

POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO SOBRE O PROGRAMA RIO RURAL

Kátia Macabu de Sousa Soares¹

José Alves de Azevedo Neto²

Jércia Trindade de Oliveira³

Josiane Azevedo Barreto Marques⁴

Douglas Lemos Monteiro dos Santos⁵

Resumo

Este trabalho se propõe a refletir sobre a aplicação de diversos conceitos de políticas públicas no arcabouço teórico de que dispõem os pesquisadores, realizando a apresentação conceitual, metodológica e executiva do Programa Rio Rural. Este estudo de caso se realiza na dimensão material *policy*, cujo objeto é a configuração do PROGRAMA RIO RURAL, os problemas técnicos e o conteúdo material das decisões políticas, norteado por hipóteses a partir de modelos representativos sobre possíveis concatenações “obtidas por meio de estudos empíricos preliminares” (FREY, p. 217). A política agrícola do Estado do Rio de Janeiro dos últimos anos (de 2000 a 2013) é tomada como caso-referência para a análise da tipologia da *policy* na *policy arena* do referido estado.

Palavras-chave: políticas públicas; tipologia; política agrícola; Norte e Noroeste Fluminense; desenvolvimento sustentável; microbacias hidrográficas.

1 Mestranda em Planejamento Urbano e Gestão de Cidades, turma XIII. katiamacabu@gmail.com.

2 Mestrando em Planejamento Urbano e Gestão de Cidades, turma XIII. jalvesdeazevedo@yahoo.com.br

3 Mestranda em Planejamento Urbano e Gestão de Cidades, turma XIII. jtrindade@iff.edu.br

4 Mestranda em Planejamento Urbano e Gestão de Cidades, turma XIII. josianebarreto@gmail.com

5 Mestrando em Planejamento Urbano e Gestão de Cidades, turma XIII. douglaslemosmonteiro@hotmail.com

Introdução

O campo de conhecimento denominado políticas públicas vem ganhando importância destacada nas últimas décadas, bem como uma maior atenção voltada para aqueles que as implementam. Este trabalho se apresenta a fim de promover um olhar sobre a política pública na área de Agricultura do Estado do Rio de Janeiro, analisando o PROGRAMA RIO RURAL à luz da *policy analysis*. A verificação se dá em consequência de sua abrangência regional, planificação bem estruturada e permanência por vários governos.

Inicia-se este estudo tomando-se como ponto de partida a conceituação de política pública, apresentada pela autora Celina Souza (2006), na qual ela afirma que “não existe uma única, nem melhor definição sobre o que seja política pública”. Assim, destaca que:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas, e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. (SOUZA, 2006, p. 24)

No entanto, ela constata que a definição de política pública mais conhecida continua sendo a de Laswell: “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê, e que diferença faz.” (SOUZA, 2006, p. 24).

Mas afinal, o que são políticas públicas?

Pode-se observar que o foco destas definições está no papel dos governos, que fariam uso das políticas públicas como um solucionador de problemas, com o agravante de deixar de observar o que alguns estudiosos definem como a essência da política pública, qual seja, o embate de ideias e interesses, deixando

“de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos. Deixam também de fora possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais” (SOUZA, 2006, p. 25).

Souza ainda observa que a política pública é um campo holístico, isto é, uma área em que se situam diversas unidades em totalidades organizadas. Assim, admite duas implicações: a primeira, que considera a área como território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos; e a segunda, que reafirma que seu caráter holístico não aponta para uma carência de coerência teórica e metodológica, antes, ela comporta vários “olhares”.

A formulação de políticas públicas tem desdobramentos e resultados ou mudanças a partir de sua implementação real. Certamente, passam a ser objeto de sistemas de acompanhamento e avaliação por meio de bases de dados ou sistema de informação e pesquisas para apurar sua eficiência ou não, conforme os objetivos desenhados a partir do diagnóstico realizado quando de sua formulação.

Contextualizando a política agrícola: Programa RIO RURAL

O Programa RIO RURAL foi selecionado para análise devido à sua abrangência regional, à planificação bem estruturada, e à permanência da política por vários governos. Para verificar este Programa governamental, à luz da *policy analysis* (análise de política pública), foi necessário debruçar-se sobre as diversas definições desse campo do conhecimento. Pesquisando alguns programas de governo, observou-se uma particularidade não muito comum nos programas estabelecidos no Brasil: o fato de ter sido um programa implantado por uma gestão do Governo do Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2000, e que, mesmo diante da troca de diversos governos, vem permanecendo, com ampliações, e se estabilizando dentro de uma política de Estado na área da Agricultura.

