

“Patrulha Agrícola” e o Desenvolvimento da “Porteira Para Dentro”

Analisando o Programa de Infraestrutura
Agrícola de São Lourenço Do Sul/RS

Tanise Dias Freitas¹

Flávia Bork²

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2017.38.164-196>

Resumo

O presente trabalho tem como temática a questão da política agrícola de infraestrutura, a qual se mostra cada vez mais essencial para proporcionar melhores condições à produtividade e qualidade de vida dos moradores rurais, bem como alavancar o processo de desenvolvimento rural, especialmente da “porteira para dentro”. Assim, o objetivo deste estudo é entender como a Patrulha Agrícola, política pública de apoio à infraestrutura, contribui para o fortalecimento das propriedades rurais e para o desenvolvimento do município de São Lourenço do Sul/RS. A metodologia empregada foi a pesquisa qualitativa, utilizando técnicas como: análise de dados secundários/documentos para compreender a organização da política pública municipal; entrevistas semiestruturadas com gestores locais e agricultores. Os primeiros resultados mostraram que a Patrulha Agrícola contribui para o fortalecimento das propriedades rurais, tendo grande importância no aumento da infraestrutura da “porteira para dentro” o que auxiliou na modernização das propriedades e no aumento de produtividade. Finalizando, concluiu-se que a demanda pelos serviços é maior do que a disponibilidade de maquinários para a execução e que é necessário buscar alternativas de forma conjunta (poder público e agricultores) para melhorar a Patrulha Agrícola.

Palavras-chave: Política pública. Infraestrutura. Patrulha agrícola. Desenvolvimento rural.

¹ Pós-doutoranda em Economia e Desenvolvimento (UFSM). Doutora em Sociologia (UFRGS). Pesquisadora do Gepad (UFRGS/PGDR). tanise1208@yahoo.com.br

² Especialista em Gestão Pública e graduada em Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. flaviabork@gmail.com

“AGRICULTURAL PATROL” AND THE DEVELOPMENT OF “FARM GATE INSIDE”: ANALYZING THE PROGRAM OF THE AGRICULTURAL INFRASTRUCTURE OF SÃO LOURENÇO DO SUL/RS

Abstract

This work is subject to agricultural policy infrastructure, which shows increasingly essential to provide better conditions for productivity and quality of life of rural residents, as well as leveraging the rural development process, especially in the “farm gate inside”. So, the objective of this study is to understand how the Agricultural Patrol, public policy to support infrastructure, contributes to the strengthening of family farms and the development of São Lourenço do Sul/RS. The methodology used was a qualitative research, using techniques such as analysis of secondary data / documents to understand the organization of municipal public policy; semi-structured interviews with local managers and farmers. The first results showed that the Agricultural Patrol contributes to the strengthening of rural properties, having great importance to enhance the infrastructure of the “farm gate inside” which helped in the modernization the properties and increased productivity. In the end, we concluded that the demand for the services is higher than the availability of machinery for the execution and that is required to look for alternative in a joint manner (public power and farmers) to improve the Agricultural Patrol.

Keyword: Public policy. Infrastructure. Agricultural patrol. Rural Development.

A Importância das Políticas de Infraestrutura para o Meio Rural

A maioria dos produtores rurais, principalmente os agricultores familiares,³ enfrentam dificuldades no seu dia a dia, como a indefinição de preços na comercialização de produtos, inconstância da oferta e da demanda, incertezas no processo produtivo, alta pericibilidade dos produtos, bem como pela instabilidade de custos dos insumos e tecnologias necessárias para a produção e dependência das condições climáticas para produzirem (PEREIRA, 1999). Segundo a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul do Brasil/Central Única dos Trabalhadores (FE-TRAF-SUL/CUT), muitos agricultores também sofrem com a falta de qualidade da infraestrutura disponibilizada na área rural, como a carência de telefonia, Internet, energia elétrica, habitação rural e o difícil acesso às estradas e às propriedades: “a infraestrutura para o meio rural é vista como potencializadora do desenvolvimento da agricultura familiar, da produção de alimentos e geração de renda para as famílias do campo” (FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES..., 2014).

Pode-se afirmar que a melhoria nas condições de infraestrutura rural é indispensável para a manutenção das famílias no campo, especialmente pela possibilidade de incremento na qualidade de vida e acesso a bens e serviços. Nesse sentido, a infraestrutura é essencial não só para a produtividade na área rural, mas também para a qualidade de vida de seus moradores, para que tenham acesso à educação e saúde de qualidade. Conforme Fagundes (2005), a dificuldade de pequenos produtores consiste na falta de infraestrutura necessária para a produção, especialmente as estradas vicinais inadequadas ao transporte e a insuficiência de eletrificação rural ou de formas alternativas a ela. Isso posto, Kluck e Gazolla (2014) afirmam que as

³ Para Wanderley (1996), a agricultura familiar acontece quando a família é proprietária dos meios de produção e responsável pelo trabalho no estabelecimento. A forma socioeconômica de agir tem relação com seu poder de associar família, produção e trabalho.

políticas públicas são fundamentais para atender as necessidades do meio rural, destacando a saúde, a educação, a infraestrutura, a habitação, o meio ambiente e a produtividade, buscando-se, com isso, uma melhor qualidade de vida por essas populações.

A Confederação Nacional dos Municípios – CNM (2008) relata que não é comum que os pequenos municípios apoiem diretamente políticas públicas ligadas ao desenvolvimento rural, considerando que o setor requer políticas de elevados investimentos financeiros e tecnológicos. Esta entidade (2008) cita ainda algumas políticas públicas de desenvolvimento agrário, tecnológico e social que são planejadas e executadas pela esfera federal, às vezes pela estadual, e muitas vezes sem a participação e conhecimento dos municípios. Segundo a própria Confederação, a gestão da infraestrutura básica (saúde, educação, lazer, segurança, transporte) é essencial para proporcionar melhores condições de vida às populações rurais, bem como a redução de desconfortos das famílias e, conseqüentemente, o êxodo rural.

Assim, os agricultores familiares necessitam dos serviços do Estado e das políticas públicas para viverem dignamente, em condições de habitação e com possibilidades de produção. Essas necessidades variam de localidade para localidade e são reivindicadas, geralmente, à administração municipal, por ser a entidade pública mais próxima dos agricultores de cada município. Para a aquisição de tratores, maquinários e equipamentos agrícolas utilizados na produção ou trabalho diário, existem diversas linhas de financiamentos/ crédito – como o Pronaf, Mais Alimentos, etc. – que viabilizam a compra desses itens para a propriedade.

Considerando, no entanto, o alto custo de maquinários pesados como retroescavadeiras, escavadeiras hidráulicas, caçambas e plainas, que são utilizados em atividades pontuais na propriedade, como a manutenção de estradas particulares (acesso à moradia e estradas de lavoura), terraplanagem para construções, abertura de bebedouros e pequenos açudes, é um investimento que os agricultores familiares isoladamente não conseguem realizar. Desta forma, destaca-se a busca por apoio para organização da infra-

estrutura da “porteira para dentro”, tais como estradas particulares, moradias, galpões (armazéns, estábulos), açudes, maquinários (tratores, ferramentas, equipamentos agrícolas, roçadeiras, arados, discos, etc.). Mesmo que estas pendências sejam de responsabilidade do próprio agricultor, há que se considerar a necessidade do apoio do Estado na resolução de determinados entraves sociais e produtivos.

Logo, pensando a infraestrutura como ponto fundamental para alavancar o desenvolvimento rural na região, assim como as demais políticas públicas que venham a contribuir e melhorar a qualidade da infraestrutura rural, tem-se a instalação da Patrulha Agrícola, um programa existente em praticamente todos os municípios que têm em sua área rural uma grande extensão territorial, ou grande número de moradores, ou a agricultura ser representativa como fonte de renda ao município. No Rio Grande do Sul, constatou-se a experiência do programa nos municípios de Bagé, Cruz Alta, Pelotas, Vale Verde, entre outros.

