



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	105
Fl.nº	12.821/026/11
Proc.	

**RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL
SOBRE A AÇÃO GOVERNAMENTAL MELHOR CAMINHO (AÇÃO 1195)**

TCA nº 12.821/026/11 (TC 143/026/11)

Conselheiro Relator: Edgard Camargo Rodrigues

Modalidade: Desempenho operacional

Objetivo: Realizar fiscalização de natureza operacional sobre a ação governamental Melhor Caminho (Ação 1195) no tocante ao aspecto operacional de seu planejamento e execução

Período abrangido pela fiscalização: janeiro de 2008 a junho de 2011

Período de realização da fiscalização: planejamento de 9 de maio a 3 de junho de 2011; execução de 6 de junho a 30 de novembro de 2011; e relatório de 1º de dezembro de 2011 a 24 de fevereiro de 2012

Composição da equipe nas fases de planejamento, execução e relatório

Agente da Fiscalização	Matrícula	Lotação
Leonardo de Moraes Barros	4366	DCG-4
Lílian Cristina Menino Robles	3063	DCG-4

Unidade: Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento

Vinculação no TCE/SP: 2ª DF (até 2011) e 3ª DF (a partir de 2012)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	106
Fl.nº	_____
	12.821/026/11
Proc.	_____

Resumo

O presente trabalho de fiscalização operacional teve como objetivo a verificação da instrumentalização da ação governamental Melhor Caminho (Ação 1195) traçado pelo Governo do Estado de São Paulo através da Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA) e executado pela Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo (CODASP).

Assim, esse trabalho teve por finalidade a verificação do funcionamento do programa Melhor Caminho e o alcance de seus objetivos gerais e específicos.

Para tanto, foram analisados o planejamento para implementação das obras, a integração entre as peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA), a integração entre os diversos atores envolvidos na ação (Secretaria de Estado da Agricultura, Secretaria de Estado do Meio Ambiente, CODASP, Prefeituras, etc.), além de questões referentes à fiscalização das obras, transferência de tecnologia e manutenção das estradas depois de realizadas as intervenções, dentre outros pontos.

A metodologia utilizada baseou-se na análise de documentos e informações requisitados à SAA e à CODASP, de questionários aplicados aos municípios e em visitas *in loco*, onde houve observação direta da situação das estradas rurais recuperadas.

As limitações encontradas na realização do trabalho se deram somente no tocante à sua execução, com a obtenção de dados muitas vezes incompletos e inconsistentes. Além da dificuldade de se encontrar a pessoa responsável na prefeitura, muitas vezes ela não estava presente quando da realização da obra ou de seu planejamento, o que pode ter resultado em dados consolidados inconsistentes.

As análises demonstraram a falta de planejamento para implementação das obras, a inexistência de integração entre a Secretaria de Agricultura e a Secretaria do Meio Ambiente, a falta de integração entre as peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA), além da falta de indicadores que avaliem a redução do custo de conservação das estradas rurais, do custo do transporte dos insumos e produtos agrícolas e indicadores que demonstrem estímulo à produção.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	107
Fl.nº	_____
	12.821/026/11
Proc.	_____

Além disso, foram verificados aspectos relacionados à execução do programa, como as técnicas utilizadas pela CODASP na execução das obras, condições das estradas e transferência de tecnologia e capacitação de servidores do município que lidam com manutenção de estradas rurais de terra.

Como propostas de melhorias, quanto ao planejamento, podemos elencar a necessidade de haver uma maior integração entre os órgãos públicos envolvidos com a matéria, a integração entre as peças orçamentárias e a adoção de indicadores de desempenho e critérios objetivos para escolha das estradas que deverão ser submetidas à manutenção.

Já no tocante à execução do programa, foi verificada a necessidade de que o órgão executor utilize técnicas mais adequadas a cada tipo de solo e a cada estrada contemplada com a manutenção, transfira tecnologia e dê apoio às administrações municipais para que estas efetuem uma manutenção de modo a aumentar a vida útil da estrada que passou por obras.

Com a implantação desses procedimentos, espera-se que haja um maior alcance da finalidade do programa, com o cumprimento de todos aqueles objetivos mencionados no decreto que o instituiu, trazendo maiores benefícios ao meio ambiente, ao agronegócio e à população que vive no entorno das estradas recuperadas.



Lista das Siglas

ARM. Agregado Reciclado Misto
CBRN. Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais
CATI. Coordenadoria de Assistência Técnica Integral
CETESB. Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
CODASP. Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo
CONSEMA. Conselho Estadual do Meio Ambiente
DAEE. Departamento de Águas e Energia Elétrica
DER. Departamento de Estradas de Rodagem
DEPRN. Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais
FEHIDRO. Fundo Estadual de Recursos Hídricos
FGV. Fundação Getúlio Vargas
FUNDEPAG. Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa Agropecuária
IEA. Instituto de Economia Agrícola
IG. Instituto Geológico
IGENP. Índice de Gestão de Estradas não pavimentadas
LDO. Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA. Lei Orçamentária Anual
PPA. Plano Plurianual
SAA. Secretaria de Estado de Agricultura e Abastecimento
SEP. Secretaria de Estado de Economia e Planejamento
SIMPA. Sistema de Monitoramento de Programas e Ações
SINDUSCON. Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo
SMA. Secretaria de Estado do Meio Ambiente
SSRH. Secretaria de Estado de Saneamento e Recursos Hídricos
TCESP. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TCU. Tribunal de Contas da União
UR. Unidade Regional do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo



Listas de Quadros

Quadro 1	Amostra das visitas <i>in loco</i>	112
Quadro 2	Previsão de atendimento do programa (2008-2011).....	120
Quadro 3	Previsão de atendimento do programa para o ano de 2011.....	121
Quadro 4	Obras previstas (LOAs) X Realizadas (2008 a 2010).....	121
Quadro 5	Obras realizadas. Números da CODASP e do SIMPA (2008 a 2011).....	122
Quadro 6	Municípios sem lei municipal que versa sobre conservação de estradas rurais.....	123
Quadro 7	Municípios cujas obras foram iniciadas antes mesmo da assinatura do convênio.....	124
Quadro 8	Critérios utilizados para escolha das estradas.....	127
Quadro 9	Municípios que consideraram pequeno o trecho recuperado (considerando a extensão de toda a estrada).....	128
Quadro 10	Municípios que tiveram o mesmo trecho da estrada recuperado mais de uma vez pelo programa.....	129
Quadro 11	Atendimento do programa ao longo dos anos...	130
Quadro 12	Valor do quilômetro mantido ao longo dos anos.....	131



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	110
Fl.nº	_____
	12.821/026/11
Proc.	_____

Sumário

1 - Introdução.....	111
1.1 - Antecedentes.....	111
1.2 - Metodologia.....	111
2 - Visão Geral.....	115
3 - Planejamento e execução quanto ao aspecto operacional da ação.....	116
3.1 - Planejamento para implementação das obras.....	117
3.2 - Execução da ação.....	123
3.2.1 - Requisito da ação.....	123
3.2.2 - Integração da Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento com outros órgãos públicos estaduais e Prefeituras Municipais.....	125
3.2.3 - Critérios utilizados para escolha das estradas.....	126
3.2.4 - Execução da ação.....	128
3.2.5 - Boas práticas.....	144
4 - Conclusão.....	145
5 - Proposta de encaminhamento.....	146
6 - Referências.....	147



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	111
Fl.nº	_____
	12.821/026/11
Proc.	_____

1 - Introdução

1.1 - Antecedentes

Trata o presente trabalho de fiscalização operacional, realizada consoante plano anual aprovado pelo Conselheiro Relator das Contas do Governador do Exercício de 2011, com objetivo de avaliar a Ação Governamental 1195 - Melhor Caminho, pertencente ao Programa 1314 - Infraestrutura e Logística para o Agronegócio.

O Melhor Caminho foi instituído pelo Decreto nº 41.721 de 17 de abril de 1997 e é viabilizado através de convênio celebrado entre a Secretaria de Agricultura e Abastecimento e as prefeituras municipais, para a execução de obras de recuperação de estradas rurais de terra do município.

A Lei nº 13.123 de 8 de julho de 2008 (Plano Plurianual 2008-2011) estabeleceu como meta a recuperação de 12.000 quilômetros de estradas rurais de terra, a fim de garantir maior agilidade e segurança no escoamento das safras agrícolas.

"A malha viária rural de qualquer país é de importância vital para sua economia e as condições de sua infraestrutura são primordiais. Suas deficiências geram aumento no tempo de viagem, custos com transporte, dificuldades de escoamento, de acesso aos mercados e aos serviços essenciais, bem como a perda de produtos agrícolas. Como consequência, haverá um desestímulo às atividades produtivas, isolamento econômico e social dos agricultores e, ainda, incentivo ao processo intenso de êxodo rural." Além do mais, "em Projetos que contemplem ações visando à conservação dos recursos naturais, entre outras, a manutenção e readequação das estradas rurais são atividades complementares à conservação do solo que contribuem favoravelmente à preservação do meio ambiente"¹.

1.2 - Metodologia

A estratégia metodológica no âmbito do trabalho foi baseada em três análises: das requisições de documentos e informações à Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA) e à Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo (CODASP), de questionários aplicados aos municípios e em

¹ Manual nº 77 - "Adequação de Estradas Rurais" - Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI) - Campinas (SP) - Julho/2003



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

Fl.n°	112
Proc.	12.821/026/11

visitas *in loco*, para verificação da situação das estradas rurais recuperadas.

A pesquisa documental buscou abordar questões relacionadas ao planejamento e execução da ação e à situação geral das estradas rurais não pavimentadas do Estado.

A aplicação dos questionários às prefeituras abordou questões relacionadas à execução da ação, necessidade da intervenção, situação de suas estradas rurais, questões relacionadas à manutenção dessas estradas, dentre outros pontos.