Antes de discorrer, especificamente, sobre o Programa RIO RURAL, cabe um destaque para o Programa setorial Frutificar, que foi a primeira “experiência” que se tem notícia no campo da Agricultura diversificada do Estado do Rio de Janeiro. O Programa foi implantado como uma tentativa de “quebrar” a prática da monocultura, com todos os seus percalços, já bastante conhecidos, como as dificuldades por que passam os trabalhadores rurais nos períodos de entressafra; salários baixos; condições quase escravistas de trabalho no campo; dentre outros.

Ronaldo Soares Pinto, atual coordenador do Programa Especial de Fomento da Secretaria de Agricultura e Pecuária do Estado Rio de Janeiro, em entrevista concedida a um dos pesquisadores deste trabalho, relata que, em 1999, a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN - RJ), preocupando-se com a baixa produtividade do setor agropecuário do Estado do Rio de Janeiro, contratou uma consultoria para elaborar um diagnóstico econômico das regiões norte e noroeste do estado. O objetivo, a partir do resultado, era buscar uma alternativa de desenvolvimento econômico para o interior fluminense, de modo a possibilitar melhores índices de produtividade e empregabilidade nestas duas regiões. Esta preocupação se justifica ao se ter em vista que, apesar de seu grande potencial agrícola, ainda praticava-se um modelo de Agricultura e de Pecuária baseado em uma única atividade econômica - monocultura de cana-de-açúcar -, no norte do estado e, no noroeste, a pecuária de leite. Observa-se que, conforme preceitua a orientação conceitual em análise, foi desta forma que se fez a percepção e a definição do problema.

O coordenador entrevistado também informou que, depois de conclusos os trabalhos da referida consultoria, denominada ACAMPO, identificou-se como atividade agrícola de perfil regional, a fruticultura. Para tal, levou-se em conta o solo, o clima e a água da região fluminense em questão, pois que eram favoráveis à aludida cultura, além de contar com uma boa logística de proximidade dos grandes mercados consumidores, como os das cidades do Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte.

Ele afirma que, inicialmente, avaliou-se a possibilidade de exploração da cultura do abacaxi, devido ao conhecimento da existência do plantio deste fruto no município de Quissamã, na década de 1980, além de, posteriormente, tal cultura ter começado a ser objeto de exploração no município de São Francisco do Itabapoana com grande sucesso.

A FIRJAN – RJ, relembra o coordenador entrevistado, de posse do diagnóstico sobre as regiões norte e noroeste, resolve apresentá-lo ao governo do Estado do Rio de Janeiro com o intuito de convencer os agentes políticos e técnicos governamentais sobre a relevância da implementação de políticas e ações que pudessem apresentar soluções, para atacar frontalmente os problemas identificados

pela consultoria ACAMPO. Chega-se, assim, à fase de elaboração do Programa Frutificar e à tomada de decisão. No ano de 2000, o governo, por meio da Secretaria Estadual de Agricultura e Pecuária, órgão implementador de

“políticas públicas voltadas à agricultura familiar e a todo o agronegócio, cumprindo uma agenda social com ênfase na geração de oportunidades de trabalho e renda para o desenvolvimento sustentável e o fortalecimento do interior do Estado do Rio de Janeiro”, (<http://www.rj.gov.br/web/seapec/exibeconteudo?article-id=140915>, em 19/08/2013)

decide elaborar e implementar o Programa Frutificar, que visa a, senão corrigir, pelo menos minimizar, as desigualdades regionais, promovendo o aumento da produção e da produtividade de frutas no Estado do Rio de Janeiro.

Para facilitar aos produtores rurais o acesso a novas variedades de frutos e o aporte de modernas tecnologias na implementação desta política, destaca o coordenador entrevistado, utilizou-se o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDES. Sua fonte de recursos decorre das receitas fiscais, por meio de linha de crédito específica para financiamento de projetos destinados a investimentos e custeio de lavouras de fruticultura irrigada, com taxas de juros nominais de 2% ao ano, concedida ao produtor por intermédio do Banco do Brasil.

Informa o coordenador entrevistado que, no intuito de possibilitar a implementação dessa política pública, de maneira efetiva, utilizaram-se a orientação técnica e a pesquisa realizadas por técnicos da EMATER-RIO e de prefeituras municipais conveniadas, além de pesquisas realizadas pelas Empresas de Pesquisas do Estado e Universidades localizadas no Estado do Rio de Janeiro.