Neste sentido, a prefeitura de São Lourenço do Sul/RS, por meio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural (SMDR), tem disponibilizado essas máquinas aos agricultores, mediante o pagamento de hora/máquina, mediante uma política chamada *Patrulha Agrícola*, que “tem por objetivo fornecer máquinas e implementos agrícolas para os pequenos produtores (...) tem por finalidade atender às necessidades dos agricultores conforme solicitação de serviços feitos pelos mesmos” (FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES..., 2014). No campo de avaliação e monitoramento de políticas públicas, porém, raros foram os estudos encontrados neste sentido, o que justifica empírica e politicamente a importância deste referido trabalho. A partir da configuração deste cenário, questiona-se: Como a Patrulha Agrícola contribui com o fortalecimento das propriedades agrícolas e com o desenvolvimento do município de São Lourenço do Sul? Seria esta uma ferramenta para o desenvolvimento das propriedades agrícolas do município?

Assim sendo, o objetivo deste artigo é compreender o Patrulha Agrícola, política executada pela prefeitura de São Lourenço do Sul (RS) que tem como escopo contribuir para o fortalecimento das propriedades rurais, na infraestrutura do que se denomina de “porteira para dentro”, bem como analisar se esta pode ser considerada uma ferramenta eficiente para o desenvolvimento das propriedades agrícolas do município. Deste modo, torna-se essencial entender a visão dos gestores em relação à execução da Patrulha Agrícola, bem como a percepção dos produtores quanto aos seus benefícios reais.

A justificativa para a escolha deste objeto de estudo decorre da importância do setor rural para o município, uma vez que, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pelo Censo de 2010, São Lourenço do Sul possui uma população total de 43.111 habitantes, dos quais 18.874 mil residem na área rural. Ainda o perfil da atividade produtiva no município (PIB 2004-2008) divide-se em 56,2% como serviço, 34,2% agropecuária e 9,6% indústria. A agricultura acaba participando de parte do percentual do PIB da indústria pelo processamento da matéria-prima proveniente do setor primário e no percentual do PIB de serviço pela comercialização dos produtos rurais “*in natura*” e processados e pela mão de obra empregada em algumas propriedades rurais. Logo, pode-se afirmar que o que movimenta a economia do município de São Lourenço do Sul é o setor rural e, portanto, é indispensável que se ofereça aos agricultores uma infraestrutura de qualidade e que os auxilie também da “porteira para dentro”, proporcionando, assim, melhores condições de vida e de trabalho a esta população.

Aspectos Conceituais de Políticas Públicas e a Patrulha Agrícola

Trazendo uma análise sobre o que seja uma política pública e como ela se organiza, Teixeira (2002) descreve que as políticas públicas são princípios que norteiam a ação do poder público; são regras e procedimentos que

firmam relações entre a sociedade (pela demanda) e o Estado. Para o autor, é importante pensar que nem sempre há compatibilidade entre as intervenções desenvolvidas e a necessidade da população. Já Castro e Oliveira (2014) afirmam que uma política pública traz consigo um conjunto de programas e ações dos Estados, diretamente ou por meio de delegação, tendo como objetivo enfrentar desafios e aproveitar oportunidades de interesse coletivo.

Tais políticas, programas e ações concretizam-se na oferta de bens e serviços que atendam às demandas resultantes das disputas políticas acerca *do que é ou deveria ser de interesse público*. (...) Independentemente da escala, as políticas públicas remetem a problemas que são públicos, em oposição aos problemas privados. Nas sociedades contemporâneas, cabe ao Estado prover políticas públicas que atendam aos anseios da sociedade. Para que as funções estatais sejam exercidas com legitimidade, é preciso haver planejamento e permanente interação entre governos e sociedade, de forma que sejam pactuados objetivos e metas que orientem a formulação e a implementação das políticas públicas (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 22-23, grifo nosso).

Deste modo, a questão que se coloca é saber onde está o interesse público que resultou na Patrulha Agrícola, uma vez que o problema a ser amenizado pelo poder público é a deficiência de infraestrutura nas propriedades rurais. Investir dinheiro público em propriedades privadas de agricultores que têm fins lucrativos próprios, contudo, parece algo desconexo, e até poderia ser, se não fossem as particularidades do município de São Lourenço do Sul, em que o setor rural responde por quase 98% da área do município e por quase 50% da população residir nesta área e depender da renda proveniente deste setor. Assim, não se trata somente de uma questão privada/particular e sim de interesse público, a fim de apoiar esses atores e de mantê-los no meio rural e, então, melhorar suas condições de vida e de produção, ou seja, possibilitar o desenvolvimento rural.

De forma geral, pode-se afirmar que existem quatro classificações de políticas públicas, a saber: distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas. Conforme Souza (2006), as distributivas apresentam decisões

tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, privilegiando grupos sociais ou regiões em detrimento do todo. As regulatórias são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. As políticas redistributivas atingem maior número de pessoas e impõem perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros, por exemplo, o sistema tributário, o sistema previdenciário. Por fim, as constitutivas dizem respeito aos procedimentos (SOUZA, 2006, p. 28).

Destarte, pode-se classificar a Patrulha Agrícola como uma política pública distributiva por gerar impactos mais individuais e privilegiar certos grupos sociais; neste caso, o grupo beneficiado seria o de agricultores. Como, porém, são criadas as políticas públicas? Segundo Teixeira (2002), para a elaboração de uma política pública é necessário fazer alguns questionamentos como: *Quem decide o quê? Quando? Com que consequências? E para quem?* Rua (2009) traz uma síntese para explicar como ocorre esse processo por meio do Ciclo de Políticas Públicas:

Alguns atores sociais, que possuem interesse numa determinada questão, fazem manifestações públicas; alguns parlamentares no Congresso recebem os representantes desses atores em seus gabinetes, discutem suas reivindicações. Outros parlamentares fazem o mesmo com outros atores afetados pelo tema e que têm interesses diferentes, opostos ou não. Mais tarde, a imprensa noticia o fato, e os parlamentares comentam essas manifestações, fazem discursos. (...) o governo cria um grupo de trabalho para discutir o assunto. (...) As propostas do grupo de trabalho são discutidas com os parlamentares. O partido do governo pode intervir e propor um determinado encaminhamento. Os partidos de oposição discordam e pressionam contra. Alguns governadores de Estado procuram o governo manifestando-se a favor, outros contra tal encaminhamento, chegando a um impasse (RUA, 2009, p. 18-19).

Na realidade, esse processo é bem mais complexo, pois envolve muito tempo e muitos interesses conflitantes em arenas de disputa de poder. Segundo Rua (2009), o conflito é uma interação social geralmente

por recursos escassos e ocorre entre os “atores políticos” que, para defender seus interesses, utilizam os poderes que disponibilizam, buscando assim a construção de acordos que atendam o que está sendo reivindicado, evitando o aparecimento de novos conflitos com outros atores sociais por causa disso. “Isto é política”. A formação da agenda, segundo Rua (2009), sofre a interferência de dois lados: dos atores políticos e dos processos de evidenciação dos temas. Os temas são as demandas da sociedade, e devem ser relevantes para entrarem na agenda de formação de políticas públicas. No caso da Patrulha Agrícola, formou-se agenda por ser, de fato, uma demanda antiga dos produtores, mas principalmente pela oportunidade ocasionada pelo Pronaf Infraestrutura que propiciou que o assunto fosse discutido e se tornasse agenda política.

Depois das discussões e elaboração da política pública, ela deverá estar prevista no orçamento para poder ser executada, devendo respeitar vários princípios (unidade, universalidade, anualidade, exclusividade, equilíbrio, entre outros) e sendo elaborada em três partes que se completam: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. A distribuição dos recursos financeiros, a compra dos materiais e a contratação de pessoal da administração pública devem respeitar a legislação específica e as leis orçamentárias. O recurso financeiro destinado à Patrulha Agrícola, por estar contemplado nos objetivos gerais da SMDR como apoio ao produtor rural, está previsto no orçamento da Secretaria, apesar de não ter uma dotação orçamentária específica para a sua execução.