Já as visitas *in loco*, com observação direta da situação das estradas rurais recuperadas, foram realizadas em 70 (setenta) estradas, situadas na Grande São Paulo e no interior do Estado, com a participação das URs, a seguir discriminadas:

Quadro 1 - Amostra das visitas *in loco*

UNIDADE REGIONAL / DCG	MUNICÍPIO	VALOR (R\$)	KM CONTRATADO	NOME DA ESTRADA/BAIRRO
Adamantina	Irapuru	323.173,79	4,10	IR 04 - Novo Paturi
Andradina	Guaraçai	514.332,01	4,91	GAI - 050/ 440 - Bs. Curva Seca e Sta. Cruz
Andradina	Andradina	478.397,33	5,20	ADD 014/ 458 - B. Estrada Boiadeira
Andradina	Ilha Solteira	468.747,03	5,50	B. Sta. Maria da Lagoa
Araçatuba	Birigui	456.601,20	5,50	BGI 060 - B. Tupi
Araçatuba	Guararapes	646.410,16	6,10	GRR - 156/ 411 - B. Rib. Do Vale e Areia Branca
Araçatuba	Magda	477.450,89	6,15	MGD 441 /122 - Bs. Talhado / Córrego Arribada
Araçatuba	Araçatuba	669.860,47	6,80	ART - 349 - B. Jacutinga
Araçatuba	Lins	802.854,92	8,40	LIN 448 /225 /449 - Bs. Campestre / Taquaruçu / Liberdade
Araraquara	Itápolis	694.696,14	8,28	ITP 456 /460 - B. Aldeia
Araraquara	Fernando Prestes	722.052,46	8,50	FNP 050 E 020 - Bs. Faz. Zaniboni e Córrego da Lagoa
Araraquara	Ibaté	751.813,72	8,60	IBT 010 - B. Água Vermelha
Araraquara	Ibitinga	858.000,50	9,79	IBG 356/040/354 - Bs. Sta. Ana / Duas Pontes / Palmital
Araraquara	Matão	1.086.752,52	12,60	MAT 215 - B. São Lourenço do Turvo
Araras	Rio Claro	502.248,72	5,88	RCL 314 - B. Mata Negra
Araras	São João da Boa Vista	502.248,72	5,88	B. da Aliança



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

Fl.n°	113
Proc.	12.821/026/11

Araras	Vargem Grande do Sul	512.517,27	6,01	VGS 015/ 08 - B. Perobá
Araras	Porto Ferreira	623.155,57	7,35	PFR 339 /010 - B. Faz. Rio Corrente
Araras	Anhembi	815.952,60	9,20	AHB - 164 - B. Piramboia
Bauru	Pirajuí	456.200,00	5,00	PI 345 - B. Pedra Vermelha
Bauru	Pratânia	434.247,57	5,02	PRT 215 - B. Faz. Esmeralda
Bauru	Bauru	660.280,47	6,70	BRU 362 /179 - Bs. Val. de Palmas E Tibiriçá
Bauru	Dois Córregos	777.384,42	8,80	DCR 143/380/040/136/371/287- Bs. Três Rios / Maria Vitória / Trevisanato / Morro Alto / Coqueiral
Bauru	Botucatu	863.719,52	9,63	BTC 360 /439 - Bs. Monte Alegre e Faxinal
Campinas	Artur Nogueira	314.400,00	3,38	ATN 030 E Interl. ATN 030 à ATN 010 - B. Felipado
DCG	Itapeceira da Serra	318.000,00	3,82	ITS 162 - B. Ressaca
DCG	Juquitiba	589.627,41	6,80	B. das Marrecas
Fernandópolis	Três Fronteiras	343.000,00	5,32	TRF 325/330/334/442 - Bs. Córrego Marruco / Queixada
Fernandópolis	Mira Estrela	477.450,89	6,15	MRE 375 - B. Estrada do Porto
Fernandópolis	Santa Fé do Sul	599.831,81	7,20	SFS 313/ 070/ 265/ 110/ 060 - Bs. Exposição / Marruco e Bonito
Fernandópolis	Votuporanga	748.037,16	8,44	VTG 287 - B. Cruzeiro (Boiadeira)
Fernandópolis	Fernandópolis	1.093.733,66	12,20	FND 212 /070 /030 /451 - Bs. Brasitânia /C. Das Pedras /Pingo d'Água
Guaratinguetá	Silveiras	638.144,88	7,10	SIL 002 - B. Do Banco ou Faz. Do Banquinho
Guaratinguetá	Cruzeiro	664.897,90	7,20	João Lombardi - B. Embaú - Mirim ou Faz. Das Palmeiras
Guaratinguetá	Pindamonhangaba	619.865,86	7,20	PIN 321 - B. Oliveiras ou Faz. do Oliveira
Guaratinguetá	Queluz	643.474,22	7,20	Dr. Hamilkar Beviláqua - B. Bela Aurora ou Faz. Da Cascata
Guaratinguetá	Aparecida	935.951,35	10,71	Bs. Bonfim e Sta. Cruz
Itapeva	Capão Bonito	319.320,00	3,84	CBP 195 - B. Proenças
Ituverava	Miguelópolis	514.211,93	6,30	MGP 349 - B. Córrego do Bebedouro
Ituverava	Sales de Oliveira	514.525,40	6,40	SLO 020 - B. Faz. Melado
Ituverava	Morro Agudo	516.822,33	6,70	MAG 070 - B. Faz. Rego Novo
Ituverava	Rifaina	542.898,49	7,15	RFN 020 - Bs. Cachoeirinha e Taquari



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

Fl.nº	114
Proc.	12.821/026/11

Ituverava	Ribeirão Corrente	590.543,27	7,60	RCR 316 - B. Faz. Caititu
Marília	Vera Cruz	393.115,50	4,50	VCR 175/ 300 - Bs. 3 Unidos e Araguá
Marília	Gália	441.560,00	5,00	GAL 354 - B. Saltinho
Marília	Salto Grande	512.928,00	6,00	SGR 310 /020 - B. Ribeirão dos Bugres
Marília	Álvaro de Carvalho	631.694,00	7,00	AVC 010 /164 /158 - B. Centro
Presidente Prudente	Anhumas	102.767,12	1,10	AHM - 235/ 465 - Bs. Paineirinha e Palmitalzinho
Presidente Prudente	Pirapozinho	101.661,71	1,20	PZH 428 - B. Araci
Presidente Prudente	Álvares Machado	124.375,69	1,40	AVM - 482 - B.N.S. da Vitória
Presidente Prudente	Presidente Prudente	169.212,03	1,80	PSP 050 - B. Aeroporto
Presidente Prudente	Regente Feijó	235.434,90	2,60	RGF 441/ 463 - B. Palmitalzinho e Sto. Anastácio
Registro	Cananéia	266.785,20	2,00	CNN 169 - B. Ariri
Registro	Ilha Comprida	243.600,00	2,50	Av. da Praia - B. Pedrinhas
Ribeirão Preto	Pradópolis	618.674,78	7,40	PDP 371/372/182 - B. Horto Guarani
Ribeirão Preto	Dumont	672.133,59	7,65	DUM -010/ 450/ 472 - Bs. Sta. Maria / Albertina / Faz. América
Ribeirão Preto	Cássia dos Coqueiros	665.302,42	8,80	CCQ 020 - B. Faz. Da Delícia
Ribeirão Preto	Luiz Antônio	650.495,46	9,50	LAN 244 - B. Faz. Sta. Terezinha
Ribeirão Preto	Ribeirão Preto	1.238.967,15	13,82	RPM 256 /356 /040 - Bs. Picadão / Tamburí /Canta Galo
São José do Rio Preto	Severínia	427.454,62	5,70	SV 11 /05 - Bs. Córrego Bambú / Faz. São José
São José do Rio Preto	Ibirá	519.573,14	6,02	IBR 070 /040 - Bs. Água Sumida / Cateto
São José do Rio Preto	Potirendaba	705.136,66	8,70	PTR 010 /429 /451 - Bs. Água Vermelha / Cana do Reino / Rod. Abel P. Maia
São José do Rio Preto	Guapiaçu	816.050,51	9,50	GPI 151/ 181/ 231/ 428 - Bs. Estr. Boiadeira / Faz. Corredeira / Cór. Pimentas e R. Turvo
São José do Rio Preto	Bady Bassitt	748.344,74	9,85	BDS 010/138/377 - B. Vila Azul
São José dos Campos	São Bento do Sapucaí	887.773,67	8,30	SBS 360/375/482 - B. Baú
Sorocaba	Salto	585.861,54	6,90	SLT 161 /420 /438 - Bs. Buru / Seco / Terras de Santa Rosa
Sorocaba	Mairinque	613.465,20	7,20	MRQ 473 E 353 - Bs. do Goianã e Sebandilha



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	115
Fl.nº	_____
	12.821/026/11
Proc.	_____

Sorocaba	Iperó	619.947,86	7,30	Rua das Máquinas e Jutuba - Bs. Do Morro e Bocaetava
Sorocaba	Alumínio	652.043,88	7,90	ALU - 02, 01 e 03, B. Areia Branca
Sorocaba	Salto de Pirapora	748.167,30	9,00	SLR 146 /080 - B. Fazendinha

Fonte: Resposta à nossa Requisição de Documentos nº 01/11

Quanto aos critérios de seleção, do total de 604 (seiscentas e quatro) estradas recuperadas nos exercícios de 2008, 2009 e 2010 (até 20.7.2011 nenhuma estrada havia passado por manutenção), foram consideradas apenas aquelas relativas a 2009 e com data de encerramento até 31.12.2010, resultando em 177 (cento e setenta e sete) estradas. Após filtragem dessas estradas por UR, limitou-se o número de estradas a um máximo de 5 (cinco) para cada regional. Dentre aquelas regionais com mais de 5 (cinco) estradas selecionadas, foram escolhidas aquelas com maior quilometragem. E, por fim, entre aquelas com mesma quilometragem, foram escolhidas aquelas cujos contratos/convênios apresentavam maior valor, resultando, no final, em 70 (setenta) estradas selecionadas para verificação *in loco*.

2 - Visão Geral

A fiscalização teve como objetivo avaliar a Ação Governamental 1195 - Melhor Caminho, que está inserida no Programa 1314 - Infraestrutura e Logística para o Agronegócio, da Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento.

O Melhor Caminho foi instituído pelo Decreto nº 41.721, de 17 de abril de 1997, que estabeleceu diretrizes gerais para a execução da ação. Dentre seus objetivos, citamos:

- a) Conservar as estradas rurais de forma a preservar os recursos naturais, especialmente a água e o solo, prevenindo e controlando a erosão e, simultaneamente, estimulando a adoção de práticas conservacionistas pelos agricultores;
- b) Garantir aos produtores rurais o transporte seguro dos insumos e safras agrícolas, estimulando a produção;
- c) Reduzir o custo de conservação das estradas rurais e alongar sua vida útil, assim como reduzir o custo de transportes dos insumos e produtos agrícolas; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	116
Fl.nº	_____
	12.821/026/11
Proc.	_____

- d) Transferir tecnologia e capacitar as administrações municipais para a conservação de estradas rurais, estimulando a criação de um programa de conservação no âmbito municipal.

Ainda de acordo com o citado decreto, o programa será coordenado e executado pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento, que poderá celebrar convênios com as prefeituras para a execução do programa. A CODASP, mediante contratos para a prestação de serviços firmados junto à Secretaria de Agricultura, será a responsável pela instrumentalização da execução do programa. O decreto determina, ainda, que o município interessado no programa deverá instituir, previamente, programa de conservação de estradas rurais em nível municipal.