Acrescenta-se, a este contexto outra exigência do programa, que diz respeito à obrigatoriedade do produtor rural de conduzir suas atividades produtivas respeitando as legislações e normas ambientais vigentes.

O atual coordenador, Ronaldo Soares Pinto, relata que, à época, foi ele o responsável pela implantação do Programa Frutificar no norte do estado.

Desde a sua implantação, a avaliação dessa política ocorre de forma sistemática, com o intuito de ajustar a implementação do programa à sua aplicabilidade. Todavia, o coordenador afirma que o Programa ainda não possui um indicador que permita uma avaliação científica dos impactos econômicos e sociais na região onde ocorre a sua implementação. Complementa dizendo não possuir, por enquanto, um mecanismo de gestão do Programa que avalie a sua eficácia e eficiência enquanto instrumento de políticas públicas. Na análise dos pesquisadores que elaboraram o presente trabalho, este poderia, assim, se constituir como um ponto fraco do Programa, numa análise global, ainda que superficial. De acordo, novamente, com o coordenador entrevistado, são realizadas correções de meta e de ação, quando, por meio das avaliações, se detecta a necessidade de alteração de rumo ou de ação.

O Programa RIO RURAL

No portal da Secretaria de Agricultura e Pecuária do Estado do Rio de Janeiro, apresenta-se o Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável em Microbacias Hidrográficas do Estado do Rio de Janeiro - Programa RIO RURAL, que objetiva a melhoria da qualidade de vida no campo, por meio do aumento da renda do produtor rural e da conservação dos recursos naturais. Utiliza como estratégia de ação o envolvimento direto das comunidades residentes nas microbacias hidrográficas, selecionadas como unidade de planejamento e intervenção para práticas de manejo sustentável.

Como política pública, o Programa é executado sob a coordenação da Superintendência de Desenvolvimento Sustentável da Secretaria de Agricultura e Pecuária do Estado do Rio de Janeiro, com o financiamento do Banco Mundial/BIRD, atuando em outras proposições para os setores de saúde, educação, turismo, trabalho, obras, energia, transporte e, em especial, meio ambiente, de acordo com as demandas apresentadas pelas comunidades envolvidas no programa.

Práticas sustentáveis e técnicas produtivas mais eficientes e ambientalmente adequadas são empregadas no Programa RIO RURAL, visando à: diminuição das ameaças à biodiversidade; ao aumento dos estoques de carbono na paisagem agrícola; e à inversão do processo de degradação das terras em ecossistemas de

importância global da Mata Atlântica, segundo informa o portal do Programa. Apresenta o homem do campo como o protagonista no processo de desenvolvimento desta política, devido à participação comunitária tanto na implementação das políticas públicas quanto na gestão de recursos naturais, passando pela conscientização e adesão do produtor às práticas sustentáveis.

Os beneficiários diretos do Programa RIO RURAL são trezentos mil habitantes, de quatrocentos e setenta microbacias hidrográficas distribuídas por todo o Estado do Rio de Janeiro, esclarece o referido portal. Os benefícios vêm por meio da promoção do desenvolvimento da cidadania; da melhoria das condições de vida; da recuperação ambiental; do aumento de renda; da melhoria da infraestrutura; da possibilidade de maior inserção no mercado; da criação de uma nova perspectiva de vida para as famílias e futuras gerações. Também são consideradas beneficiárias diretas, as populações residentes nos centros urbanos e na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, devido à diminuição da pressão por emprego, saúde e moradia nesses locais e o consequente aumento na oferta de alimentos e água. E, em última análise, é beneficiária indireta a população global, pela proteção à biodiversidade e pela imobilização de gases do efeito estufa.