Após a organização dos recursos orçamentários tem-se a execução da política pública. Segundo Rua (2009), a fase de instalação compreende o conjunto de decisões e ações realizadas após a definição das diretrizes de uma política, o que envolve vários aspectos do processo administrativo, como recursos orçamentários, definição de equipes de trabalho, elaboração de projeto de lei e editais (licitação) para a compra de bens ou serviços necessários. Na Patrulha Agrícola existe uma equipe de trabalho formada na

SMDR, mas nenhum funcionário foi contratado especificamente para essas funções; ademais, dos maquinários utilizados na prestação de serviços, atualmente, nenhum “trabalha” com dedicação exclusiva à Patrulha Agrícola.

Ao longo da execução do programa torna-se essencial a realização do monitoramento, que “é o exame contínuo de processos, produtos, resultados e impactos das ações realizadas” (RUA, 2009, p. 111), e tem a “necessidade de celeridade dos achados, para que possa subsidiar decisões sobre a condução das políticas, programas e projetos”. Então, o monitoramento deve ser feito durante a instituição da política pública para que embase possíveis ajustes necessários na execução. Na SMDR não existe um monitoramento oficial para a Patrulha Agrícola, porém alguns funcionários do controle interno são responsáveis por observar todos os procedimentos da Secretaria, incluindo a Patrulha. Neste ponto, considera-se também o *feedback* dos próprios funcionários que executam os trabalhos nas propriedades e dos produtores atendidos ou que esperam pelo atendimento, bem como a realização das reuniões mensais do Conselho Agropecuário Municipal (Capec),⁴ que possibilitam o acompanhamento do que está acontecendo.

Para avaliar uma política, primeiro é necessário analisá-la e, para tanto, a fase Análise “pode ser considerada como um conjunto de conhecimentos proporcionado por diversas disciplinas das ciências humanas utilizados para buscar resolver ou analisar problemas concretos em política (*policy*) pública” (BARDACH apud GRUPO..., 2002). Já para Wildavsky (1979, p. 15), ela recorre “a contribuições de uma série de disciplinas diferentes, a fim de interpretar as causas e consequências da ação do governo, em particular, ao

⁴ O Conselho Agropecuário Municipal – Capec – é composto por 20 Associações de Produtores Rurais (pequenos grupos de produtores em diferentes localidades do interior do município) e outras 20 entidades relacionadas com a agricultura, como SMDR, Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul (Fetag-RS), Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor (Capa), Emater, Cooperativa Mista de Pequenos Agricultores da Região Sul (Coopar), Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), Instituto Rio Grandense do Arroz (Irga), instituições financeiras (bancos), entre outros. Os representantes dessas entidades e associações, juntamente com a administração municipal, reúnem-se mensalmente para discutir os problemas da agricultura. Atualmente cada reunião conta com a participação de 60 a 70 pessoas, porém as vagas das 20 instituições já não vêm sendo preenchidas.

voltar sua atenção ao processo de formulação de política” (WILDAVSKY apud GRUPO, 2002). Para Dye (1976, p. 1), fazer “Análise de Política é descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isto faz”; a Análise de Política é “a descrição e a explicação das causas e conseqüências da ação do governo” (DYE apud GRUPO..., 2002).

O escopo da Análise de Política, porém, vai muito além dos estudos e decisões dos analistas, porque a política pública pode influenciar a vida de todos os afetados por problemas das esferas pública (*policy*) e política (*politics*), dado que os processos e resultados de políticas sempre envolvem a vários grupos sociais e porque as políticas públicas se constituem em objeto específico e qualificado de disputa entre os diferentes agrupamentos políticos com algum grau de interesse pelas questões que têm no aparelho de Estado um locus privilegiado de expressão (GRUPO..., 2002).

Assim, é necessário que se faça uma “avaliação formal⁵” que “permite julgar processos, produtos, efeitos ou impactos de políticas, programas ou projetos públicos” (RUA, 2009, p. 110), que contém duas dimensões: “técnica”, “caracteriza-se por produzir ou coletar, segundo procedimentos reconhecidos, informações que poderão ser utilizadas nas decisões relativas a qualquer política, programa ou projeto” (RUA, 2009, p. 108), representando um “instrumento da avaliação”; e “valorativa,⁶” a qual não tem a intenção de classificar as intervenções em “boas” ou “más”. “Muito mais importante e proveitoso é apropriar-se da avaliação como um processo de apoio a um aprendizado contínuo, de busca de melhores decisões e de amadurecimento da gestão” (RUA, 2009, p. 109). E acrescenta a autora:

⁵ “Avaliação formal, que é o exame sistemático de quaisquer intervenções planejadas na realidade, baseado em critérios explícitos e mediante procedimentos reconhecidos de coleta e análise de informação sobre seu conteúdo, estrutura, processo, resultados, qualidade e/ou impactos” (RUA, 2009, p. 108).

⁶ Valorativa consiste no exame das informações obtidas, à luz de critérios específicos, com a finalidade de extrair conclusões acerca do valor da política, do programa ou projeto (RUA, 2009, p. 108).

Pesquisas de avaliação servem para que se tenha um melhor entendimento do programa. Trata-se de atividade estratégica que propicia a compreensão das políticas e do Estado em ação, visando o seu aprimoramento (DRAIBE, 1997), beneficiando o Estado (seus gestores e técnicos), o usuário, os pesquisadores e, é claro, a sociedade em geral (...). Algumas das questões que as avaliações respondem são: a) Em que medida os objetivos propostos foram alcançados? b) Como o programa funciona? c) O que pensam os beneficiários e os gestores sobre o programa? d) Quais os motivos que “Avaliação formal, que é o exame sistemático de quaisquer intervenções planejadas na realidade, baseado em critérios explícitos e mediante procedimentos reconhecidos de coleta e análise de informação sobre seu conteúdo, estrutura, processo, resultados, qualidade e/ou impactos” (RUA, 2009, p. 108). Valorativa consistindo no exame das informações obtidas, à luz de critérios específicos, com a finalidade de extrair conclusões acerca do valor da política, do programa ou projeto (RUA, 2009, p. 108).

É justamente este o objetivo desta pesquisa: analisar e avaliar como a Patrulha Agrícola funciona, a partir da percepção tanto dos beneficiários quanto dos gestores municipais, buscando entender quais os motivos que levaram a atingir ou não os resultados. Pretende-se, assim, possibilitar a geração de conhecimento e aperfeiçoar a política pública, não somente em São Lourenço do Sul, mas para a formulação e instalação de programas de Patrulha Agrícola em outros municípios. Conforme Rua (2009), a avaliação pode contribuir para o aperfeiçoamento da formulação de políticas e projetos a partir de diversos elementos que podem ser analisados. Optou-se neste trabalho pelos “critérios de avaliação”, ou seja, “o que se quer avaliar”. A lista dos critérios que podem ser utilizados é longa e a escolha de um, ou vários deles, depende dos aspectos que se deseja privilegiar na avaliação, sendo que os mais comuns são:

- Eficiência: termo originado nas ciências econômicas que significa a menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa;

- **Eficácia:** medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas;
- **Impacto (ou efetividade):** indica se o projeto tem efeitos (positivos) no ambiente externo em que interveio, em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais;
- **Sustentabilidade:** mede a capacidade de continuidade dos efeitos benéficos alcançados através do programa social, após o seu término;
- **Satisfação do beneficiário:** avalia a atitude do usuário em relação à qualidade do atendimento que está obtendo do programa;
- **Equidade:** procura avaliar o grau em que os benefícios de um programa estão sendo distribuídos de maneira justa e compatível com as necessidades do usuário (BRASIL, 2015b, p. 20-21).

Esses critérios foram escolhidos e empregados na avaliação da Patrulha Agrícola e essas informações serão apresentadas na análise dos resultados das entrevistas realizadas com produtores e gestores municipais. Por ora, destacam-se os procedimentos metodológicos adotados no presente estudo.

Caminhos Metodológicos

Com base neste referencial teórico, a presente pesquisa buscou responder ao seguinte questionamento: Em que medida a Patrulha Agrícola contribui com o fortalecimento das propriedades agrícolas e com o desenvolvimento do município de São Lourenço do Sul? A pesquisa, assim, requer um estudo qualitativo, que “envolve a obtenção de dados descritivos (...) procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo” (GODOY, 1995, p. 58). Os procedimentos metodológicos utilizados foram: (a) análise de dados secundários/documentos para compreender a organização da Patrulha Agrícola

enquanto política pública municipal e b) as entrevistas semiestruturadas com gestores locais e agricultores para entender se a Patrulha Agrícola contribui para o fortalecimento das propriedades rurais.