Em conformidade com o PPA 2008-2011 (Lei 13.123 de 8 de julho de 2008), em sua página 3, o projeto Melhor Caminho é descrito como um dos programas prioritários da SAA para que o Estado de São Paulo se mantenha na liderança do agronegócio. O programa prevê a recuperação de mais de 10 mil quilômetros de estradas rurais de terra ao longo dos quatro anos de vigência do PPA.

Assim, o PPA estipulou como meta do quadriênio a recuperação de 12.000 quilômetros de estradas rurais, divididos em 3.000 quilômetros para cada ano, sendo, em valores monetários, R\$ 80.000.000,00 para 2008, R\$ 80.000.000,00 para 2009, R\$ 82.000.000,00 para 2010 e R\$ 91.000.000,00 para 2011.

Contextualizado dessa forma, os achados pertinentes às questões que orientaram a fiscalização estão descritos adiante.

3 - Planejamento e execução quanto ao aspecto operacional da ação

O planejamento da ação governamental foi analisado considerando-se a integração entre os diversos órgãos envolvidos e a integração entre as peças orçamentárias, bem como sob o enfoque dos critérios utilizados na escolha das estradas que passaram por manutenção, tendo em vista indicadores previamente definidos.

Cabe ressaltar que os municípios interessados em participar do programa devem oficializar à Secretaria de Agricultura e Abastecimento demonstrando interesse em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	117
Fl.nº	_____
	12.821/026/11
Proc.	_____

participar do mesmo, com a indicação da estrada e/ou trecho da mesma que deve ser recuperado.

Já a execução foi verificada quanto à técnica utilizada nos trabalhos realizados pela CODASP, condição da estrada (inclusive se a mesma estrada já havia passado por manutenção através dessa mesma ação), manutenção realizada pelo município após as obras e transferência de tecnologia e capacitação de servidores municipais acerca das melhores técnicas utilizadas na conservação de estradas rurais.

A análise foi baseada em estudos técnicos e jurídicos que a SAA levou em consideração para implementação do programa. Foram solicitados dados relativos à malha rodoviária do Estado tais como quantidade de estradas, se de responsabilidade do próprio Estado ou do município, quilometragem das mesmas, etc.. Foram solicitados também relação dos municípios e estradas já atendidos pelo programa, com a quantidade de quilômetros já submetidos à manutenção, os valores dispendidos, dentre outros dados².

3.1 - Planejamento para implementação das obras

A conservação das estradas rurais é um dos objetivos do programa Melhor Caminho. E para atingimento desse objetivo o Estado deve adotar um planejamento, visando sempre o aperfeiçoamento e evolução da gestão pública.

Durante os 14 (quatorze) anos de vigência do programa (1997 a 2010), foram beneficiados 622 municípios, dispendidos R\$ 458.763.503,37 para recuperação de um total de 9.848,63 quilômetros de estradas rurais de terra, sendo que a CODASP informou, com base em dados de outubro de 2010 do DER, que o Estado possuía 162.607,85 quilômetros de estradas rurais municipais de terra³.

Em que pese o fato de o programa ter chegado a praticamente todos os municípios paulistas⁴, não há a adoção de critérios claros e objetivos para a celebração dos convênios. A SAA e a CODASP se limitaram a indicar os objetivos do

² Requisições de documentos nº 01/11 (fls. 363 do Anexo A) e 02/11 (fls. 367 do Anexo B) endereçadas à CODASP e 03/11 (fls. 370 do Anexo C) endereçada à Secretaria de Agricultura

³ Resposta à Requisição de Documentos nº 01/11 enviada à CODASP (item 4)

⁴ De acordo com a resposta à nossa Requisição de Documentos nº 01/11, item 9, "dos 645 municípios paulistas, 622 já receberam uma fase do Programa, outros foram contatados mas não possuíam documentos atualizados para a formalização dos convênios, não se interessaram em participar ou não possuíam áreas rurais"



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	118
Fl.nº	_____
	12.821/026/11
Proc.	_____

programa a serem seguidos, indicando as prioridades, sem no entanto utilizar indicadores que demonstrassem a real necessidade de que o programa deveria ser realizado nessa ou naquela região⁵.

“Dessa maneira, para a execução de políticas públicas consistentes no tocante à infraestrutura viária rural é fundamental diagnosticar-se a realidade de cada município confrontando sua malha viária com a respectiva área agropecuária, de maneira a se criarem indicadores que permitam priorizar a aplicação de recursos com base em critérios objetivos buscando a máxima eficiência, eficácia e efetividade das ações envidadas pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo (SAA), por intermédio da Companhia de Desenvolvimento Agrícola do Estado de São Paulo (CODASP).”⁶

Esclarecendo essa questão dos critérios utilizados na escolha dos municípios e estradas atendidos pela ação, a Secretaria de Agricultura e Abastecimento informou que o programa “visa abranger todo o Estado de São Paulo considerando o espaço de tempo necessário para as obras. Isto quer dizer que para atendimento, as etapas são divididas por região. A ordem respeita a agenda do Governo Presente e os respectivos anúncios do Senhor Governador”.

Ainda na esteira do planejamento, o Estado, por intermédio da SAA, ainda não se utiliza de indicadores, que poderiam e/ou deveriam ser um importante instrumento na (re)formulação de programas e políticas públicas. Assim, apesar de o programa existir já há 14 (quatorze) anos, não há indicador que demonstre:

- a) redução do custo de conservação das estradas rurais;
- b) redução do custo dos transportes dos insumos e produtos agrícolas; e
- c) estímulo à produção agropecuária.

Além desses indicadores econômicos, deveriam ser utilizados outros que também abrangessem aspectos técnicos, ambientais e sociais. Graças a eles, poderiam ser

⁵ Resposta à nossa Requisição de Documentos nº 01/11 endereçada à CODASP (item 8) e à Requisição de Documentos nº 03/11 endereçada à SAA

⁶ “Distribuição da Malha Viária Rural e da Produção Agropecuária Municipal do Estado de São Paulo”. José S. Gonçalves, Sueli A. M. Souza, Sonia M. Silveira e Silvio B. Filho. Projeto realizado em parceria com a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa Agropecuária (FUNDEPAG). São Paulo, 2003.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	119
Fl.n°	_____
	12.821/026/11
Proc.	_____

identificadas e priorizadas estradas e/ou trechos de estradas que apresentam maior necessidade de intervenção.

Um modelo de critérios a ser utilizado na escolha das estradas poderia ser aquele proposto no trabalho elaborado por E. Viviani, R.A.R. Ramos e D. Luiz Júnior⁷, em que os autores sugerem a adoção de um Índice de Gestão de Estradas não Pavimentadas (IGENP), através do qual pode ser subsidiado um programa de gerência de vias rurais de terra bastante eficaz. Esse índice é composto de uma dimensão técnico-ambiental e de uma dimensão sócio-econômica, para cujas variáveis são atribuídas notas conforme o seu nível de importância em uma escala previamente definida.

Além da questão dos critérios, não foi realizada ainda uma avaliação efetiva da ação governamental Melhor Caminho nesses seus 14 (quatorze) anos de existência. A SAA e a CODASP se limitaram a explicar a necessidade de intervenção nas estradas rurais, listando todas as melhorias que essa intervenção proporciona, e que, sem dúvida alguma, são necessárias. No entanto, não se discute os melhoramentos advindos das práticas adotadas, mas sim o fato de não haver como fazer uma medição do resultado produzido, havendo apenas uma previsão de ganhos estimados⁸.

No "Macrofluxo dos Processos"⁹ (fls. 373 do Anexo D) encaminhado pela CODASP, há a indicação ao final do fluxograma de realização de uma "Medição de Satisfação" dirigida às prefeituras e outros clientes da empresa. No entanto, quando a obra é terminada, "o cliente faz uma avaliação e atesta a qualidade da mesma", de acordo com a resposta ofertada pela CODASP. No formulário de Entrega Técnica da Obra (fls. 375 do Anexo E), a prefeitura faz uma análise bastante superficial da obra realizada, atestando o recebimento da mesma com as orientações pertinentes à manutenção. Assim, não é propriamente uma pesquisa de satisfação e sim um atestado de que a obra foi realizada a contento, com boas condições de operacionalização e trafegabilidade.

⁷ "Índice de Gestão de Estradas não Pavimentadas (IGENP) - Aplicação a um Caso de Estudo na Região Noroeste do Estado de São Paulo, Brasil". E. Viviani, R.A.R. Ramos e D. Luiz Júnior. Trabalho apresentado durante o Congresso PLURIS 2010, de 6 a 8 de outubro de 2010, realizado na Universidade do Algarve, cidade de Faro, Portugal.

⁸ Resposta à nossa Requisição de Documentos n° 02/11 endereçada à CODASP (item 12) e Requisição de Documentos n° 03/11 endereçada à SAA (item 5, "c")

⁹ Resposta à nossa Requisição de Documentos n° 02/11 (item 8)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	120
Fl.nº	_____
	12.821/026/11
Proc.	_____

Com a adoção de indicadores, o planejamento da ação poderia ser melhorado, com verificação daquelas estradas que mais necessitam de reforma ou mesmo do trecho da estrada que deve ser trabalhado, considerando a restrição orçamentária do Estado. Assim, os indicadores poderiam nortear a escolha daquelas estradas que apresentam maior necessidade de intervenção, dentre aquelas indicadas pelos municípios que constam da lista de demandas pendentes de atendimento.

Nesse aspecto da questão orçamentária, verificamos também a falta de integração entre as três peças do orçamento do Estado (PPA, LDO e LOA), bem como entre o que foi previsto e o que foi executado.

O PPA 2008-2011 (Lei nº 13.123 de 8 de julho de 2008) previu a recuperação de 12.000 quilômetros de estradas rurais de terra durante seus quatro anos de vigência, que foram distribuídos igualitariamente pelas respectivas LOAs em 3.000 quilômetros em cada um dos anos (de 2008 a 2011). No quadro abaixo, podemos verificar os valores previstos em cada uma das peças orçamentárias nesse período:

Quadro 2 - Previsão de atendimento do programa (2008-2011)

ANO	PREVISTO (PPA)		PREVISTO (LDO)		PREVISTO (LOA)	
	Valor (R\$)	Km	Valor (R\$)	Km	Valor (R\$)	Km
2008	-	-	-	-	80.000.000	3.000
2009	-	-	-	3.000	80.000.000	3.000
2010	-	-	-	3.000	82.000.000	3.000
2011	-	-	-	1.100	91.000.000	3.000
TOTAL	-	12.000	-	7.100	333.000.000	12.000

Fonte: Peças orçamentárias do Estado de 2008 a 2011 (PPA, LDOs e LOAs)

Assim, podemos verificar que enquanto a LDO 2011 previu 1.100 quilômetros de estradas recuperadas, a LOA desse mesmo ano previu 3.000. O mesmo ocorreu com o total de quilômetros de estradas de 2008 a 2011, com divergência entre aquele informado pelas LDOs (7.100) com aquele previsto no PPA e nas LOAs (12.000).