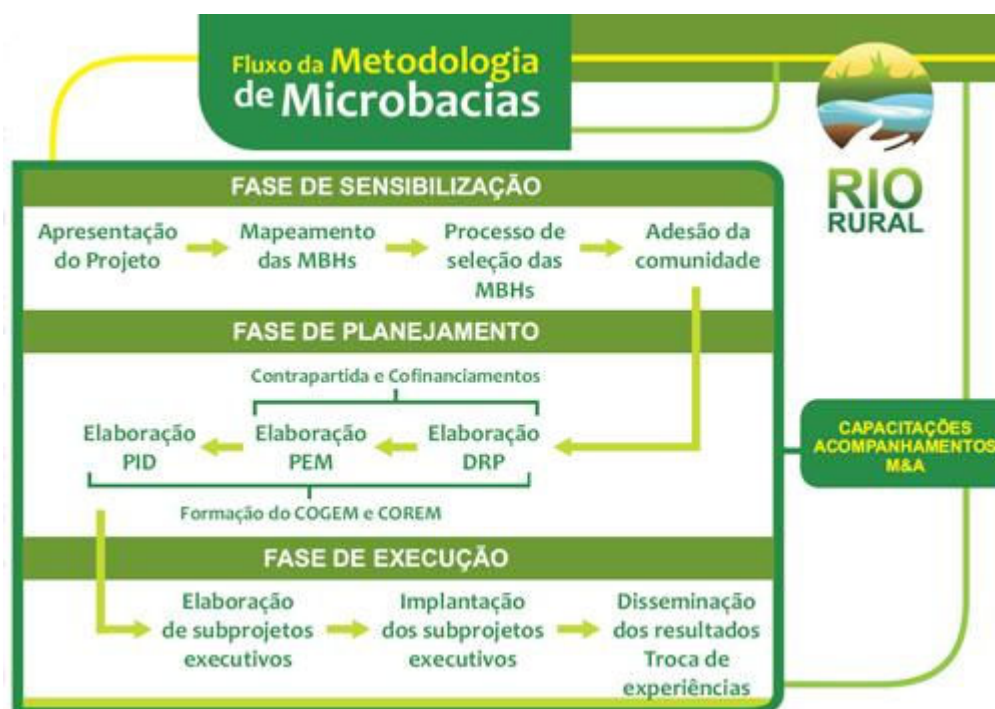
Como o objetivo do Programa não é “fixar” o homem no campo, mas promover qualidade de vida para ele e sua família, há também uma recompensa financeira para o agricultor familiar, devido à limitação do uso dos recursos naturais imposta pelas políticas de conservação. Assim, recebem uma indenização disponibilizando recursos não reembolsáveis, enquanto os municípios pertencentes àquela microbacia recebem o ICM verde pelo benefício conservacionista.

Metodologia do Programa RIO RURAL

O fluxo da metodologia de Microbacias do Programa RIO RURAL se realiza da seguinte forma: primeiro, o Programa é apresentado ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável – CMDS, formado por cooperativados e produtores rurais do município. O CMDS informa as prioridades, elege as microbacias a serem contempladas com as ações do Programa e, em uma reunião específica, se realiza a adesão da comunidade que passará a ser copartícipe da ação, finalizando, assim, a primeira fase, denominada de sensibilização.

A metodologia de microbacias hidrográficas pressupõe a participação do produtor familiar e demais moradores de cada comunidade, que se reúnem em grupos de interesse e elegem os membros do COGEM - Comitê de Gestores da Microbacia. Esses membros atuam na fase seguinte, a de planejamento. Nessa fase, após o levantamento das principais demandas e potenciais da microbacia, realiza-se, primeiramente, o Diagnóstico Rural Participativo - DRP e, em seguida, o Plano Executivo da Microbacia - PEM, tendo em vista a contrapartida e o cofinanciamento. Posteriormente, o Plano Individual de Desenvolvimento – PID é elaborado com a finalidade de estruturar cada ação relacionada ao produtor individualmente.

A fase que se segue é a de execução com a elaboração e implantação de subprojetos executivos, com posterior disseminação dos resultados, além da troca de experiências, que geram, ao final, as capacitações de acompanhamento. (ver quadro abaixo)



www.microbacias.rj.br/programa_rio_rural.jsp

Programa RIO RURAL GEF e sua abrangência

Dentro do Programa RIO RURAL, implantou-se, em 2005, o GEF - Projeto de Gerenciamento Integrado de Agroecossistemas em Microbacias Hidrográficas do

Norte e Noroeste Fluminense, com investimento inicial de R\$ 34 milhões, e tendo como marco a associação da Agricultura ao fundo ambiental na unidade de planejamento - microbacia hidrográfica. Seu incentivo é o de que o homem depende do ambiente para sobreviver, logo, justifica-se a promoção do manejo integrado de ecossistemas de Mata Atlântica, dessas regiões, por seus demandantes e beneficiários diretos da autogestão sustentável dos recursos naturais, ou seja, as comunidades rurais de base familiar. A diminuição das ameaças à biodiversidade, a inversão do processo de degradação das terras e o aumento dos estoques de carbono na paisagem agrícola em ecossistemas críticos e únicos são os benefícios esperados.