Quadro 1 – Critérios de avaliação utilizados para a pesquisa

	Critérios	Significados
Gestores	Eficiência	Menor relação custo benefício
	Eficácia	Atendimento de metas/objetivos
	Equidade	Atendimento de maneira justa
Produtores	Efetividade	Efeitos positivos no ambiente externo
	Sustentabilidade	Continuidade dos benefícios alcançados
	Satisfação	Avalia a qualidade do atendimento

Fonte: Elaborado pelas autoras baseado em Brasil (2015b). Caderno de Estudos do Curso em Conceitos e instrumentos para a Avaliação de Programas/MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

O Quadro 1 apresenta os critérios escolhidos, sobre o processo de Análise e Avaliação de Política Pública, sendo divididos da seguinte forma: para analisar a percepção dos gestores, utilizaram-se os critérios de eficiência, eficácia e equidade; já para compreender a percepção de 18 agricultores, foram considerados os critérios de impacto (efetividade), sustentabilidade e satisfação conforme documento do MDS (BRASIL, 2015b). Assim, este trabalho foi realizado com as seguintes etapas:

1. Realização da pesquisa documental, que visou a atender ao objetivo específico de descrever a política pública em questão e levantamento das informações sobre os resultados da política. Estas informações foram buscadas na legislação, em dados da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural e em conversas com os atores sociais que participaram do momento de formação e da instituição da lei.

2. Organização e montagem de um formulário semiestruturado para as entrevistas, que segundo Gil (2008) consiste em uma relação com pontos de interesse com poucas perguntas diretas e o entrevistado fala livremente.
3. Aplicação do formulário aos entrevistados, o que permitiu atender ao objetivo específico de avaliar a Patrulha Agrícola. As entrevistas foram gravadas (uma delas foi encaminhada via *e-mail*) e foram anotados os pontos considerados importantes, reforçando aqui que a ideia da pesquisa é entendê-la qualitativamente, buscando assim não quantificar os tipos de opinião, mas buscar o maior número de opiniões que auxiliem na compreensão do problema de pesquisa.

Os entrevistados foram escolhidos por conveniência: antigo secretário da SMDR (atual vice-prefeito), dois ex-prefeitos, um operador de máquina da SMDR que executa o trabalho, uma funcionária do controle interno, dois vereadores, um representante da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Emater), um funcionário de empresa particular que presta esse tipo de serviço e alguns produtores beneficiados pela política pública individualmente e com participação na reunião do Conselho Agropecuário Municipal (Capec) do dia 15 de abril de 2015, quando foi realizado o levantamento de informações com todos os produtores que compareceram à reunião.

São Lourenço do Sul e o Patrulha Agrícola: análise documental e de resultados

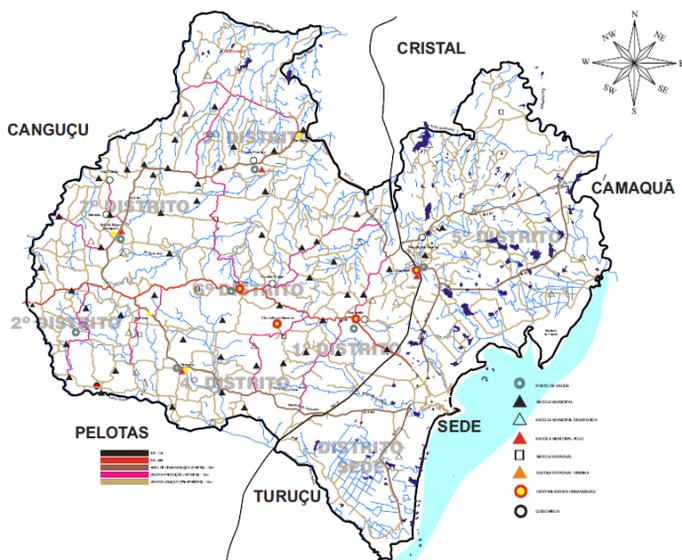
São Lourenço do Sul, município da região da Costa Doce no Estado do Rio Grande do Sul, localizado a aproximadamente 190 quilômetros ao sul de Porto Alegre, cortado pela rodovia BR116, eixo central entre as regiões: Metropolitana (Porto Alegre) e Sul (Pelotas e Rio Grande), com área de 2.031 Km². Sua área é dividida em Distrito Sede ou Área Urbana, e a área rural, subdividida em sete distritos: 1º distrito – Boqueirão, 2º distrito – Taquaral; 3º distrito – Esperança, 4º distrito – Harmonia, 5º distrito – Prado Novo, 6º distrito – Boa Vista, e 7º distrito – Faxinal. A Figura 1 mostra a localização municipal no Rio Grande do Sul. Já a figura 2 na sequência apresenta a distribuição territorial de São Lourenço do Sul e suas comunidades e estradas rurais.

Figura 1 – Localização de São Lourenço do Sul no Rio Grande do Sul



Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/S%C3%A3o_Louren%C3%A7o_do_Sul>.

Figura 2 – Mapa de São Lourenço do Sul com as estradas rurais



Fonte: SÃO LOURENÇO DO SUL, 2014.

A Figura 2 traz a disponibilização de infraestrutura viária existente no interior de São Lourenço do Sul. Em preto, tem-se a BR 116; na linha vermelha, a RS 265 e nas outras três cores da legenda, as estradas sem pavimentação asfáltica. Esse mapa também permite elucidar a ampla área rural em comparação com a área urbana (Distrito Sede); ainda, considerando a grande extensão rural, percebe-se a pouca infraestrutura disponível no interior do município, bem como a existência de algumas comunidades, além da sede – os distritos. As principais áreas de comércio estão representadas no mapa pelos pontos amarelos com borda vermelha, as escolas municipais estão ilustradas pelo triângulo preto, além de outros pontos como igrejas, quilombos, postos de saúde. Ainda na Figura 2 tem-se também a representação da extensão do município de São Lourenço do Sul e a demonstração de suas estradas. As principais vias de acesso do município são:

- BR 116: estrada federal asfaltada que atravessa o município e é a principal forma de escoamento da produção e de recebimento dos insumos necessários, bem como o abastecimento do mercado local. A BR 116 liga São Lourenço do Sul a Porto Alegre e aos centros comerciais do Estado.
- RS 265: estrada estadual quase totalmente asfaltada, que atravessa o interior do município, ligando a cidade à BR 116 e ao município vizinho de Canguçu. A maioria da produção agrícola municipal é transportada via RS 265 até chegar à BR 116 e seguir o deslocamento tanto em direção norte (capital do RS) quanto em direção ao porto, na cidade de Rio Grande, ao sul.

Para além desta descrição, existe uma importância das estradas para a população como um todo, pois delas dependem os estudantes para que os ônibus escolares possam fazer suas linhas e levá-los diariamente às escolas no período letivo. Considere-se também que a população depende dessas estradas para se locomover, principalmente quando necessita de atendimentos na área de saúde ou quando busca seu lazer em festas ou jogos. Para que haja o desenvolvimento, é fundamental que o transporte seja realizado em

condições dignas e com segurança, porém, pela grande extensão de estradas de chão, principalmente no período das chuvas, a qualidade e a segurança na locomoção ficam prejudicadas, tendo locais de difícil acesso.

O Anel de Comunicação (Cintea) de 18 metros de largura é a principal estrada municipal de comunicação, ligando a cidade ao interior. Ainda existem as estradas vicinais e travessões, tais como: a) Vias de produção (vicinais) com 15 metros de largura, estradas secundárias pelo tamanho, mas de grande importância para escoamento da produção; b) Vias de ligação (travessões) com 12 metros de largura. São os travessões que ligam as estradas secundárias entre si e estas com a principal até culminarem nas principais, a RS 265 e a BR 116. Este é o desenho da trama de acessos disponíveis no município de São Lourenço do Sul e mostra o quanto uma política pública de infraestrutura torna-se essencial para o desenvolvimento do município.