Do mesmo modo, também verificamos a falta de planejamento quando comparamos a previsão de atendimento do programa para o ano de 2011, entre aquele elaborado pela SAA e aquele elaborado pela CODASP:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

Fl.nº	121
Proc.	12.821/026/11

Quadro 3 - Previsão de atendimento do programa para o ano de 2011

REGIÃO / MUNICÍPIOS		PREVISÃO CODASP	PREVISÃO SAA
Vale do Ribeira	Municípios	23	22
	Km	140	177,08
	Valor	14.341.819,20	15.154.925,87
Vale do Paraíba	Municípios	39	24
	Km	234	137,85
	Valor	24.038.183,52	14.842.927,74
Pontal do Paranapanema	Municípios	33	7
	Km	198	40,11
	Valor	20.340.001,44	3.492.233,11
Itapeva / Alto Paranapanema	Municípios	34	-
	Km	204	-
	Valor	20.956.365,12	-
Piraju e Fernandópolis	Municípios	-	2
	Km	-	18,75
	Valor	-	1.388.368,34

Fontes: Requisição de Documentos 01/11 (item 5) e Requisição de Documentos 03/11 (item 2)

Pelo quadro acima, podemos verificar as discrepâncias existentes mesmo entre a SAA e a CODASP no planejamento da ação. Enquanto um órgão prevê um número determinado de municípios e quilômetros que sofrerão intervenção, o outro prevê números diversos. Há inclusive proposta prevista para uma região (Itapeva/Alto Paranapanema) por parte da CODASP que pela SAA não será contemplada.

Por outro lado, há também disparidade entre o que foi previsto pelo Estado e aquilo que foi realizado, conforme verificamos no quadro seguinte:

Quadro 4 - Obras previstas (LOAs) X Realizadas (2008 a 2010)

ANO	PREVISTO (LOA)		REALIZADO (CODASP)		DIFERENÇA	
	Valor (R\$)	Km	Valor (R\$)	Km	Valor (R\$)	Km
2008	80.000.000	3.000	109.777.308,00	1.553,99	29.777.308,00	(1.446,01)
2009	80.000.000	3.000	92.352.727,08	1.078,62	12.352.727,08	(1.921,38)
2010	82.000.000	3.000	91.818.594,00	1.150,50	9.818.594,00	(1.849,50)
TOTAL	242.000.000	9.000	293.948.629,08	3.783,11	51.948.629,08	(5.216,89)

Fontes: LOAs 2008 a 2010 e Requisição de Documentos 01/11 (item 2)

Esclarecemos que foram analisados somente os dados referentes aos anos de 2008, 2009 e 2010, pois até o encerramento deste trabalho não tínhamos os números referentes ao realizado em 2011.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	122
Fl.nº	_____
	12.821/026/11
Proc.	_____

Pela análise do quadro retro, verificamos que, de um modo geral, nos três anos analisados, apesar de ter sido gasta quantia muito superior à prevista, foram conservados um número de quilômetros de estradas muito aquém da previsão inicial. Dos 9.000 quilômetros previstos nos orçamentos foram feitos apenas 3.783,11 quilômetros, ou seja, menos da metade. Em contrapartida, foram gastos R\$ 51.948.629,08 a mais do que o previsto inicialmente.

Em 2009, por exemplo, apesar de ter sido gasto 15,4% a mais do que o previsto, foram conservados 35,9% a menos das estradas inicialmente previstas.

Por último, também nessa questão da disparidade entre o que foi previsto e o que foi executado, temos os dados relativos ao SIMPA - Sistema de Monitoramento de Programas e Ações, da Secretaria de Economia e Planejamento (SEP), cujos dados relativos ao quadriênio analisado encontram-se no quadro abaixo:

Quadro 5 - Obras realizadas. Números da CODASP e do SIMPA (2008 a 2011)

Ano	PREVISTO (LOA)		REALIZADO (CODASP)		REALIZADO (SIMPA)	
	Valor (R\$)	Km	Valor (R\$)	Km	Valor (R\$)	Km
2008	80.000.000	3.000	109.777.308,00	1.553,99	109.876.730,00	1.810,62
2009	80.000.000	3.000	92.352.727,08	1.078,62	92.440.115,00	779,07
2010	82.000.000	3.000	91.818.594,00	1.150,50	91.973.239,00	1.079,76
2011	91.000.000	3.000	-	-	73.148.811,00	725,16
TOTAL	333.000.000	12.000	293.948.629,08	3.783,11	367.438.895,00	4.394,61

Fontes: LOAs 2008 a 2011

Requisição de Documentos 01/11 (item 2)

Site da SEP - SIMPA ([http://lua.planejamento.sp.gov.br/owa/epa/mnwavpctce\\$.startppa](http://lua.planejamento.sp.gov.br/owa/epa/mnwavpctce$.startppa))

Podemos verificar que nenhum dos números apresentados pela CODASP e pelo SIMPA coincide, sejam aqueles referentes aos valores dispendidos sejam os relativos à quilometragem realizada.

Assim, considerando-se os maiores valores de quilômetros realizados (entre o informado pela CODASP e o informado pelo SIMPA), podemos verificar que foram cumpridos apenas 60% da meta prevista para o ano de 2008, 36% em 2009, 38% em 2010 e 24% em 2011.

Desse modo, no quadriênio abrangido pelo PPA 2008-2011, foi realizada manutenção em apenas 4.394,61 quilômetros, de acordo com dados do SIMPA. Lembrando que, conforme já mencionado, a malha rodoviária municipal de estradas de terra do Estado de São Paulo alcança o número de 162.607,85 quilômetros.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	123
Fl.nº	_____
	12.821/026/11
Proc.	_____

3.2 - Execução da ação

3.2.1 - Requisito da ação

Um dos requisitos para participação na ação governamental Melhor Caminho é que os municípios interessados na celebração do convênio devem, previamente, instituir programa de conservação de estradas rurais em nível municipal, conforme preconizado no art. 3º, parágrafo único, do Decreto nº 41.721, de 17 de abril de 1997.

Apesar disso, em dezoito dos setenta municípios visitados (aproximadamente 25%) não havia ainda sido editada essa lei, o que, a princípio, deveria ter sido um impedimento à celebração do convênio (Questionário Consolidado às fls. 378 do anexo F).

Quadro 6 - Municípios sem lei municipal que versa sobre conservação de estradas rurais

UNIDADE REGIONAL	MUNICÍPIO	VALOR (R\$)	KM CONTRATADO	NOME DA ESTRADA/BAIRRO	DATA ASSINATURA CONVÊNIO
Andradina	Andradina	478.397,33	5,20	ADD 014/ 458 - B. Estrada Boiadeira	28/10/2009
Andradina	Ilha Solteira	468.747,03	5,50	Sta. Maria da Lagoa - B. Sta. Maria da Lagoa	03/07/2009
Araçatuba	Magda	477.450,89	6,15	MGD 441 /122 - Bs. Talhado / Córrego Arribada	24/06/2009
Araçatuba	Araçatuba	669.860,47	6,80	ART - 349 - B. Jacutinga	05/11/2009
Araçatuba	Lins	802.854,92	8,40	LIN 448 /225 /449 - Bs. Campestre / Taquaruçu / Liberdade	18/06/2009
Araras	São João da Boa Vista	502.248,72	5,88	Bairro da Aliança	16/06/2009
Bauru	Pirajuí	456.200,00	5,00	PI 345 - B. Pedra Vermelha	15/06/2009
Bauru	Pratânia	434.247,57	5,02	PRT 215 - Bairro Faz. Esmeralda	03/06/2009
DCG	Itapeccerica da Serra	318.000,00	3,82	ITS 162 - B. Ressaca	20/10/2009
DCG	Juquitiba	589.627,41	6,80	Bairro das Marrecas	21/07/2009
Guaratinguetá	Cruzeiro	664.897,90	7,20	João Lombardi - B. Embaú - Mirim ou Faz das Palmeiras	22/12/2009
Ituverava	Miguelópolis	514.211,93	6,30	MGP 349 - B. Córrego do Bebedouro	04/06/2009
Marília	Vera Cruz	393.115,50	4,50	VCR 175/ 300 - Bs. 3 Unidos e Araguá	28/10/2009



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

Fl.nº	124
Proc.	12.821/026/11

Marília	Gália	441.560,00	5,00	GAL 354 - B. Saltinho	25/11/2009
Marília	Álvaro de Carvalho	631.694,00	7,00	AVC 010 /164 /158 - B. Centro	27/05/2009
Registro	Ilha Comprida	243.600,00	2,50	Av. da Praia - B. Pedrinhas	23/10/2009
Sorocaba	Salto	585.861,54	6,90	SLT 161 /420 /438 - Bs. Buru / Seco / Terras de Santa Rosa	29/05/2009
Sorocaba	Mairinque	613.465,20	7,20	MRQ 473 E 353 - Bs. Do Goianã e Sebandilha	20/05/2009

Fonte: Questionário aplicado às prefeituras (questão nº 1)

Além do mais, das 70 (setenta) estradas, em 8 (oito) delas as obras foram iniciadas antes mesmo da assinatura do convênio entre a SAA e o município, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Quadro 7 - Municípios cujas obras foram iniciadas antes mesmo da assinatura do convênio

UNIDADE REGIONAL	MUNICÍPIO	VALOR (R\$)	INÍCIO	TÉRMINO	NOME DA ESTRADA/BAIRRO	DATA ASSINATURA CONVÊNIO
Andradina	Ilha Solteira	468.747,03	23.06.09	10.09.09	Bairro Santa Maria da Lagoa	03.07.2009
Araçatuba	Magda	477.450,89	09.06.09	03.09.09	MGD 441/122 - Bs. Talhado / Córrego Arribada	24.06.2009
Araraquara	Fernando Prestes	722.052,46	04.05.09	14.09.09	FNP 050 E 020 - Bs. Fazenda Zamboni e Córrego da Lagoa	20.05.2009
Fernandópolis	Mira Estrela	477.450,89	05.10.09	05.04.10	MRE 375 - B. Estrada do Porto	28.10.2009
Fernandópolis	Santa Fé do Sul	599.831,81	16.10.09	01.06.10	SFS 313/ 070/ 265/ 110/ 060 - Bs. Exposição / Marruco e Bonito	09.12.2009
Fernandópolis	Fernandópolis	1.093.733,66	15.04.09	10.08.09	FND 212 /070 /030 /451 - Bs. Brasitânia / C. das Pedras / Pingo D'Água	22.05.2009
Ribeirão Preto	Luiz Antônio	650.495,46	19.05.09	05.10.09	LAN 244 - B. Faz. Sta. Terezinha	28.05.2009
São José do Rio Preto	Bady Bassit	748.344,74	04.03.09	09.06.09	BDS 010/138/377 - B. Vila Azul	20.05.2009

Fonte: Requisição de documentos 01/11 (item 3)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	125
Fl.n°	_____
	12.821/026/11
Proc.	_____

3.2.2 - Integração da Secretaria de Agricultura e Abastecimento com outros órgãos públicos estaduais e Prefeituras Municipais

O art. 2º do Decreto nº 41.721, de 17 de abril de 1997 reza que o programa Melhor Caminho será coordenado e executado pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento, que poderá integrar-se com outros órgãos públicos estaduais e prefeituras para a consecução dos objetivos do programa.