A abrangência do RIO RURAL GEF comporta cinquenta microbacias hidrográficas no Estado do Rio de Janeiro; vinte e quatro municípios das regiões Norte e Noroeste, além dos municípios da região Serrana, Santa Maria Madalena e Trajano de Moraes; e sub-bacias representativas dos quatro principais ecossistemas de importância global remanescentes do bioma Mata Atlântica nas Regiões Norte e Noroeste, representadas no mapa abaixo:



www.microbacias.rj.gov.br/microbacia.jsp

Suas metas principais são: 32.000 ha de terras manejadas adequadamente; 1.440 ha de matas ciliares reabilitadas; 1.280 ha reflorestados em forma de mosaicos de corredores ecológicos; 50% de redução nas taxas de erosão e sedimentação; 4.000 agricultores beneficiados diretamente; 2.400 agricultores incentivados; 100 grupos de agricultores familiares praticando autogestão; 25.000 beneficiários em eventos de difusão e 12.900 beneficiários capacitados em manejo sustentável; 100 professores capacitados (educação ambiental); 4.000 alunos de escolas municipais envolvidos em 25 projetos de educação ambiental; 02 telecentros regionais; 05 microbacias com inclusão digital (telecentros); e 25 pesquisas participativas.

A *policy* e a sua tipologia

Este trabalho apresenta como arcabouço teórico alguns conceitos formulados por Klaus Frey que, inspirado nas ideias de Theodore J. Lowi, apresenta, dentre outras, uma tipologia das políticas públicas. A *policy arena*, conceito importante na análise das políticas públicas, refere-se aos processos de conflitos e consensos entre os atores nas diversas arenas políticas. Envolve uma série de negociações e

barganhas que tem por objetivo maximizar os ganhos políticos nos processos de formulação/implementação de políticas públicas. O autor destaca que as arenas de discussão podem ser subdivididas, de acordo com as suas consequências, em políticas distributivas, políticas redistributivas, políticas regulatórias e políticas constitutivas.

As políticas públicas distributivas não consideram a limitação dos recursos públicos e buscam privilegiar não a sociedade como um todo, mas uma parcela da população. Pode-se dizer que tais políticas constituem um esforço governamental em distribuir bens ou benefícios a um quinhão populacional com o fito de equacionar problemas públicos. Um risco iminente advindo das políticas distributivas é a ocorrência do que conhecemos como clientelismo. Afirma Frey que:

As políticas distributivas são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos – pelo menos diretamente percebíveis – para outros grupos. (FREY, pp. 223,224)

É muito comum, no Brasil, o uso desse tipo de política e plenamente desenvolvido pelo Poder Legislativo e Executivo. Primeiramente, porque a camada mais pobre da população brasileira apresenta necessidades individuais e pertinentes, devido à falta de recursos para todos e, também, porque elas podem representar atendimento em troca de votos.

As redistributivas, diferente das distributivas, procuram atingir grandes contingentes sociais, mas conseqüentemente acarretam quase que equitativamente perdas e ganhos que, muitas vezes, representam um jogo que resulta em soma zero, tornando assim as políticas adotadas ineficazes. Este tipo de política pública visa a redistribuir a renda em forma de financiamento, serviços e equipamentos e na forma de recursos. Nesse caso, as camadas mais altas da sociedade são as responsáveis por financiar as pessoas com rendas menores, os chamados beneficiários.

Em contraste com as políticas públicas redistributivas, as distributivas não impõem exação direta a um grupo social com vistas a favorecer outro. Por este motivo, políticas distributivas são consideradas menos controversas do que as redistributivas. Enquanto as políticas de bem estar social têm resultado em décadas

de debates contenciosos, as distributivas, geralmente, estão sob a égide de um radar público, independentemente dos valores monetários envolvidos.

Já, as regulatórias são criadas para avaliar alguns setores no intuito de criar normas ou implementar serviços e equipamentos. É essa política a responsável pela normatização das políticas distributivas e redistributivas, ou seja, está mais relacionada à legislação. Estes casos atingem pequenos grupos da sociedade e não, exatamente, um grande grupo social, ou seja, elas incidem de maneira diferente em cada segmento social. Grande parte da sociedade não tem ciência do que são as políticas regulatórias e, muitas vezes, só reclama quando é prejudicada de alguma forma. Dentre os principais tipos de políticas públicas, as regulatórias são as mais facilmente reconhecidas e envolvem prioritariamente os *policy makers*, a administração pública e a burocracia estatal, além dos grupos de interesse.