Patrulha Agrícola como Política Pública de Infraestrutura: origem, desenvolvimento e situação atual

Conforme a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs), uma definição conceitual do que seria a Patrulha Agrícola é que cada município tem a liberdade de trabalhá-la da forma que achar mais conveniente com sua necessidade, visando fornecer máquinas e implementos agrícolas aos pequenos produtores, permitindo a realização de vários serviços agrícolas como subsolagem, dragagem, aração, plantio e ensilagem. O objetivo desta política é aumentar a produtividade de alimentos por unidade de área cultivada de forma mais rápida e proporcionando mais renda aos produtores, que assim podem reinvestir na produção e melhorar a qualidade de vida no campo. Estas patrulhas também podem ser organizadas em associações, quando a prefeitura repassar à associação, por comodato, os equipamentos a serem utilizados por ela.

No que respeita a São Lourenço do Sul, a Patrulha Agrícola foi legalizada pela Lei nº 2.236 de 30 de dezembro de 1997, que “Autoriza o Poder Executivo a conceder incentivos a produtores rurais, dentro do programa municipal de microbacias, e dá outras providências”. Segundo o artigo 2º o incentivo consistirá em: I – Serviços de terraplanagem, drenagem e escavações nas propriedades; II – Transporte de equipamentos e materiais de construção; III – Abertura de poços e serviços de curvas de níveis; IV – Serviços de abertura e conservação dos acessos às propriedades (SÃO LOURENÇO DO SUL, 1997).

Na prática, o serviço é solicitado mediante preenchimento de um cadastro na SMDR, tendo como requisito necessário que a terra se localize dentro dos limites do município; o custo é de R\$ 6,00 (seis reais) por hora trabalhada e o solicitante deverá fornecer o óleo diesel necessário à prestação dos serviços (SÃO LOURENÇO DO SUL, 1997). Esse valor foi reajustado, tendo como custo total R\$ 53,80 por hora máquina e o combustível passou a ser padronizado e de responsabilidade da administração municipal. Ainda, para melhor compreensão desta política, além do papel do Capec,⁷ há que se ressaltar a importância do Pronaf na modalidade Infraestrutura, pois apesar de serem políticas públicas distintas, estão essencialmente interligadas e determinaram o início da Patrulha Agrícola. Tal modalidade do Pronaf tem como objetivo proporcionar infraestrutura ao município e aos agricultores.

No Estado do Rio Grande do Sul, 20 municípios receberam recursos estruturais; destes, no Conselho Regional de Desenvolvimento da Região Sul (Corede Sul), foram contemplados 2: São Lourenço do Sul e Canguçu. Para ser efetivado, o Pronaf-Infraestrutura exigia que o município se organizasse quanto ao planejamento municipal e, para isso, precisava ter uma

⁷ Hilsinger (2007 destaca que o Capec é um dos Conselhos mais atuantes da região e que suas funções são: deliberar sobre as ações e administrar as Patrulhas Agrícolas adquiridas com recursos do Pronaf Municipal; definir e fiscalizar ações executadas pelo Programa RS Rural; discutir as ações do Legislativo e do Executivo; deliberar e fiscalizar sobre diversos programas federais (Luz para Todos, Crédito Fundiário, Fome Zero, Fruticultura); destinar recursos federais vindos por meio de parcerias e emendas parlamentares, entre outras.

Secretaria de Agricultura (já existia a SMDR), um Conselho Deliberativo (Capec, foi reestruturado) e fazer o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR) de forma conjunta, o que desencadeou todo um processo de organização em associações para discutir as necessidades locais. O planejamento municipal foi então realizado por meio de seminários e da reorganização do já existente conselho (Capec), tornando-o um órgão legal, paritário (igualitário) e deliberativo. Também foi elaborado o PMDR em 1996, pautado nas necessidades dos produtores, em três eixos: organização (custeio e investimento), capacitação e infraestrutura.

Assim, a fim de atender o eixo infraestrutura, foi criada a Patrulha Agrícola para confeccionar as estruturas comuns coordenadas pelas associações, tais como: a construção de silos para a guarda de silagem para o gado leiteiro; a construção de açudes para irrigação; conservação de solos por meio do incentivo ao plantio direto ou ao cultivo mínimo mediante aquisição de máquinas para demonstração e calcário para correção de solo. As máquinas para dessecar (pulverizadores), de plantio direto (semeadeiras para tração animal e para tração mecanizada), para cultivo mínimo (subsoladores), para correção do solo (distribuidores de calcário e de esterco líquido) tinham a função demonstrativa, porém tornaram-se recursos físicos para a real prestação de serviços. Como o plantio direto, principalmente de grãos (milho e feijão), estava sendo incentivado, foram instalados diversos secadores de pequeno porte nas associações para a secagem dos grãos.

No ano de 2013 foi editado o decreto municipal 3.802, revogado em 2014 pelo decreto 4.025, que “normatiza procedimentos de requisição de serviços da Patrulha Agrícola previstos na Lei Municipal nº 2.236 de 30/12/1997” objetivando “uniformizar, padronizar e proporcionar transparência no funcionamento dos serviços da Patrulha Agrícola e deverá ser observado por todos os agentes públicos os procedimentos aqui enunciados”. Atualmente, para solicitar o serviço é exigido que este seja feito em nome do titular do modelo 15 (bloco ou talão de notas do produtor), mediante requerimento padrão de solicitação de serviço, fornecido pela SMDR, o que gera um nú-

mero de protocolo, constituindo então um ordenamento aos atendimentos da política, levando em consideração também a distância entre o produtor e a localização das máquinas (Decreto 4.025). Depois deste procedimento protocolado, o chefe de equipe executora da Patrulha Agrícola desloca-se até a propriedade solicitante a fim de fazer uma avaliação do serviço e analisar se este pode ser realizado e qual maquinário é necessário, estimando assim o número de horas de trabalho da máquina. Uma vez o maquinário estando em determinada região ou distrito, todos os produtores desta região, com solicitação, serão atendidos.

Com essa logística encontrou-se uma forma de reduzir os custos com a locomoção desses maquinários, considerando a grande extensão da área rural do município. Em entrevista realizada com a SMDR verificou-se que os prazos não estão sendo cumpridos e o sistema também não está sendo preenchido corretamente, pois existem serviços já executados que não estão com essa informação no sistema. Ademais, algumas solicitações tornam-se inviáveis de execução,⁸ mesmo assim, segundo dados da prefeitura de São Lourenço do Sul, no período compreendido de maio a agosto de 2013, 483 propriedades rurais foram atendidas com serviços de terraplanagem, drenagem, escavações, transporte de equipamentos e materiais de construção, abertura de poços, curvas de nível e abertura e manutenção dos acessos (SÃO LOURENÇO DO SUL, 2015a).⁹

Desta forma, para a análise da política pública da Patrulha Agrícola é preciso fazer o levantamento das causas e das consequências das ações dos governantes, no caso da SMDR respondendo pela administração mu-

⁸ Cerca de 20% dos protocolos são indeferidos, por se tratar de serviços que a Secretária não consegue executar. Entre estes é possível citar: arrancar tocos centenários e remover pedras grandes, por se tratarem de serviços que causam danos aos maquinários, e “encascalhamento”, que poderá ser feito desde que o produtor forneça o cascalho necessário.

⁹ Já existe a previsão de uma nova alteração para a Patrulha Agrícola, que seria a elaboração de um decreto definindo uma caçamba, um trator com plaina e três retroescavadeiras específicas somente para a execução do trabalho, pois hoje a manutenção das estradas do município tem prioridade sobre a Patrulha Agrícola e a administração municipal não tem o levantamento de custos destinados a ele. Também se tem a previsão de licitação para conserto de máquinas, sem a necessidade de comprar cada peça danificada, o que acaba atrasando o conserto destas.

nicipal, no que se refere à política pública. As causas já estão apresentadas, mas resumidamente, o que causou a ação do governo foi a necessidade dos agricultores e o interesse da administração em atendê-los e assim incentivar a produção agrícola no município. E as consequências dessa política são o aumento da produtividade por meio da utilização de silos, de irrigação, de terraplanagem e suas construções. Essa análise teve como metodologia a utilização de estudos avaliativos e de pesquisas de avaliação.