Em que pese o fato de a legislação facultar tal integração, verificamos que há uma integração deficiente ou mesmo inexistente entre a SAA/CODASP e demais órgãos envolvidos com a questão.

Acreditamos, por exemplo, que deveria haver integração com a Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos do Governo do Estado, tendo em vista que esta Secretaria também destina recursos, através do FEHIDRO - Fundo Estadual de Recursos Hídricos, para manutenção e conservação de estradas rurais de terra, nos mesmos moldes do Melhor Caminho.

A Prefeitura Municipal de Regente Feijó, por exemplo, de 2008 a 2011, assinou 3 (três) convênios com a SAA para recebimento das obras do Melhor Caminho (em 2008, para recuperação da RGF-040/458 - Bairro Palmital; em 2009, na RGF-441/463 - Bairros Palmitalzinho e Santo Anastácio; e em 2010, na RGF-441/463/376/504 - Bairros Santo Anastácio e Palmitalzinho). Em 2008, este município também recebeu recursos do FEHIDRO a fim de promover a adequação da estrada rural na RGF-441.

Ainda para fins de exemplificação, a Prefeitura Municipal de Paulistânia, nesse mesmo período, assinou convênio com a SAA em 2008 para recebimento de obras do Melhor Caminho para adequação da estrada rural PLA-04/05 - Bairros Jararaca e Limoeiro. Em 2009, recebeu recursos do FEHIDRO para promoção do controle e estabilização de voçorocas, continuidade de projeto de adequação da estrada rural PLA-05 - Estrada da Boa Vista.

Assim, um mesmo município pode receber recursos de Secretarias de Estado distintas para fins de promoção do mesmo objeto, às vezes até mesmo para recuperação de um mesmo trecho de estrada. E com a integração entre as Secretarias, poder-se-ia planejar melhor quais municípios e/ou estradas que deveriam passar por manutenção, até mesmo para não haver duplicidade, para que haja mais equidade no atendimento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	126
Fl.nº	_____
	12.821/026/11
Proc.	_____

O mesmo se dá com outros órgãos, que também têm entre suas atribuições matérias relativas aos objetivos do programa, tais como: preservação de recursos naturais, especialmente a água e o solo, prevenção de erosão, transporte de insumos e safras agrícolas, etc.. Dentre eles, podemos citar: DAEE - Departamento de Águas e Energia Elétrica, CONSEMA - Conselho Estadual do Meio Ambiente, CBRN - Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais, IG - Instituto Geológico, dentre outros.

E mesmo com relação à Secretaria do Meio Ambiente, a integração existente é bastante deficiente e incipiente. Quando instada a se manifestar sobre o assunto, a Secretaria de Agricultura e Abastecimento apenas se limitou a dizer que o programa é executado "com observância de toda legislação ambiental pertinente ao assunto"¹⁰.

Já a CODASP relatou manter contato com a Secretaria do Meio Ambiente, que normatizou, através do DEPRN, procedimento visando agilizar o processo de licenciamento ambiental para as obras do programa. A CODASP está também mantendo tratativas junto à CETESB para que, através de suas agências ambientais regionais, sejam adotados outros procedimentos com vistas à agilização do processo.

3.2.3 - Critérios utilizados para escolha das estradas

No tocante à execução do programa propriamente dita, quando uma região ou municípios de uma região são contemplados pelo programa, em regra fica a cargo da administração desses municípios a escolha da estrada ou trechos da estrada que passarão por manutenção. E não necessariamente é atendida aquela estrada para a qual a prefeitura fez a solicitação inicialmente, ficando a seu critério a escolha quando a CODASP for iniciar as obras.

Assim, por exemplo, no município de Álvaro de Carvalho, foi assinado convênio em 2009 para reforma das estradas AVC-010, AVC-164, AVC-158. NO entanto, quando da visita *in loco* ao município foi verificado que a intervenção se deu na verdade na estrada AVC-010 (conforme proposto

¹⁰ Resposta integral da SAA ao item 4 de nossa Requisição de Documentos nº 03/11: "O Programa Melhor Caminho é desenvolvido pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento, a qual contrata a CODASP para realização dos serviços de recuperação das estradas rurais, com observância em toda legislação ambiental pertinente ao assunto".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

Fl.nº	127
Proc.	12.821/026/11

inicialmente) e na AVC-325, em substituição às estradas AVC-164 e AVC-158.

Quanto aos critérios utilizados para escolha da estrada (ou trecho) que passou por obras, citados pelas administrações municipais, listamos no quadro a seguir as principais (por ordem crescente de prioridade):

Quadro 8 - Critérios utilizados para escolha das estradas

Critério	Número de municípios que utilizaram o critério
Más condições da via	52
Volume de tráfego	52
Grande quantidade de produtores rurais	40
Grande quantidade de propriedades rurais	39
Ligação de municípios/bairros diferentes	30
Número de pessoas residentes no entorno	30
Proximidade com importante via asfaltada - estrada, rodovia, etc.	23
Região turística	11
Transporte escolar	2

Fonte: Questionário aplicado às prefeituras (questão nº 8)

Apesar da adoção de um ou de outro critério, no geral as prefeituras não detêm muitas informações sobre sua malha viária de estradas rurais. O município de Juquitiba, por exemplo, relatou não haver quaisquer dados sobre suas estradas rurais (questão nº 3).

Dos 70 (setenta) municípios/estradas visitados, apenas 15 (quinze) deles informaram saber o volume de tráfego em suas estradas, 29 (vinte e nove) têm conhecimento sobre características da via (largura, declividade, etc.), 36 (trinta e seis) conheciam a população atendida pelas estradas, 40 (quarenta) sabem a quantidade de propriedades rurais atendidas pela estrada, 42 (quarenta e dois) municípios disseram conhecer os tipos de veículos que utilizam as estradas (veículos leves, de carga, escolar, de tração animal, etc.) e 45 (quarenta e cinco) têm conhecimento das condições das estradas em seu perímetro.

Essa questão também evidencia, uma vez mais, a falta de critérios para o planejamento da ação conforme exposto no item anterior (3.1), pois, deixando a escolha da estrada a ser submetida à manutenção ao alvedrio da municipalidade, a SAA não cumpre as prioridades que diz terem sido estabelecidas para atendimento do programa.



3.2.4 - Execução da ação

Outro ponto a ser destacado é que foram realizadas obras em toda a extensão da estrada em apenas 27 (vinte e sete) delas. Nas outras 43 (quarenta e três), as obras foram feitas em apenas algum trecho da estrada, sendo que em 29 (vinte e nove) destas, estas foram realizadas nos principais trechos e nas outras 14 (quatorze), havia necessidade de que tivessem sido feitas em toda sua extensão, de acordo com as prefeituras visitadas (questão nº 10).

O município de Rio Claro é um dos que afirmaram que a obra deveria ter abrangido toda a extensão da estrada e não somente um pequeno trecho. Nas palavras do servidor da prefeitura para o qual foi aplicado o questionário: "o programa é excelente do ponto de vista de técnica viária, porém, com curta área de atendimento, o que também tentamos compreender devido à necessidade de todos os municípios".

O fato de a manutenção não ter alcançado toda a extensão da estrada pode prejudicar o alcance dos objetivos do programa, uma vez que o efeito prático de uma estrada em que parte é trafegável e outra é mal conservada é muito pequeno. Nessa situação, parte da estrada pode ajudar a preservar os recursos naturais, enquanto na outra por exemplo continuará a ocorrer processos erosivos. Além do mais, o transporte dos insumos e safras agrícolas não pode ser considerado seguro nem o preço de seu transporte pode ser reduzido numa estrada nessa situação.

No rol das estradas analisadas, houve obras que recuperaram desde 1,10 até 13,82 quilômetros. Desse modo, listamos no quadro abaixo aquelas estradas em que a recuperação ocorreu de forma parcial e que a municipalidade relatou que ela deveria ter ocorrido em toda a sua extensão:

Quadro 9 - Municípios que consideraram pequeno o trecho recuperado (considerando a extensão de toda a estrada)

UNIDADE REGIONAL	MUNICÍPIO	NOME DA ESTRADA/BAIRRO	EXTENSÃO DA ESTRADA (KM) (entre/acima)	KM CONTRATADO
Registro	Cananéia	CNN 169 - Bairro Ariri	acima de 24	2,00
Registro	Ilha Comprida	AV. DA PRAIA - B. Pedrinhas	3,1 a 6	2,50
Bauru	Pirajuí	PI 345 - B. Pedra Vermelha	3,1 a 6	5,00
Araçatuba	Birigui	BGI 060 - B. Tupi	3,1 a 6	5,50
Araras	Rio Claro	RCL 314 - B. Mata Negra	3,1 a 6	5,88
Araras	Vargem Grande do Sul	VGS 015/ 08 - B. Perobá	6,1 a 9	6,01
Ituverava	Morro Agudo	MAG 070 - B. Faz. Rego Novo	12,1 a 15	6,70



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

Fl.nº	129
Proc.	12.821/026/11

DCG	Município	Localidade	Extensão (km)	Valor (R\$)
	Juquitiba	Bairro das Marrecas	12,1 a 15	6,80
Fernandópolis	Santa Fé do Sul	SFS 313/070/265/110/060 - Bs. Exposição / Marruco e Bonito	6,1 a 9	7,20
Araraquara	Itápolis	ITP 456 /460 - Bairro Aldeia	6,1 a 9	8,28
Fernandópolis	Votuporanga	VTG 287 - B. Cruzeiro (Boiadeira)	6,1 a 9	8,44
Araraquara	Fernando Prestes	FNP 050 E 020 - Bs. Faz. Zaniboni e Córrego da Lagoa	6,1 a 9	8,50
São José do Rio Preto	Guapiaçu	GPI 151/ 181/ 231/ 428 - Bs. Estr. Boiadeira / Faz. Corredeira / Córreg. Pimentas e R. Turvo	9,1 a 12	9,50
Fernandópolis	Fernandópolis	FND 212 /070 /030 /451 - Bs. Brasitânia / C. das Pedras / Pingo d'água	12,1 a 15	12,20

Fonte: Questionário aplicado às prefeituras (questão nº 10)

Pelo observado, no caso de Cananéia, por exemplo, foi realizada manutenção em apenas 2 quilômetros da estrada, que tem uma extensão de mais de 24 quilômetros. Morro Agudo recebeu 6,70 quilômetros de estrada conservada, sendo que a extensão dela está entre 12,1 a 15 quilômetros. Assim como Juquitiba, que, com estrada com extensão entre 12,1 a 15 quilômetros, recebeu conservação num trecho de apenas 6,80 quilômetros.

