

ESTUDO

ÁREA TEMÁTICA IX: AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

A DESTINAÇÃO DE RECURSOS DA UNIÃO PARA ESTRADAS VICINAIS RURAIS¹

"São estradas da produção, do desenvolvimento, do emprego e para o conforto das famílias que podem se deslocar com mais segurança"²

1. As estradas vicinais permitem o fluxo de mercadorias e serviços na zona rural dos municípios. Via de regra são oriundas do aproveitamento de trilhas e caminhos existentes, condicionadas a um traçado geométrico carregado de fortes rampas e curvas acentuadas.
2. Estudos acerca da conservação de estradas vicinais apontam o transporte de sedimentos e os problemas de erosão do solo nas margens de estradas e o conseqüente carreamento de materiais para os leitos dos rios como fatores de agravamento das condições ambientais e da qualidade dos recursos hídricos³.
3. As estradas "de terra" ou estradas vicinais são responsáveis por perdas anuais de solo em mais de 100 milhões de toneladas. Calcula-se que 70% deste solo deve chegar aos mananciais em forma de sedimentos transportados pelas enxurradas⁴.
4. Outro efeito das estradas ruins é a elevação dos custos do transporte e a conseqüente redução do lucro do produtor. Talvez esse seja o custo sobre o qual o produtor tenha o menor controle e o mais difícil de resolver sozinho.

1 O Comitê de Admissibilidade de Emendas ao Projeto de Lei Orçamentária para 2009 questiona a destinação de recursos da União para a manutenção de estradas vicinais rurais. Esta Informação reflete a opinião deste Consultor a respeito.

² José Serra – Governador do Estado de São Paulo.

³ Celso de Souza Catelani, Getulio Teixeira Batista, e Marcelo dos Santos Targa - Geoprocessamento na determinação da proximidade de estradas vicinais em relação à rede de drenagem em uma bacia hidrográfica no Município de Taubaté, SP in Anais XII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto, Goiânia, Brasil, 16-21 abril 2005, INPE, p. 3723-3730.

⁴ <http://agronegociar.com/>

- Investimentos adequados por parte do governo evitarão as “estradas ruins”. As boas estradas permitem o tráfego a qualquer momento do dia e da noite, permitem regular o abastecimento das cidades, dão segurança aos usuários, reduzem o custo do transporte da produção, aumentam os lucros dos produtores e melhora a arrecadação.
- A LDO 2009 (Inciso VI do Art. 22 da Lei nº 11.768, de 2008) não permite a destinação de recursos da União para atender a despesas "que não sejam de competência da União”:

*Art. 22. **Não poderão** ser destinados recursos para atender a despesas com:*

.....

VI – ações que não sejam de competência da União, nos termos da Constituição, ressalvadas aquelas relativas: (grifei)

- O art. 21 da Constituição Federal de 1988 (CF) lista as áreas que são de competência privativa da União e o art. 23 lista as que são de competência comum à União, aos Estados⁵, ao Distrito Federal e aos Municípios. Ambos os artigos, conseqüentemente, tratam, nos termos da LDO 2009, das ações para as quais a União **pode** apoiar financeiramente.
- Nesse sentido, o problema em destaque, centralizado em torno da destinação de recursos orçamentários da União para atender ações de infra-estrutura relacionadas com "**estradas vicinais rurais**" pode ser resolvido com a leitura do Inciso VIII do art. 23 da CF:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

.....

*VIII - **fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar**; (grifei)*

- Ou seja, a emenda que apresente como finalidade a “manutenção ou conservação de estradas vicinais”, conforme Descritor da Ação 8611 (SOF/MPO 2008)⁶, e com justificção de que esse serviço é necessário para

⁵ A participação dos estados nessa área de competência comum das três esferas de governo fica evidenciada com o exemplo elucidativo do Governo do Estado de São Paulo. “O governador José Serra anunciou nesta segunda, 8 de outubro, a segunda fase do programa de recuperação de estradas municipais do Estado de São Paulo. O investimento é de R\$ 556 milhões, entre recursos do Estado, financiamento externo e, em alguns casos, com a participação das Prefeituras e da iniciativa privada. As obras devem ser iniciadas em 2008 e finalizadas até 2009.” “Lançado em junho de 2007, o programa do governo paulista já incluiu trechos viários de 60% dos municípios do Estado. O Pró-Vicinais prevê a recuperação total dos 13 mil quilômetros da primeira rede de vicinais pavimentadas dos municípios.” (<http://www.saopaulo.sp.gov.br/acoef/rodovias/provicinais/>)

⁶ **86110000 Apoio ao Pequeno e Médio Produtor Agropecuário**

Produto: Produtor atendido

Unidade de Medida: unidade

UO:22101 M. Ag., Pec. e Abastecimento

fomentar a produção agropecuária da região, ou localidade, ou para permitir o escoamento da produção agrícola de forma a não desorganizar o abastecimento da região ou da localidade, não poderá ser inadmitida nos termos da LDO 2009.