Para aprofundar o entendimento da Patrulha Agrícola fez-se necessária a realização de entrevistas com gestores municipais e produtores, visando a analisar a percepção desses dois atores a respeito da política pública como promotora do desenvolvimento rural em São Lourenço do Sul. A partir desta seção entra-se na análise de dados da pesquisa, obtidos por meio de entrevistas e da participação na reunião do Conselho (Capec). Também é apresentada a avaliação da Patrulha Agrícola conforme os critérios de avaliação, de acordo com o MDS (BRASIL, 2015a) e Rua (2009) escolhidos e apresentados separadamente da seguinte forma: para a administração municipal (Eficiência, Eficácia e Equidade) para os produtores rurais (Efetividade, Sustentabilidade, e Satisfação do beneficiário).

Compreendendo a Percepção dos Gestores Públicos Municipais e dos Agricultores em Relação à Patrulha Agrícola

Neste espaço faz-se um levantamento sobre a percepção dos gestores públicos municipais. É importante destacar que a entrevista foi encaminhada para dois ex-prefeitos do município, porém apenas um retornou. As demais entrevistas foram realizadas pessoalmente com: a) secretário da SMDR; b) ex-secretário da SMDR; c) atual vice-prefeito; d) operador de máquina; e) vereador; f) responsável pelo Controle Interno da SMDR. Nenhum entrevistado será identificado, tendo todos recebidos um número de identificação de 1 a 6, de forma aleatória.

Com base nas palavras dos entrevistados apresenta-se o motivo da criação da lei da Patrulha Agrícola, quando estes relataram que *“esta lei foi feita para atender as necessidades dos agricultores, principalmente os pequenos, que não tinham máquinas para fazer determinados serviços em suas propriedades”* (ENTREVISTADO 2). Os gestores destacaram que existe muita demanda por serviços, principalmente no período de novembro a abril, que é quando o solo está mais seco e geralmente é época de estiagem (necessidade de água) e de fazer silagem (abertura de silos), terraplanagem para construções; nesse período notou-se uma defasagem de maquinários para o atendimento dessa demanda. A grande dificuldade de atendimento está na *“falta de maquinários, máquinas em péssimas condições, um pouco de falta de organização”* (ENTREVISTADO 4), e *“apesar dos investimentos em maquinários, ainda falta máquinas pela depreciação dos equipamentos”* (ENTREVISTADO 3).

Assim, também precisam incentivar os agricultores para se organizarem e buscarem alternativas, como a compra conjunta de retroescavadeira de forma associativa, ou mesmo a busca pela prestação de serviço por empresas privadas. A ideia de compra de retroescavadeira de forma conjunta partiu de dois entrevistados: *“o associativo dos agricultores deveria avançar na questão da patrulha agrícola, por exemplo, 8 a 10 agricultores juntos poderiam adquirir uma máquina maior para desenvolver suas atividades (...) comprar junto e contratar um cara para cuidar da máquina que faz para todo mundo (...) o associativo na Patrulha Agrícola poderia ser uma solução”* (ENTREVISTADO 1).

Seguindo com a explanação sobre o assunto, o Quadro 2 que se segue apresenta os três critérios de avaliação, conforme o MDS (BRASIL, 2015b), escolhidos para a administração municipal (Eficiência, Eficácia e Equidade) para um melhor entendimento da avaliação da política pública Patrulha Agrícola em relação à percepção dos gestores públicos.

Quadro 2 – Avaliação de Políticas Públicas conforme o MDS (BRASIL, 2015b) e Rua (2009) e a “Patrulha Agrícola” – Percepção dos Gestores

Princípios para Avaliação	Percepção dos Gestores Públicos Municipais de São Lourenço do Sul/RS
<p>Eficiência:</p> <p>Relaciona-se aos custos/benefícios</p>	<p>A SMDR não sabe quanto gasta com a Patrulha Agrícola, pois as máquinas que trabalham na Patrulha atendem as estradas públicas (que são prioridades), assim não se tem levantamento dos recursos utilizados. Com o Decreto 4.025, de 21/5/2014, busca-se a instituição de uma melhoria que visa a dar mais transparência ao processo de solicitação do serviço e reduzir os custos, quando prevê juntar os pedidos de uma localidade para então realizar os serviços. Parte dos custos (financeiros e de tempo dos funcionários) está na locomoção dos maquinários entre as propriedades. Logo, quanto maior a distância entre as propriedades, maior o custo desperdiçado, pois os produtores pagam a hora de trabalho da máquina, o que não inclui os custos com o deslocamento entre as propriedades.</p>
<p>Eficácia:</p> <p>Relaciona-se ao “atingimento” de metas ou objetivos</p>	<p>Não existe a meta em atender um número X de produtores, até mesmo porque a prioridade da SMDR é a manutenção e conservação das estradas (vias públicas) e o atendimento aos produtores é feito conforme a demanda e a disponibilidade dos maquinários e de orçamento financeiro para a execução dos serviços. Outro fato importante é que a manutenção das estradas e a demanda por serviços dependem das condições climáticas, que deterioram mais ou menos as estradas. Na avaliação de um dos entrevistados <i>“já no 1º ano de funcionamento foram realizados centenas de serviços, principalmente bebedouros e açudes, para que nas épocas de estiagem o produtor tivesse água para seus animais (produtor de leite) e também para fazer irrigações”</i> (ENTREVISTADO 2).</p>
<p>Equidade:</p> <p>Relaciona-se ao atendimento de maneira justa</p>	<p>Diversos argumentos surgiram destacando que sempre os mesmos são atendidos pela Patrulha; ou ainda, aqueles que são “amigos” dos administradores têm a prestação de serviço agilizada, o que tende a ser evitado com o decreto 4.025/2014, pela geração de protocolo e ordenamento dos atendimentos.</p>

Fonte: MDS (BRASIL, 2015b) e pesquisa de campo(o conceito consta no MDS e a pesquisa de campo mostra a resposta dos entrevistados).:

Por fim, pode-se afirmar que pelos anos de existência da Patrulha Agrícola percebe-se que ela atingiu seus objetivos como incentivadora na qualificação de infraestrutura rural da “porteira para dentro”, o que pode ser constatado pelo aumento da produtividade no município, bem como pela importante expansão do uso de tecnologias e novas técnicas de cultivo, o que corrobora com a visão de Alves e Souza (2014) sobre a infraestrutura no meio rural no Brasil. Nesse sentido, ressalta-se que é preciso avaliar não somente a percepção dos gestores públicos, mas entender a visão daqueles que seriam os beneficiários da política, ou seja, agricultores familiares, com base no MDS (BRASIL, 2015b, p. 17-18). Para atingir este objetivo foram entrevistados dez agricultores, bem como o representante da Emater/RS e um trabalhador de empresa particular que executa esse tipo de serviço.

Também houve a participação na reunião do Capec, ocorrida em 15 de abril de 2015, quando foi levantada a questão da Patrulha Agrícola por parte dos representantes de associações de diversas localidades do interior do município. Nenhum entrevistado ou participante da reunião foi identificado, tendo todos recebidos um número de identificação de 1 a 30 de forma aleatória. Na apresentação dos três critérios de avaliação, conforme o MDS (BRASIL, 2015b) escolhidos para os produtores rurais (Efetividade, Sustentabilidade e Satisfação do beneficiário) sobre a política pública Patrulha Agrícola, tem-se o Quadro 3 a seguir, que mostra como estes princípios foram encontrados nas entrevistas realizadas.