A par disso, parece-nos que 4 (quatro) estradas visitadas nesses 70 (setenta) municípios já haviam sido contempladas anteriormente com o programa Melhor Caminho, com manutenção realizada no mesmo trecho. São elas:

Quadro 10 - Municípios que tiveram o mesmo trecho de estrada recuperado mais de uma vez pelo programa

MUNICÍPIO	ANO CONVÊNIO	VALOR (R\$)	KM CONTRATADO	Nome da Estrada/Bairro
APARECIDA	2001	78.167,80	5,00	Dos Motas e Bonfim - B. Motas, Sta. Cruz, Gaspar e Bonfim
	2009	935.951,35	10,71	Bonfim e Sta. Cruz - Bs. Bonfim e Sta. Cruz
DUMONT	2000	81.006,89	4,20	DUM - 010/472 - Bs. Barreiro e Albertina
	2009	672.133,59	7,65	DUM -010/ 450/ 472 -Bs. Sta. Maria / Albertina / Faz. América
MATÃO	1997	44.650,00	5,90	Do Rumo MAT-215, Boiadeira MAT-050, Laranjeira MAT-220, Bonanza MAT-010
	2002	67.493,99	3,00	MAT - 215 (2 trechos)- B. Forma
	2009	1.086.752,52	12,60	MAT 215 - B. São Lourenço do Turvo
RIO CLARO	2000	79.960,66	4,00	RCL - 335/170 - B. Mata Negra e Fazenda Velha
	2002	67.500,00	3,00	Ajapi - Mata Negra - Ajapi
	2009	502.248,72	5,88	RCL 314 - B. Mata Negra

Fontes: Requisição de Documentos 01/11 (item 1) e questionário aplicado às prefeituras (questão nº 16)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

Fl.nº	130
Proc.	12.821/026/11

No entanto, pode ter acontecido de, apesar de uma determinada estrada ter sido contemplada novamente com essa ação governamental, a manutenção ter ocorrido em outro trecho dessa mesma estrada, visto que a listagem encaminhada pela CODASP abarca somente o nome da estrada e/ou bairro que foi escolhido, e não o trecho propriamente dito.

Nessa mesma esteira, registramos também a questão da restrição orçamentária vivenciada pelo Estado. Desde o início do programa, em abril de 1997, a dezembro de 2010, foram recuperados 9.848,63 quilômetros de estradas rurais de terra, enquanto a malha viária de estradas de terra no Estado era de 162.607,85 quilômetros (dados de outubro de 2010)¹¹.

Verificamos que nestes 14 (quatorze) anos de existência da ação governamental foram atendidas somente cerca de 6% das estradas rurais de todo o Estado de São Paulo, num total investido de R\$ 458.763.503,37. Pode-se perceber também que esses investimentos também são bastante sazonais, variando bastante de ano a ano, conforme indicado no quadro abaixo:

Quadro 11 - Atendimento do programa ao longo dos anos

Ano	Valor contratado (R\$)	KM contratado (R\$)	Total de contratos
1997	4.544.806,00	553,86	86
1998	9.981.754,72	910,92	162
1999	9.127.090,00	466,59	112
2000	13.000.000,00	693,24	164
2001	15.505.000,00	792,97	175
2002	23.559.796,00	789,80	273
2003	9.692.097,84	436,62	64
2004	9.742.205,61	349,88	42
2005	5.710.834,38	76,58	14
2006	16.002.856,85	251,93	58
2007	47.948.432,89	743,13	139
2008	109.777.308,00	1.553,99	264
2009	92.352.727,08	1.078,62	184
2010	91.818.594,00	1.150,50	215
	458.763.503,37	9.848,63	1952

Fonte: Requisição de Documentos 01/11 (item 2)

Assim, pode-se perceber que a restrição orçamentária faz com que não somente seja muito pequena a quantidade de estradas contempladas pelo programa, como também muito diminutos os trechos submetidos à manutenção. Em alguns casos

¹¹ De acordo com a resposta à nossa Requisição de Documentos nº 01/11, item 4



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	131
Fl.n°	_____
	12.821/026/11
Proc.	_____

o trecho recuperado chegou a apenas 1,10 quilômetro da extensão da estrada.

Para essa questão da restrição orçamentária deve ser mencionada ainda a quantidade de pedidos pendentes de atendimento feitos pelas prefeituras de todo o Estado. As solicitações de inclusão de novos trechos de estradas de 2007 a 2011 chegou ao número de 1.776, feitas por 532 municípios (fls. 383 do Anexo G).

Ainda nesse ponto, foi perguntado às 70 (setenta) prefeituras visitadas se havia algum pedido pendente de atendimento do município para inclusão de estradas rurais no programa Melhor Caminho. Dessas, 45 (quarenta e cinco) disseram que havia, 21 (vinte e uma) disseram que não tinham nenhum pedido pendente e em quatro delas, o servidor não soube responder.

Outro aspecto relativo aos gastos do programa é aquele relativo ao aumento dos custos por quilômetro de estrada recuperada ao longo dos anos. Os valores estão demonstrados no quadro abaixo:

Quadro 12 - Valor do quilômetro mantido ao longo dos anos

Ano	Valor contratado (R\$)	KM contratado	Total de contratos	Relação valor/KM contratado
1997	4.544.806,00	553,86	86	8.205,69
1998	9.981.754,72	910,92	162	10.957,88
1999	9.127.090,00	466,59	112	19.561,26
2000	13.000.000,00	693,24	164	18.752,52
2001	15.505.000,00	792,97	175	19.553,07
2002	23.559.796,00	789,80	273	29.830,08
2003	9.692.097,84	436,62	64	22.198,02
2004	9.742.205,61	349,88	42	27.844,42
2005	5.710.834,38	76,58	14	74.573,44
2006	16.002.856,85	251,93	58	63.521,04
2007	47.948.432,89	743,13	139	64.522,27
2008	109.777.308,00	1.553,99	264	70.642,22
2009	92.352.727,08	1.078,62	184	85.621,19
2010	91.818.594,00	1.150,50	215	79.807,56
	458.763.503,37	9.848,63	1952	46.581,45

Fonte: Requisição de Documentos 01/11 (item 2)

Verifica-se que o gasto por quilômetro passou de R\$ 8.205,69 em 1997 para R\$ 79.807,56 em 2010, ou seja, um aumento de aproximadamente 972% em 14 (quatorze) anos do programa. Podemos verificar também a grande variação do total



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	132
Fl.nº	_____
	12.821/026/11
Proc.	_____

de contratos assinados e conseqüentemente a quantidade de quilômetros contratados ao longo desses anos.

Apenas para exemplificar, verificamos que enquanto no ano de 2002 foram assinados 273 (duzentos e setenta e três) contratos - 789,80 quilômetros, no ano seguinte foram apenas 64 (sessenta e quatro) - 436,62 quilômetros, chegando a apenas 14 contratos em 2005 - 76,58 quilômetros.

Com relação aos valores, também houve grande disparidade de um ano a outro. Assim, por exemplo, o valor por quilômetro de estrada saltou de R\$ 27.844,42 em 2004 para R\$ 74.573,44 em 2005, chegando a R\$ 85.621,19 no ano de 2009.

A CODASP justificou dizendo que "o valor/km sofre variações naturais, de obra para obra, em razão das diferentes volumetrias decorrentes dos levantamentos de dados executados, para as operações de terraplenagem, destoca e limpeza, conformação da plataforma, construção de estrutura de drenagem, etc."¹², além de outros fatores como volume de terra a ser movimentado, dimensionamento do revestimento primário necessário às características locais e de tráfego, necessidades de obras complementares, etc..

No entanto, entendemos que esses fatores técnicos não são capazes de justificar o considerável aumento do valor de ano a ano. É evidente que há diferenças nos materiais utilizados e em suas quantidades, bem como nos serviços executados em cada uma das obras realizadas, no entanto essas diferenças não podem legitimar a enorme variação de preço vista em todos esses anos do programa, que chegou a aumentar quase dez vezes.

A CODASP também alertou para o fato de que nos primeiros anos do programa quase nenhuma ação contundente era realizada com vistas à melhoria da capacidade de suporte do leito ou dedicada ao revestimento primário da estrada, havendo apenas a preocupação de que houvesse a integração da seção da estrada com o entorno.

"Com o passar dos anos houve a necessidade da evolução no processo de intervenção para atender às novas demandas geradas pelo desenvolvimento dos agronegócios e necessidades prementes das administrações municipais no atendimento aos núcleos rurais". Com isso, foi imprescindível que começassem a se realizar operações de compactação do solo

¹² Resposta à nossa Requisição de Documentos nº 02/11, item 3



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	133
Fl.n°	_____
	12.821/026/11
Proc.	_____

e de revestimento primário, o que oneraram sobremaneira as obras.

A empresa destacou, por fim, que houve uma variação para maior no custo unitário básico da construção civil e dos insumos pesquisados para a sua composição, como artefatos de cimento e brita, com seu valor passando de R\$ 22,14/m³ em maio de 1997 a R\$ 63,28/m³ em maio de 2011, de acordo com dados extraídos do SindusCon-SP e FGV.

No entanto, esse argumento também não se sustenta, pois a variação alcançada pelo custo unitário básico da construção civil não atingiu nem mesmo 286% (em 15 anos) enquanto que o valor por quilômetro de estrada recuperada saltou mais de 972% (em 14 anos).

Conforme apontado, ao lado dessa questão de aumento dos custos de recuperação das estradas ao longo dos anos, está também a questão das técnicas e da tecnologia utilizadas. Para atender as novas demandas criadas pelas prefeituras e pelo setor de agricultura, foi necessário o desenvolvimento, adoção e disseminação de novas tecnologias.

Com isso, foi prevista no decreto de criação do programa Melhor Caminho¹³, em seu art. 1º, IV, a transferência de tecnologia e capacitação das administrações municipais para a conservação das estradas rurais.

Essa tecnologia se traduz num diferencial de modelo de intervenção para a recuperação de estradas rurais de terra, pois, além de promover melhorias para a operacionalização da estrada, consiste também na implantação de práticas conservacionistas do solo e da água. Essas inovações tecnológicas também se revelam pelos ensaios com diversos estabilizantes de solos, como a aplicação do ARM (Agregado Reciclado Misto), proveniente do entulho da construção civil e de demolições.