As constitutivas incorporariam em si os outros três tipos de políticas e seriam responsáveis pelos procedimentos necessários para que as outras políticas entrem em vigor. Essas políticas estabelecem procedimentos para a adoção de decisões públicas e relações entre os vários aparatos do Estado. Segundo Frey, “determinam as regras do jogo e, com isso, a estrutura dos processos e conflitos políticos” (FREY, p. 224).

Tipificando a *policy* RIO RURAL

Voltando ao objeto deste trabalho, o Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável em Microbacias Hidrográficas do Estado do Rio de Janeiro – RIO RURAL – tem como grande desafio a melhoria da qualidade de vida no campo, conciliando o aumento da renda do produtor rural com a conservação dos recursos naturais. Sendo assim, este Programa se destina a uma parcela específica da população, ou seja, daqueles que vivem no campo, com vistas a melhorar a sua qualidade de vida. Esta política concede benefícios a um grupo de pessoas, sem afetar negativamente outros grupos sociais. O grau de conflito neste tipo de política é relativamente baixo. Por estes motivos, é possível classificar o RIO RURAL como uma política distributiva.

Equacionar questões inerentes ao mundo rural e elaborar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico regional e de promover a inclusão social de grande parte dessa população é um desafio complexo. Por isso, o

desenho das políticas públicas com regras que regem as decisões, elaboração e implementação virão a influenciar nos resultados dos conflitos inerentes às decisões sobre elas. Logo, tendo em vista que “custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrada entre os grupos e setores da sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem atender a interesses particulares e restritos” (FREY, 2000, p. 224), pode-se afirmar, também, que tal política tem claras características de uma política regulatória.

Questiona-se qual seria o nível de influência das *polities* (estruturas políticas) e dos *politics* (processos de negociação política) sobre a *policy* (o resultado material concreto) neste Programa em estudo. A partir do exame da política em questão, de caráter dinâmico e, por vezes, polêmico, verifica-se a existência de interdependência entre os processos e os resultados.

Nesta análise empírica, o programa RIO RURAL, entendido como uma política setorial consolidada “com estruturas de decisão relativamente estáveis” (FREY, p. 217), teria o fator instituições considerado uma variável independente. No entanto, para que o estudo possa lançar mão “das concatenações de efeito reais entre as três dimensões” (FREY, p. 218) *policy*, *polity* e *politic*, optou-se pelo “pressuposto da existência de uma dependência, pelo menos parcial, entre as políticas a serem examinadas e a variável institucional”. (FREY, p. 218).

Partindo para o detalhamento do Programa RIO RURAL, pesquisado no portal do Programa, verificam-se seus quatro programas estruturantes: Rio Genética, que promove acesso de tecnologias genéticas na Pecuária aos produtores rurais; Estradas de Produção, que recupera e mantém as estradas para facilitar o escoamento da produção e trânsito da população rural; Sanidade Rio, que promove, mantém e recupera a saúde de animais e de vegetais para garantir a qualidade da produção e segurança alimentar, e Crédito Fundiário, que oferece oportunidades para que trabalhadores rurais, arrendatários, parceiros e meeiros, que não dispõem de recursos, possam adquirir a própria terra.

Há, também, cinco Programas Setoriais Emergentes, que são: Frutificar, que visa ao aumento da produtividade do cultivo de frutas e ao acesso a novas tecnologias, através de uma linha de crédito para projetos de fruticultura irrigada; Florescer, que visa ao desenvolvimento da cadeia produtiva de flores, de plantas ornamentais e medicinais, novas tecnologias de produção, profissionalização e capacitação do setor produtivo e comercial; Prosperar, linha de financiamento a

projetos que incrementam a produtividade no setor, legalização e adequação de empresas às normas vigentes, novos processos tecnológicos na agropecuária e na agroindústria, e a adequação das unidades produtivas à legislação sanitária e fiscal aplicável; Multiplicar, que visa a aumentar a oferta e a qualidade de pescado, voltado para a piscicultura, ranicultura e cultivo de moluscos bivalves (mexilhão, ostra); obtém linhas de crédito para investimento e custeio, beneficiando pequenos e médios agricultores; e Cultivar Orgânico, que visa a aumentar a produção orgânica, dando apoio aos produtores rurais, que já trabalham nesta atividade, e estímulo à conversão de práticas agrícolas convencionais para a agricultura orgânica, bem como a promoção de capacitação de produtores e técnicos.