Quadro 3 – Avaliação de Política Pública conforme o MDS (BRASIL, 2015b) e Rua (2009) e a “Patrulha Agrícola” – Percepção dos Agricultores, Familiares e Representantes

Princípios para Avaliação	Percepção dos Agricultores, Familiares e Representantes da Patrulha Agrícola em São Lourenço do Sul/RS
<p>Efetividade – relaciona-se aos efeitos</p>	<p>Esta política traz grandes efeitos aos produtores, como redução dos custos dos transportadores da produção agrícola, melhor infraestrutura aos produtores com a abertura de bebedouros e pequenos açudes, possibilidade de irrigar as plantações com a disponibilidade de água e a criação de peixes, a terraplanagem como necessidade para antecipar a construção de casas, armazéns, entre outros serviços. Seguem alguns relatos: <i>“arrumar as entradas foi bom porque o leiteiro vem dia sim e dia não, antes tinha que abrir a porteira, mas fizeram um mata-burro e ninguém mais precisa descer para abrir a porteira para passar”</i> (ENTREVISTADO 9). <i>“Depois da abertura do açude, passei a criar uns peixes, só para nós mesmos, e sempre que faz seca posso irrigar minhas lavouras”</i> (ENTREVISTADO 1).</p>
<p>Sustentabilidade – quanto à continuidade dos benefícios</p>	<p>Na maioria dos serviços prestados seus efeitos são de longo prazo: a construção de um açude permite que se faça irrigação e criação de peixes para sempre, inclusive a terraplanagem, em que é feita a construção que durará décadas. Já a manutenção de estradas pode durar por muito tempo, mas dependem das condições climáticas, quantidade de chuvas e sua intensidade, pois chuvas muito intensas podem degradar o serviço prestado. Quanto aos maquinários que seriam para demonstração de novas tecnologias e técnicas de cultivo e que acabaram sendo confundidas com prestação de serviços, funcionaram por algum tempo e algumas funcionam até hoje, mas perderam força pelos custos de manutenção dessas máquinas, que eram utilizadas por várias pessoas diferentes e também pela facilidade de financiamentos, a exemplo do Pronaf, para adquirirem suas próprias máquinas e não dependerem mais do rodízio das máquinas comunitárias. Essas máquinas, porém, cumpriram seu papel, que era de divulgação e de demonstração. Tanto que naquela época não se fazia plantio direto ou curvas de nível nessas áreas e hoje evoluiu muito isso, cerca de 80% das áreas são com cultivo mínimo e na cultura do milho, cerca de 60% de plantio direto.</p>
<p>Satisfação do beneficiário – no que se refere à qualidade do atendimento</p>	<p>Existem muitas queixas a respeito da demora ao atendimento <i>“o pessoal prefere pagar 40,00 a mais por hora máquina a um particular para ser atendido logo”</i> (participante 30 da reunião do Capec). E dos operadores, quanto a seus horários e a sua capacidade em executar alguns serviços, também não aprovaram o decreto de padronização de procedimentos <i>“ficou bem pior, pois não se ouve falar de onde tem máquina trabalhando”</i> (participante 5 da reunião do Capec). Também reconhecem, contudo, a importância da Patrulha Agrícola como forma de propiciar o investimento na disponibilidade de água na propriedade (irrigação, criação de peixes, bebedouros para animais) e a principal reivindicação é a manutenção dos acessos, as estradas, que são essenciais para o escoamento da produção, principalmente a do leite, que deve ser diário ou a cada dois dias, para recebimento dos insumos e para o deslocamento dos moradores na busca de educação, saúde e lazer.</p>

Fonte: MDS (BRASIL, 2015b) e pesquisa de campo – elaboração própria.

Comparando as visões dos dois tipos de atores (gestores e agricultores), percebe-se que elas não são divergentes, mas têm focos distintos. Os gestores têm a visão mais focada em aspectos operacionais, na busca de alternativas para atender à demanda dos produtores e nos efeitos positivos ao município que essa política pode proporcionar, como a disponibilidade de água para irrigação e abastecimento mínimo na propriedade. Os agricultores reconhecem os benefícios da Patrulha Agrícola, mas têm uma visão distinta da política, em que os aspectos negativos são mais ressaltados. Esta visão também é importante, pois é uma forma de pressionar o poder público para que melhorias na política sejam conquistadas.

Para a avaliação da política pública da Patrulha Agrícola foram utilizados seis critérios, conforme o MDS (BRASIL, 2015b) (Eficiência, Eficácia, Equidade, Efetividade, Sustentabilidade e Satisfação do Beneficiário) e com essa avaliação percebe-se que ela proporcionou avanços para o desenvolvimento rural no município. A abertura de silos e de açudes possibilitou aumento de produtividade e acesso de qualidade para as propriedades rurais, o que permite ampliar a qualidade de vida dessas famílias produtoras, conforme descreveu a Fetraf-SUL/CUT (FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES..., 2014) em documento que trata da necessidade de infraestrutura para o rural.

Pode-se afirmar que tais benfeitorias geraram melhora na renda de agricultores, que foi reinvestida na infraestrutura das propriedades, o que corrobora com a abordagem de Kluck e Gazolla (2014), os quais afirmam que as políticas públicas são essenciais para a promoção do desenvolvimento rural. Também há reflexos na arrecadação municipal por se tratar de um município cujo setor rural é bastante representativo devido à grande extensão em área que ocupa, pois praticamente 50% da população reside nessas áreas e representa mais de 30% do PIB municipal.

Comparando as percepções dos atores envolvidos, reforça-se a importância de avaliar políticas públicas por meio dos critérios apresentados neste trabalho por Rua (2009), uma vez que mensurar estes programas por

critérios de eficiência, eficácia, impacto, equidade a partir da visão dos gestores e público-alvo permite tanto melhorar quanto manter o desenvolvimento de tal política, no caso, a Patrulha Agrícola. Também a avaliação de políticas públicas possibilita identificar os pontos positivos e negativos da sua execução, sem a pretensão de julgá-las como boas ou más, mas sim para proporcionar aprendizado e melhorias na gestão da política.

Considerações Finais

A análise da política pública “Patrulha Agrícola” desenvolvida no município de São Lourenço do Sul permitiu compreender o seu funcionamento, entender a percepção dos gestores públicos municipais e dos produtores sobre a importância da Patrulha Agrícola como uma política para o desenvolvimento rural. Assim, tal política pode ser considerada de extrema importância para apoiar e incentivar o desenvolvimento da infraestrutura da “porteira para dentro”, sendo assim um propulsor do desenvolvimento rural. A presença de outros programas públicos, como Pronaf Infraestrutura mostraram-se fundamentais para proporcionar ganho em produtividade no município pesquisado.

Assim, analisando o histórico da Patrulha Agrícola, percebem-se várias tentativas de melhorar a sua execução, porém falta organização e dados para uma gestão dos custos e benefícios de cada uma delas e verificar, de fato, o que foi positivo e como pode ser melhorado. Neste momento deve-se destacar também que uma das grandes dificuldades para a elaboração da pesquisa foi a falta de dados e informações oficiais, sendo injustificável que não se tenha uma gestão orçamentária mais detalhada, uma vez que não basta saber quantos atendimentos são executados em um ano, mas sim que tipo de serviço foi prestado, o que isso representa em investimentos a longo prazo.

Foram verificados alguns pontos que podem ser melhorados para maximizar os bons resultados obtidos até o momento e para minimizar aspectos negativos que foram apontados pela pesquisa. A padronização por

protocolos foi uma forma de proporcionar a organização de informações, como o levantamento de dados e a estruturação de um banco com esses dados pelas solicitações e atendimentos da Patrulha Agrícola, além de informações precisas sobre os tipos de serviços prestados, como números de açudes para irrigação, de terraplanagens para construções, de aberturas de silos e de manutenção de acessos.

Nesse sentido, é de suma importância um trabalho de conscientização com os agricultores sobre a necessidade da elaboração de um planejamento para suas propriedades a curto, médio e longo prazos, analisando com antecedência alguns pontos. Um exemplo disso seria avaliar a necessidade hídrica (água) para as propriedades e suas respectivas produções, para que estas não sejam dependentes das condições climáticas, especialmente nos períodos de estiagem que, ano após ano, trazem prejuízos consideráveis à produtividade e à renda dos produtores e, por consequência, do município. Da mesma forma, no que diz respeito à conservação dos solos, um planejamento racional do seu uso e a necessidade de correção (calcário) fazem com que esse custo possa ser diluído no decorrer dos anos.

