

# ESTUDO

## ÁREA TEMÁTICA IX: AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

### A DESTINAÇÃO DE RECURSOS DA UNIÃO PARA ESTRADAS VICINAIS RURAIS<sup>1</sup>

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

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 hídricos<sup>3</sup>.
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 enxurradas<sup>4</sup>.
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.

<sup>2</sup> José Serra – Governador do Estado de São Paulo.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> <http://agronegociar.com/>

5. 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.
6. 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)*

7. 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 Estados<sup>5</sup>, 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.
8. 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)*

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

---

<sup>5</sup> 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/>)

<sup>6</sup> **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**<sup>7</sup> (grifei).
11. Vale lembrar que a Ação 8611 consta do Projeto de Lei nº 38, de 2008-CN (PLOA 2009)<sup>8</sup> 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 transferências<sup>9</sup>. 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.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> **20 605 6003 8611 Apoio ao Pequeno e Médio Produtor Agropecuário .....18.557.704**

0001 Apoio ao Pequeno e Médio Produtor Agropecuário - Nacional ... .....18.557.704  
(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*

<sup>9</sup> 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