Compõem o Programa, também, cinco Programas Setoriais Tradicionais: Rio Leite, que visa ao aumento da produção e da qualidade do leite e à ampliação do mercado, bem como à assistência técnica, introdução de tecnologias e manejos adequados e incentivos tributários; Rio Café, para atender às demandas de um mercado mais exigente, focado na qualidade e produção de cafés especiais, gerando melhor remuneração para o produtor e incentivos fiscais; Rio Horti, objetiva fornecer mais legumes e verduras e promover o caminho para a autossuficiência; Rio Carne, para estruturar a cadeia produtiva da carne com vistas a atrair empresários de alto nível tecnológico, bem como capacitar os produtores já estabelecidos, elevar a competitividade e atratividade fiscal e garantir a qualidade da oferta ao consumidor; e Rio Agroenergia, visando a modernizar a estrutura do setor sucroalcooleiro, incluindo o açúcar orgânico e o etanol para uso industrial.

Como forma de exemplificar a atuação concreta deste Programa, destaca-se o RIO RURAL Emergencial, que se situa dentro de uma análise de políticas públicas exitosas. Na avaliação dos pesquisadores, diante de ocorrências trágicas, como os severos impactos das chuvas nas áreas agrícolas ocorridas, recentemente, na Região Serrana do estado, o Programa, com a premissa de garantir condições mínimas para a retomada da capacidade produtiva dessas áreas, atuou de forma eficaz e imediata. O apoio Emergencial do RIO RURAL teve como premissa básica garantir condições mínimas para a retomada da capacidade produtiva nas áreas rurais afetadas pela catástrofe ambiental da Região Serrana, que é o mais importante polo de produção agrícola do Estado do Rio de Janeiro, no que se refere à exploração da olericultura, floricultura e avicultura de corte e postura. Os municípios atingidos se caracterizam pela predominância de agricultores familiares,

sendo que grande parte da população urbana também está envolvida em pelo menos uma atividade agrícola ou pecuária.

Como já foi afirmado no escopo inicial deste trabalho, várias são as definições sobre política pública, e diversos autores discorrem sobre o tema. Recorrendo a Souza (2006) para analisar, sob a ótica de sua teoria, o Programa RIO RURAL Emergencial, a política pública, depois de desenhada e formulada, pode desdobrar-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação em pesquisas, que após ser posta em ação, é implementada, ficando submetida a sistemas de acompanhamento e avaliação.

Informa o portal do Programa que o monitoramento de todos os Programas relacionados ao RIO RURAL tem como objetivos: caracterizar a situação inicial das microbacias selecionadas em relação ao uso e manejo dos recursos naturais e à condição socioeconômica do público alvo; acompanhar as ações do projeto dando visibilidade às experiências; fornecer elementos para a correção de rumos; fornecer informações para a avaliação dos impactos do projeto e medir o cumprimento de seus objetivos; e proporcionar subsídios para a gestão e disseminação de conhecimento. Com o monitoramento, é possível coletar, organizar e disponibilizar informações para definir planos e decisões e, também, sensibilizar os moradores das microbacias, as autoridades e a sociedade em geral sobre os problemas socioeconômicos e ambientais e a necessidade de mudança de atitude para sua solução. Por meio do monitoramento, são coletados dados que podem indicar perdas ou ganhos decorrentes das atividades realizadas nas microbacias, como por exemplo: nível de renda das famílias; impactos da erosão do solo sobre barragens e rios, pelo assoreamento; custos com o tratamento da água; e estado de saúde das pessoas da microbacia.

A modalidade de monitoramento é o participativo, que acontece em todas as microbacias trabalhadas pelo RIO RURAL, tendo como objetivo principal promover a autogestão comunitária de forma gradativa. É um processo interativo entre os diversos atores locais, e completo, executado de forma detalhada, por meio de indicadores socioeconômicos, como a organização social e a evolução da renda da população. É realizado, também, de forma minuciosa por meio de indicadores ambientais, como a qualidade do solo, a qualidade das águas e a biodiversidade. Para coleta e interpretação dos dados, são utilizadas diversas técnicas e

ferramentas, como análises de laboratório, mas sem perder o contato e a interação com as comunidades das microbacias, que participam através de seu conhecimento histórico sobre o ambiente onde vivem. A partir desse monitoramento, entendido como processo de avaliação, segundo Melo e Silva, produz-se uma espécie de “crise”, cujo desenlace impele o programa em uma nova direção, representando um momento de aprendizado.

