas. In: MARAFON, G. J.; RIBEIRO, M. A. (Org.). *Revisitando o território fluminense VI*. Rio de Janeiro: EDUERJ, p.105-122. Disponível em: <<https://books.scielo.org/id/3zhhw/pdf/marafon-9788575114575.pdf>>. Acesso em: 01mar. 2020.
- MATTOS, L. C. M. de. (2017) *Um tempo entre secas: superação de calamidades sociais provocadas pela seca através de ações em defesa da convivência com o Semiárido*. Tese. (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2017. 273 p.
- MOURA, J. T. V de. (2007) Os conselhos municipais de desenvolvimento rural (CMDRS) e a construção democrática: esfera pública de debate entre agricultores familiares e o estado? *Organizações Rurais & Agroindustriais*, Lavras, v. 9, n. 2, p. 241-255.
- OLLAIK, L. G.; MEDEIROS, J. J. (2011) Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisa sobre implementação de políticas públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1943-1967.
- PESAGRO-RIO. (2021) Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado do Rio de Janeiro. *Diagnóstico de sistemas agrários e tipificação de agricultores: relatório do projeto desenvolvimento agrícola sustentável para a produção familiar em comunidades das microbacias hidrográficas do Estado do Rio de Janeiro*. Niterói, 2002. 65 p. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2014/02/TD_111.pdf>. Acesso em: 27 nov.
- PIRACIABA, B.; LEMOS, L. (2017) Dinâmicas territoriais no estado do Rio de Janeiro: reflexões em torno da região Noroeste Fluminense. In: MARAFON, G. J.; RIBEIRO, M. A. (Org.). *Revisitando o território fluminense VI*. Rio de Janeiro: EDUERJ. p.151-166. Disponível em: <<https://books.scielo.org/id/3zhhw/pdf/marafon-9788575114575.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2020.
- PROGRAMA ESTADUAL DE MICROBACIAS HIDROGRÁFICAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - Rio Rural. (2002) Rio de Janeiro: Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Pesca e Desenvolvimento do Interior do Rio de Janeiro; Niterói: Rio Rural. 77 p.
- PROJETO DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL EM MICROBACIAS HIDROGRÁFICAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. (2015) *Manual operacional*. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária; Niterói: Rio Rural. 238 p. v.1
- PROJETO DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL EM MICROBACIAS HIDROGRÁFICAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. (2011) *Manual operacional*. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária; Niterói: Rio Rural. 117 p. v. 1
- PROJETO GERENCIAMENTO INTEGRADO DE AGROECOSSISTEMAS EM MICROBACIAS HIDROGRÁFICAS DO NORTE-NOROESTE FLUMINENSE. (2005) *Manual operacional*: Niterói: Rio Rural. 296 p.
- RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. (2012) O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294.
- REGIÃO NORTE E NOROESTE DO RJ: um repensar sobre sua estrutura territorial. (2016) Rio de Janeiro: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. 45 p.
- RESENDE, C. L.; FRAGA, J. S.; SESSA, J. C.; SOUZA, G. V. P; ASSAD, E. D.; SCARANO, F. R. (2018) Land use policy as a driver for climate change adaptation: a case in the domain of the Brazilian Atlantic forest. *Land Use Policy*, Enschede, v. 72, p. 563-569.
- SANTOS, E. R.; NUNES, M. F. (2016) Capital social e políticas públicas: um estudo comparado no Vale do Rio dos Sinos. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 1, p. 129-149.
- SECCHI, L. (2013) *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning. 168 p.
- SERAFIM, M. P.; DIAS, R. de B. (2012) Análise de política: uma revisão de literatura. Salvador: *Cadernos Gestão Social*, Salvador, v. 3, n.1, p.121-134.

- SOUZA, C. (2006) Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45.
- TENÓRIO, F. G. (2017) Território e participação política. In: TENÓRIO, F. G. *Cidadania, territórios e atores sociais*. Rio de Janeiro: FGV. p. 128-168. v. 4.
- VIEGAS FILHO, J. S. (2006) A gestão de recursos hídricos e o papel das microbacias nesse contexto. In: SIMPÓSIO NACIONAL DO USO DA ÁGUA NA AGRICULTURA, 2., 2006, Passo Fundo. *Anais...* Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo. 14 p.