O Cipec tem um potencial ainda desconhecido pelos agricultores, pois com um pouco mais de organização para a elaboração de pautas, e até mesmo para os debates que ocorrem, podem eles mesmos identificar suas reais necessidades, encaminhar essas demandas ao Executivo e buscar apoio no Legislativo para que suas reivindicações sejam atendidas. Nota-se que as associações também estão perdendo a força, ou a união, entre os agricultores, havendo a necessidade de serem mais participativas, reacendendo, buscando e reivindicando o atendimento de suas necessidades, ou criando alternativas para que não fiquem tão dependentes do serviço público, pensando e desenvolvendo alternativas que possibilitem os avanços das melhorias já conquistadas pela política da Patrulha Agrícola.

Segundo os gestores municipais, a Patrulha Agrícola tem sido uma política positiva para o município, uma vez que, juntamente com as demais políticas executadas, tem demonstrado aumento da produtividade no mu-

nício, em decorrência da expansão do uso de tecnologias e novas técnicas de cultivo, como a irrigação e o plantio direto. Pela visão dos agricultores, a Patrulha Agrícola auxiliou na infraestrutura da propriedade, principalmente com a disponibilidade de água para consumo dos animais, criação de peixes e até de irrigação nas plantações, o que resulta numa melhor qualidade de vida para eles. Por fim, pode-se destacar que a Patrulha Agrícola contribuiu com o fortalecimento das propriedades rurais e com o desenvolvimento do município de São Lourenço do Sul/RS.

Referências

ALVES, Eliseu; e SOUZA, Geraldo da Silva e. Cap5. Desafios da Agência de Extensão Rural. Cap. 5. In: BUAINAIN, A. M. et al. (Ed. téc.) *O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e a Agrícola*. Antônio Márcio Buainain, Eliseu Alves, José Maria da Silveira, Zander Navarro, editores técnicos. – Brasília, DF: Embrapa, 2014. 1.182 p.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL 2013. *Perfil Municipal São Lourenço do Sul*. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil/saolourenco-do-sul_rs>. Acesso em: mar. 2014.

BORK, F. S. *Caracterização da percepção dos associados na sua relação com a Cooper* – cooperativa mista de pequenos agricultores da região sul. Trabalho Final de Graduação em Tecnólogo em Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural (Plageder). UFRGS. Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/38141>>. Acesso em: dez. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. MDS. *Relatórios de informações sociais*: subsídios para a elaboração do PPA municipal. Brasília, DF. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index>>. Acesso em: mar. 2015a.

_____. *Caderno de estudos do curso em conceitos e instrumentos para a avaliação de programas*. Brasília, DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2015b. 89p. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/CEGOV%20-%202014%20-%20MDS%20C3%20Caderno%20de%20Estudos%20\(v.2\).pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/CEGOV%20-%202014%20-%20MDS%20C3%20Caderno%20de%20Estudos%20(v.2).pdf)>. Acesso em: abr. 2015.

CASTRO, J. A. de; OLIVEIRA, M. G. de. Políticas públicas e desenvolvimento. In: MADEIRA, Lígia Mori (Org.). *Avaliação de políticas públicas*. Porto Alegre: UFRGS; Cegov, 2014. 254 p. il. (Capacidade Estatal e Democracia). Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cegov/files/livros/gtaval.pdf>>. Acesso em: mar. 2015.

CONTERATO, M. A.; FILIPI, E. E. *Teorias do desenvolvimento*. Universidade Aberta do Brasil – UAB; UFRGS. Curso de Graduação Tecnológica, Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da Sead/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. 56 p.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. CNM. *Desenvolvimento rural: Programas Rurais, Orientações e Avaliações*. Confederação Nacional dos Municípios – Brasília: CNM, 2008. 72p. vol. 3.

FAGUNDES, M. H. *Uma nova etapa da Instrução Normativa nº 51: a região Centro-Sul*. Set. 2005. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/conabweb/download/cas/especiais/internet_03_10_2005.pdf>. Acesso em: abr. 2015.

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL. Famurs. *Um terço das prefeituras gaúchas não tem controle de sanidade*. Disponível em: <http://www.famurs.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=837:umterco-das-prefeituras-gauchas-nao-tem-controle-desanidade&catid=8:agricultura&Itemid=233>. Acesso em: mar. 2014.

_____. *Programa Patrulha Agrícola*. Disponível em: <<http://siteantigo.famurs.com.br/moodleinterno/course/view.php?id=31>>. Acesso em: mar. 2015.

FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA FAMILIAR – SUL. Fetraf-SUL/CUT. *Infraestrutura é essencial para potencializar desenvolvimento da agricultura familiar*. 2014. Disponível em: <http://www.fetrafsul.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2866:infraestrutura-e-essencial-para-potencializar-desenvolvimento-da-griculturafamiliar&catid=1:ultimas-noticias&Itemid=104>. Acesso em: mar. 2015.

GRUPO DE ANÁLISE DE POLÍTICAS DA INOVAÇÃO. Gapi-Unicamp. Metodologia de Análise de Políticas Públicas. In: DAGNINO, Renato et al. (2002): *Gestão Estratégica da Inovação: metodologias para análise e implementação*. Taubaté: Editora Cabral Universitária, 2002. Disponível em: <<http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm>>. Acesso em: abr. 2015.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 109-120.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *RAE Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-58, mar./abr. 1995.

HILSINGER, Roni. *Os efeitos do Pronaf no setor primário de São Lourenço do Sul, RS – 1996/2006*. 2007. 231f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia –, Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007. Disponível em: <www.lume.ufrgs.br/handle/10183/12505>. Acesso em: 01º. mar. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. *Município em números 2010*. São Lourenço do Sul – RS. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/painel/painel.php?lang=&codmun=431880&search=riogrande-do-sullsaolourenco-do-sullinfograficos:-dados-gerais-do-municipio>>. Acesso em: mar. 2014.

KLUCK, C.; GAZOLLA, M. Pronaf e desenvolvimento rural: estudo de caso dos agricultores familiares ecologistas do município de Antônio Prado (RS). In: COTRIM, Décio (Org.). *Desenvolvimento rural e agricultura familiar: produção acadêmica da Ascar*. Porto Alegre, RS: Emater/RS-Ascar, 2014. (Coleção Desenvolvimento Rural, v. 3). Disponível em: <http://www.emater.tche.br/site/arquivos_pdf/teses/E_book_3.pdf>. Acesso em: abr. 2015.

PEREIRA, F. I. *A variável risco na apuração de custos e rentabilidade na produção de tomate na pequena propriedade agrícola*. Congresso Brasileiro de Custos. São Paulo, SP, Brasil, 29 de junho a 2 de julho de 1999. Disponível em: <<http://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/viewFile/3198/3198>>. Acesso em: abr. 2015.

RUA, M. G. *Políticas públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração; UFSC; Brasília: Capes; UAB, 2009. 130 p.

SÃO LOURENÇO DO SUL. *Lei nº 2236*. Decreto n. 4.025. 1997.

_____. *Secretária Municipal de Desenvolvimento Rural (SMDR)*. Disponível em: <http://www.saolourencodosul.rs.gov.br/secretarias.php?ID_SECRETARIA=8>. Acesso em: fev. 2014.

_____. *Mais de 480 propriedades rurais atendidas pela Patrulha Agrícola*. 29/8/2014/ Disponível em: <http://www.saolourencodosul.rs.gov.br/secretarias.php?ID_NOTICIA=5582&ID_SECRETARIA=8>. Acesso em: abr. 2015a.

_____. *Prefeito Daniel Raupp entrega veículos para qualificar infraestrutura rural*. 11/2/2015. Disponível em: <http://www.saolourencodosul.rs.gov.br/secretarias.php?ID_NOTICIA=6014&ID_SECRETARIA=8>. Acesso em: abr. 2015b.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 16, n. 8, p. 20-45, 1º dez. 2006. Semestral. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: abr. 2015.

TEIXEIRA, E. C. *O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*. AATR-BA. 2002. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em: abr. 2015.

WANDERLEY, M. de N. B. *Raízes históricas do campesinato brasileiro*. ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 20. GT 17. Processos Sociais Agrários. Caxambu, MG, out. 1996.

Recebido em: 22/9/2015

Aceito em: 4/5/2016