Numa análise científica das políticas públicas, os programas têm suas variáveis dependentes, pois são criados a partir de demandas sociais, e variáveis independentes, que se referem aos impactos sobre a sociedade. Conceitualmente, os programas produzem conteúdos concretos de ação política (*policy*). No âmbito da *Policy Arena*, trata-se de programas com consequências políticas distributivas, de baixo conflito. Os atores são estatais e privados.

Conclusão

Para concluir, retoma-se, primeiro, o objetivo do Programa RIO RURAL, qual seja, o de promover o desenvolvimento sustentável no campo, a partir de práticas socioambientais. Estas práticas permitem ao homem do campo ter a melhoria de sua qualidade de vida, aumentando sua renda, sem degradar o meio ambiente, sendo ele sujeito ativo desse desenvolvimento. Este mesmo homem vê-se recompensado, por suas ações de práticas sustentáveis, que retornam para esta mesma população, seja pela conscientização do desenvolvimento sustentável ou pelas parcerias estabelecidas entre ele e os demais atores deste Programa, a saber, a Secretaria de Agricultura e Pecuária do Estado do Rio de Janeiro e o Banco Mundial/BIRD, para reiterar seu caráter regulatório, quando verificada a igualdade da distribuição dos benefícios e dos custos, e, ao mesmo tempo, distributivo, pelo grande número de beneficiários deste Programa, em que a distribuição de vantagens não advém de custos altos, pelo contrário, esses custos são baixos.

Em segundo, a questão da avaliação. É adequado que todo programa, que tende a ser implementado e bem sucedido, deva passar pelo processo de avaliação. Este processo se faz necessário para correção das falhas existentes, para o conhecimento dos obstáculos que foram enfrentados e, até mesmo, para verificação de aspectos éticos e de competência de seus agentes implementadores. De posse

dessas informações, a avaliação se constitui num instrumento de (re) orientação, (re) formulação e (re) aprendizagem para que sejam definidas futuras etapas.

Neste estudo de caso, pode-se constatar que no RIO RURAL não é diferente. A avaliação do Programa é o monitoramento, por meio do qual todos os projetos executados nas microbacias hidrográficas possibilitam aos moradores locais, com a assessoria dos técnicos, acompanhar e avaliar as ações do Plano Executivo da Microbacia. As informações coletadas no dia a dia da execução fornecem subsídios para a avaliação participativa dos impactos do plano, a qual se realiza anualmente. Esse monitoramento fornece elementos para correção de percurso, dados sobre os impactos do projeto sobre a população, além de proporcionar subsídios para a gestão e disseminação de conhecimento. É esse momento de avaliação que Melo e Silva chama de “crise”, cuja resolução impele o programa em uma nova direção, representando um momento de aprendizado.

Cabe ressaltar que as principais ações implementadas pelo Programa RIO RURAL, destacadas no portal do Programa, incluem treinamento e capacitação continuada de todos os atores envolvidos nas ações de desenvolvimento rural sustentável em microbacias hidrográficas, com ênfase na aplicação prática dos conhecimentos adquiridos e na formação de multiplicadores. Depreende-se que a capacitação é a base das atividades do Programa e também uma etapa obrigatória que integra equipes de coordenação.

Torna-se pertinente destacar que se tem como meta global do Programa RIO RURAL alcançar, plenamente, os objetivos traçados no período que abrange os anos de 2010 a 2018, como informa o portal do Programa.

Por tópico final desta conclusão, diante de toda análise realizada neste estudo de caso, pode-se afirmar que os resultados do conjunto de ações da política pública implementada pelo Programa RIO RURAL é positiva, contribuindo para o desenvolvimento regional e atendendo aos preceitos da sustentabilidade e da realização de políticas voltadas para os pequenos e médios produtores rurais, geralmente esquecidos na elaboração de políticas públicas, por todo o território nacional.

Referências:

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, v. 21, 2000, p. 226 – 230.

MELLO E SOUZA, N. O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas. Revista de Administração Pública, Brasil, 46, dez. 2012.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de Literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 24-26

TUDE, João Martins. Conceitos gerais de Políticas Públicas. Disponível em: <http://www2.videolivrraria.com.br/pdfs/24132.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2013.

PINTO, Ronaldo S. Entrevista sobre o programa RIO RURAL. Campos dos Goytacazes/RJ, 2013. Entrevista concedida ao pesquisador José Alves de Azevedo Neto em 10/04/2013.

Portal: www.microbacias.rj.br/programa_rio_rural.jsp