Essa transferência de tecnologia consiste na realização de cursos, seminários, palestras, apresentações e treinamentos que a CODASP presta aos servidores das prefeituras envolvidos com a manutenção e conservação das estradas rurais do município.

Além disso, juntamente com a obra finalizada, a prefeitura recebe orientações técnicas para a correta manutenção da estrada recuperada.

¹³ Decreto nº 41.721 de 17 de abril de 1997



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	134
Fl.nº	_____
	12.821/026/11
Proc.	_____

No entanto, no questionário aplicado aos municípios, somente 28 (vinte e oito) deles disseram que houve transferência de tecnologia para o município, com indicações sobre como proceder à manutenção da estrada que passou por obras, 36 (trinta e seis) deles relataram não ter recebido, e 6 (seis) alegaram não saber responder.

Apesar de o município receber a estrada em boas condições após a obra e receber as orientações sobre como proceder à manutenção, verificamos que nem sempre a prefeitura a realiza devidamente.

Como já mencionado, quando da entrega da obra, a prefeitura recebe o guia "Orientações Técnicas de Manutenção de Estradas Rurais do Programa Melhor Caminho", em que lista uma série de recomendações a serem seguidas pelo município na posterior manutenção da via, entre as quais destacamos:

- a) providenciar a vegetação e manutenção dos taludes, canais, terraços e bacias de captação;
- b) informar aos proprietários da necessidade de se fazer a calagem para a implantação de gramíneas nos taludes e canais de escoamento ou admissão;
- c) realizar, no período de estiagem, limpeza das bacias de captação e/ou terraços e manter desobstruídos os canais de escoamento ou admissão, a fim de manter a estabilidade da obra implantada;
- d) inspecionar a plataforma da estrada para verificar se as lombadas estão direcionando as enxurradas para as bacias de captação e/ou terraços;
- e) corrigir, com reposição de material, eventuais depressões que possam formar poças d'água na pista de rolamento na estação chuvosa; e
- f) inspecionar o funcionamento das estruturas de drenagem corrente existentes.

No entanto, pudemos verificar que muitas vezes a prefeitura não realiza a manutenção como recomendado ou mesmo não efetua a manutenção. Dentre os principais motivos determinantes para a não manutenção, as prefeituras citaram os seguintes (questão nº 18):

- a) falta de tratores, caminhões, maquinários e outros equipamentos em geral;
- b) a grande quantidade e extensão de suas estradas rurais;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	135
Fl.nº	_____
	12.821/026/11
Proc.	_____

- c) falta de pessoal;
- d) problemas relacionados aos proprietários lindeiros; e
- e) restrição orçamentária (que em geral é a causa dos três primeiros fatores acima).

Exemplificando, em 2009 foi firmado convênio para recuperação das seguintes estradas rurais no município de Ribeirão Preto: RPM-256, RPM-356 e RPM-040 - Bairros Picadão, Tamburi e Canta Galo, respectivamente. Na realização das obras, não foram executadas as estruturas para drenagem de água corrente, uma vez que os proprietários lindeiros não autorizaram tais intervenções. Dessa forma, os serviços se restringiram à correção da pista de rolamento, sem elevação do leito da estrada.

Corroborando essa questão, estudo produzido por Ana M. P. Amaral, Marina B. Rocha, Paulo E. N. de Toledo e Zilda P. de B. Mattos informa que "as estradas não pavimentadas têm péssima conservação, devido à falta de pessoal capacitado, desde a área de administração até áreas técnicas; insuficiência de máquinas; ausência de participação da comunidade nas decisões políticas; e, principalmente, restrições financeiras do poder local".¹⁴

A falta de manutenção (ou a manutenção indevida) por parte do município descumpra não somente as orientações que a CODASP transmite às prefeituras, como também desrespeita a legislação que a própria municipalidade editou, sendo que esse desrespeito pode ser executado tanto pelos proprietários rurais como pela própria prefeitura.

Devido ao alto investimento realizado pelo Estado na recuperação das estradas e sendo um dos objetivos do programa o alongamento de sua vida útil, entendemos que é de suma importância a manutenção posterior dessas estradas. "É preciso lembrar, entretanto, que a manutenção pela prefeitura local é imprescindível para a não deterioração da estrada e perda do investimento realizado pelo Governo do Estado"¹⁵. Assim, "como programa governamental, o "Melhor Caminho" pode melhorar a qualidade de vida no campo. O seu impacto será ampliado quando as administrações municipais colocarem em prática a elaboração e a implantação de programas e planos de conservação das estradas rurais".¹⁶

¹⁴ "Avaliação Econômica do Programa Estadual "Melhor Caminho" nos municípios de Ibitinga e Ubatuba". Ana M. P. Amaral, Marina B. Rocha, Paulo E. N. de Toledo e Zilda P. de B. Mattos. Página 1. São Paulo, 2000.

¹⁵ Idem. Pág. 12.

¹⁶ Idem. Pág. 13.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	136
Fl.n°	_____
	12.821/026/11
Proc.	_____

E, apesar de a CODASP apresentar várias recomendações técnicas sobre como proceder à manutenção posterior da estrada pela prefeitura local, e inclusive disponibilizar seus escritórios regionais para as consultas que porventura ocorrerem, a empresa não faz um acompanhamento sobre a prática efetiva de tais manutenções, para fins de eventual cobrança do disposto no convênio, que põe, entre as obrigações do município, a responsabilidade pela manutenção posterior às suas próprias expensas.

Com isso, várias estradas, depois de apenas alguns meses após a entrega das mesmas recuperadas, apresentaram problemas, advindos da falta de manutenção ou da manutenção precária. Dentre os problemas observados, destacamos os principais abaixo, exemplificando com fotos de algumas das estradas em que os mesmos foram verificados:

a) Erosão



Foto 1: Formação de erosão na lateral da estrada (VTG-287 - Votuporanga)



Foto 2: Formação de erosão na lateral da estrada (CBP-195 - Capão Bonito)



Foto 3: Formação de erosão na lateral da estrada (PZH-428 - Pirapozinho)



Foto 4: Formação de erosão na lateral da estrada (AVM-482 - Álvares Machado)



b) Atoleiro



Foto 5: Formação de atoleiro devido ao escoamento de água no leito da via (AVC-325 - Álvaro de Carvalho)



Foto 6: Formação de atoleiro devido ao escoamento de água no leito da via (FND-070 - Fernandópolis)



Foto 7: Formação de atoleiro devido ao escoamento de água no leito da via (VTG-287 - Votuporanga)



Foto 8: Formação de atoleiro devido ao escoamento de água no leito da via (Dr. Hamilkar Bevilaqua - B. Bela Aurora ou Faz. Da Cascata - Queluz)

c) Assoreamento da caixa de contenção de água



Foto 9: Caixa de contenção assoreada (PRT-215 - Pratânia)

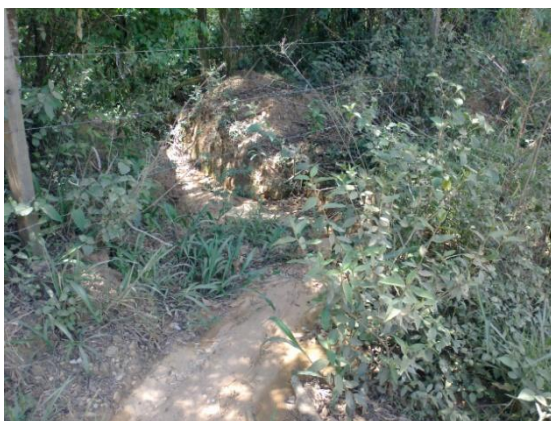


Foto 10: Caixa de contenção assoreada (CBP-195 - Capão Bonito)



d) Buracos na estrada



Foto 11: Buracos na pista (MGD-122 - Magda)



Foto 12: Buracos na pista (VGS-015/08 - Vargem Grande do Sul)



Foto 13: Buracos na pista (Bairro das Marrecas - Juquitiba)



Foto 14: Buracos na pista (RFN-020 - Rifaina)

e) Problemas com drenagem da pista



Foto 15: Drenagem inadequada (AHB-164 - Anhembi)



Foto 16: Drenagem inadequada (PFR-339/010 - Porto Ferreira)

f) Dutos de drenagem entupidos



Foto 17: Duto entupido (GAI-050/440 - Guaraçai)



Foto 18: Duto entupido (RCL-314 - Rio Claro)

g) Ondulações na pista de rolamento



Foto 19: Ondulações na pista (FND-451 - Fernandópolis)



Foto 20: Ondulações na pista (VTG-287 - Votuporanga)

h) Caixa de contenção rompida



Foto 21: Caixa de contenção rompida (ART-349 - Araçatuba)



Foto 22: Caixa de contenção rompida (BGI-060 - Birigui)



i) Caixa de contenção entupida



Foto 23: Caixa de contenção de águas entupida (Bairro das Marrecas - Juquitiba)



Foto 24: Caixa de contenção de águas entupida (SLR-146/080 - Salto de Pirapora)

j) Ausência de roçamento lateral da pista



Foto 25: Falta de roçamento nas laterais da via (AVM-482 - Álvares Machado)



Foto 26: Falta de roçamento nas laterais da via (AVM-482 - Álvares Machado)

Além dessas irregularidades mais recorrentes, também houve casos específicos de estradas cujas administrações municipais indicaram estar bastante críticas, tais como:

- a) Araçatuba: apesar da menção de que a estrada ART-349 se encontra em bom estado, alguns trechos dela estão em estado avançado de deterioração devido à falta de manutenção periódica, podendo comprometer sua utilização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	141
Fl.nº	_____
	12.821/026/11
Proc.	_____



Foto 27: Problemas com drenagem causam a formação de atoleiros, afundamento do leito da pista e processos erosivos (ART-349 - Araçatuba)



Foto 28: Falta de roçamento na lateral da estrada ocasionando processos erosivos (ART-349 - Araçatuba)

b) Lins: de modo geral, a estrada LIN-225 encontra-se em bom estado, com alguns trechos críticos, apresentando buracos e caixas de contenção assoreadas. Já as vias LIN-448 e LIN-449 encontram-se em mau estado de conservação em toda sua extensão, com a pista de rolamento bastante irregular, diversos buracos, atoleiros, etc.. Esse estado crítico das estradas se dá em virtude da falta de manutenção por parte da prefeitura, que alega não ter pessoal tampouco equipamentos para tanto. Além do mais, o trecho LIN-448 deveria ter sido contemplado com 1,21 quilômetro. No entanto, foi recuperado apenas 1,11, devido ao fato de que um proprietário não autorizou a retirada da cerca de sua propriedade para que a obra fosse realizada.



Foto 29: Pista de rolamento bastante irregular, com muitos buracos (LIN-225 - Lins)



Foto 30: Pista de rolamento bastante irregular, com muitos buracos e atoleiros (LIN-448 - Lins)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	142
Fl.nº	12.821/026/11
Proc.	