10. O padrão de crescimento urbano que o Brasil vem experimentando nos últimos quinze anos pode tornar-se um trunfo para a revitalização de seu meio rural. As políticas voltadas para o fortalecimento e para a criação de novas unidades familiares no meio rural terão tanto mais **sucesso quanto mais importantes forem as oportunidades de intensificação das ligações dinâmicas e diversificadas do campo com as cidades**⁷ (grifei).
11. Vale lembrar que a Ação 8611 consta do Projeto de Lei nº 38, de 2008-CN (PLOA 2009)⁸ e da Lei nº 11.653, de 2008 (PPA 2008-11).
12. Segundo o IBGE, a população de 90% dos municípios brasileiros não ultrapassa a 50 mil habitantes. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) estima em apenas 15% a capacidade de arrecadação própria desses municípios em relação à sua Receita Total. Isso demonstra que esses municípios vivem essencialmente de transferências⁹. Também de acordo com o IBGE, a atividade agropecuária ainda é a mais importante em mais de 85% dos municípios brasileiros.

Finalidade

Apoiar a pequena produção agropecuária, por meio do estímulo à promoção da agregação de valor a seus produtos, melhorando a renda e a qualidade de vida dos produtores.

Descrição

Criação de incentivo e fomento à produção agropecuária por meio da **manutenção de estradas vicinais**, aquisição de máquinas e fomento de beneficiamento de produtos agrícolas, equipamentos de processamento agroindustrial e obras agropecuárias em investimentos de pequeno vulto. Auxílio para correção de solos. Elaboração, implementação, acompanhamento e avaliação de projetos que visem ao desenvolvimento sustentável da pequena e da média produção. (grifei)

Origem: Projeto de Lei Orçamentária

Unidade Administrativa Responsável

Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo

Implementação da Ação Tipo Direta e Descentralizada Consórcios intermunicipais, parcerias com estados e municípios, de forma direta ou por meio de convênios e contratos.

Base Legal da Ação

Instrução Normativa/STN/MF 01, de 1997; Lei 11.439, de 2006; Decreto 5.351, de 2005.

⁷ Ricardo Abramovay - "Agricultura familiar e desenvolvimento territorial" Reforma Agrária – in Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – vols. 28 nºs 1,2 3 e 29, nº1 – Jan/dez 1998 e jan/ago 1999.

⁸ **20 605 6003 8611 Apoio ao Pequeno e Médio Produtor Agropecuário18.557.704**

0001 Apoio ao Pequeno e Médio Produtor Agropecuário - Nacional18.557.704
(Seq:001450)

- *Produtor atendido (unidade) 15104*

F 3-ODC 2 30 0 100 1.189.704

F 3-ODC 2 40 0 100 5.000.000

F 3-ODC 2 90 0 100 2.068.000

F 4-INV 2 30 0 100 2.300.000

F 4-INV 2 40 0 100 8.000.000

⁹ Mognatti, M. –Transparência e Controle na Execução das Emendas Parlamentares ao Orçamento da União – Monografia – CEFOR, Brasília – 2008.

13. Nesse contexto, o parlamentar observa que a União programa gastar em 2009 cerca de R\$ 7,3 bilhões com transporte rodoviário federal, R\$ 2 bilhões com transporte ferroviário e R\$ 1,2 bilhão com transporte hidroviário. E, ato contínuo, procura saber quanto que o governo pretende alocar para apoiar a primeira fase do transporte da produção agrícola?
14. Esse parlamentar, no exercício de seu dever constitucional de apreciar a peça orçamentária, observa que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento dispõe, no máximo, de R\$ 18 milhões para apoiar a manutenção e conservação de estradas vicinais rurais.
15. Esse parlamentar, por meio de emendas, pode e deve, de forma legalmente incontestável, atuar no sentido de suplementar aquela dotação.

Brasília, 25 de novembro de 2008

VANDER GONTIJO
Consultor de Orçamentos