Foto 31: Grande quantidade de buracos e atoleiros na pista (LIN-449 - Lins)



Foto 32: Grande quantidade de buracos e atoleiros na pista (LIN-449 - Lins)

c) Magda: aproximadamente metade de uma das estradas recuperadas, a MGD-122, encontra-se em condições bastante ruins de tráfego. A outra, MGD-441, está totalmente comprometida, em péssimo estado de conservação. Isto por causa da falta de manutenção por parte da prefeitura, que alega não ter pessoal nem maquinário para efetuar a manutenção. Esses são os motivos pelos quais a municipalidade alegou que as obras realizadas não foram satisfatórias. Além de não haver essa manutenção posterior às obras, o município considera que os serviços realizados nas duas vias não foram satisfatórios, com falhas em sua execução, em que não houve a aplicação de pedra em quantidade adequada, o que causou o afundamento do leito da via e, por consequência, o surgimento de buracos na pista e em suas laterais.



Foto 33: Pista de rolamento bastante irregular, com muitos buracos (MGD-122 - Magda)



Foto 34: Pista de rolamento bastante irregular, com muitos buracos (MGD-441 - Magda)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	143
Fl.n°	12.821/026/11
Proc.	

- d) Itápolis: logo após a assinatura do convênio em 16.6.2010, que tinha como finalidade a reforma de 4,7 quilômetros do trecho ITP-460, a prefeitura solicitou a exclusão desse trecho e a inclusão de trecho no ITP-156 (ofício 356/2010 de 21.6.2010), que foi atendido pela CODASP. A questão é que esta estrada ITP-156 foi pavimentada logo após a conclusão das obras. Assim, as obras terminaram em 25.4.2011 e, quando da visita (6.10.2011), a mesma já se encontrava pavimentada.

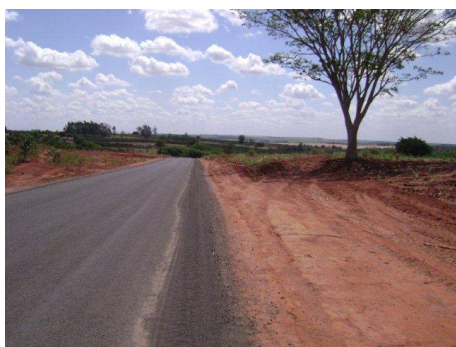


Foto 35: Estrada pavimentada logo após realização das obras do Melhor Caminho (ITP-156 - Itápolis)



Foto 36: Estrada pavimentada logo após realização das obras do Melhor Caminho (ITP-156 - Itápolis)

- e) Ilha Comprida: o município foi contemplado com um trecho de apenas 2,5 quilômetros de extensão, sendo que a estrada tem aproximadamente 30 quilômetros. Além disso, pelo fato de a cidade ser praiana e ser uma ilha, ela apresenta um solo bastante arenoso, composto por uma areia bastante fina, no qual foi aplicada uma camada insuficiente de brita, o que fez com que o trecho já apresente uma grande quantidade de buracos e esteja coberto de areia. Esses são os motivos pelos quais este município também alegou que as obras realizadas não foram satisfatórias.

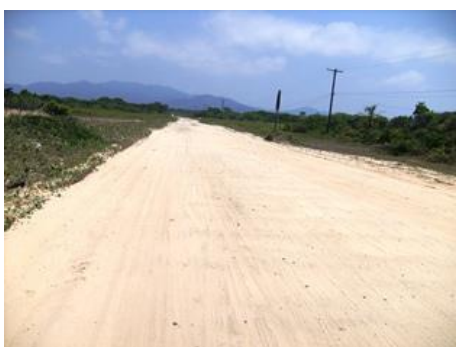


Foto 37: Estrada com solo bastante arenoso e pouco revestimento de brita (Av. da Praia - B. Pedrinhas - Ilha Comprida)



Foto 38: Estrada com solo bastante arenoso e pouco revestimento de brita (Av. da Praia - B. Pedrinhas - Ilha Comprida)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	144
Fl.n°	_____
	12.821/026/11
Proc.	_____

3.2.5 - Boas práticas

Apesar da menção desses casos em que o programa foi executado precariamente, há que se ressaltar que no geral as administrações municipais consideraram o programa muito bom e que trouxe benefícios ao município. Dos 70 (setenta) municípios, 67 (sessenta e sete) deles, o que corresponde a aproximadamente 95,7%, afirmaram que as obras realizadas foram bastante satisfatórias. Por outro lado, conforme também já relatado, boa parte dos municípios também informou que, com tantos benefícios gerados e com a qualidade dos serviços prestados, o trecho recuperado deveria ter sido muito maior ou realizado em toda a extensão da estrada.

Além do mais, a CODASP é certificada pela Fundação Carlos Alberto Vanzolini, desde 2002, em Projeto, Planejamento, Execução e Controle de obras de adequação de estradas rurais de terra, com ênfase na conservação do solo e da água, pelo cumprimento dos requisitos da norma NBR ISO 9001:2008. Assim, essa certificação demonstra que a CODASP apresenta um diferencial do modelo de intervenção para a recuperação de estradas rurais de terra, voltado tanto para a questão da melhoria na operacionalização da estrada, como para a implantação de práticas conservacionistas do solo e da água.

Por fim, outro ponto positivo a ser mencionado são as constantes inovações tecnológicas praticadas pela empresa. Um exemplo recente dessa prática é a utilização do ARM (Agregado Reciclado Misto), proveniente do entulho da construção civil e demolições, como revestimento primário do solo. Com isso, procura-se reduzir a deposição irregular de entulho e deixar de se utilizar recursos naturais não renováveis, estimulando-se o desenvolvimento sustentável. No entanto, essa inovação tecnológica ainda se encontra em fase inicial de testes, tendo sido aplicada em trechos experimentais, em diferentes tipos de solos e em diferentes proporções de misturas. Além do mais, conforme também informado pela CODASP, a extensão trabalhada poderia ter sido bem maior se não houvesse certa dificuldade na obtenção e aquisição o material reciclado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	145
Fl.nº	_____
	12.821/026/11
Proc.	_____

4 - Conclusão

O presente trabalho teve como objetivo a realização de fiscalização de natureza operacional sobre a Ação Governamental 1195 - Melhor Caminho, pertencente ao Programa 1314 - Infraestrutura e Logística para o Agronegócio, da Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento, no tocante ao aspecto operacional de seu planejamento e execução.

Com base no trabalho realizado, verificou-se que a falta de integração entre os órgãos estaduais e municipais envolvidos com a questão ambiental e com a manutenção e conservação de estradas rurais faz com que não seja realizado o devido planejamento das obras realizadas. O planejamento inadequado também se reflete na falta de integração entre as peças orçamentárias do Estado.

Essa questão, aliada à falta de indicadores, faz com que não sejam seguidos critérios objetivos para escolha das estradas que devem ser mantidas, já que a restrição orçamentária não permite que todas as estradas rurais do Estado (ou toda a extensão das estradas escolhidas) sejam contempladas com o programa.

Além do mais, a Secretaria de Agricultura e Abastecimento e/ou a CODASP deveriam cobrar dos municípios o efetivo cumprimento de sua legislação, de modo que os próprios municípios e os donos das propriedades atendidas pela estrada recuperada sejam obrigados a efetuar manutenção periódica da via que passou por obras a fim de que seja alongada sua vida útil. Mas para isso, deve haver também uma concreta transferência de tecnologia que auxilie os municípios nessa tarefa.

A partir dessas constatações, há pontos a serem aperfeiçoados no tocante ao planejamento e à execução da ação, para que esta apresente resultados mais efetivos com o alcance de todos os objetivos propostos no decreto de instituição do programa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	146
Fl.nº	_____
	12.821/026/11
Proc.	_____

5 - Proposta de Encaminhamento

Diante do exposto, os autos são submetidos à consideração superior, para recomendar à Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento que:

1. Tome as medidas cabíveis para compatibilização das peças orçamentárias do Estado (PPA, LDO e LOA) e proceda a estudo mais minucioso a fim de planejar melhor a ação;
2. Adote indicadores de desempenho e critérios objetivos para escolha das estradas que passarão por manutenção;
3. Exija dos municípios a edição de legislação pertinente ao assunto bem como exija o seu cumprimento, a fim de que a estrada recuperada tenha sua vida útil alongada;
4. Transfira, de modo efetivo, técnicas avançadas de conservação do solo e capacite as administrações municipais para esse mister; e
5. Utilize técnicas mais adequadas a cada tipo de estrada e a cada tipo de solo nas estradas que serão submetidas à manutenção.

DCG-4, em 24 de fevereiro de 2012.

Leonardo de Moraes Barros
Agente da Fisc. Financeira



6 - Referências

AMARAL, Ana Maria Pereira. ROCHA, Marina Brasil. TOLEDO, Paulo Edgard Nascimento de. MATTOS, Zilda P. de B. "Avaliação Econômica do Programa Estadual "Melhor Caminho" nos municípios de Ibitinga e Ubatuba". Instituto de Economia Agrícola. São Paulo, 2000. Disponível em: <http://www.iea.sp.gov.br/out/verTexto.php?codTexto=508> Acesso em janeiro de 2012.

BRASIL. Lei Estadual nº 13.123 de 8 de julho de 2008. Institui o Plano Plurianual do Estado de São Paulo para o quadriênio 2008/2011. Disponível em: http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/planejamento_orcamento/ppa/PPA20082011/PPA.pdf Acesso em janeiro de 2012.

BRASIL. Lei Estadual nº 12.677 de 16 de julho de 2007. Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2008. Disponível em: http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/planejamento_orcamento/ldo/LDO_2008.pdf Acesso em janeiro de 2012.

BRASIL. Lei Estadual nº 12.788 de 27 de dezembro de 2007. Orça a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício de 2008. Disponível em: http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/planejamento_orcamento/orcamentos/2008/Lei_Orcamentaria_2008.pdf Acesso em janeiro de 2012.

BRASIL. Lei Estadual nº 13.124 de 8 de julho de 2008. Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2009. Disponível em: http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/planejamento_orcamento/ldo/LDO_2009.pdf Acesso em janeiro de 2012.

BRASIL. Lei Estadual nº 13.289 de 22 de dezembro de 2008. Orça a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício de 2009. Disponível em: http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/planejamento_orcamento/orcamentos/2009/Lei_2009.pdf Acesso em janeiro de 2012.

BRASIL. Lei Estadual nº 13.578 de 8 de julho de 2009. Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2010. Disponível em: http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/planejamento_orcamento/ldo/LDO_2010.pdf Acesso em janeiro de 2012.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	148
Fl.nº	_____
	12.821/026/11
Proc.	_____

BRASIL. Lei Estadual nº 13.916 de 22 de dezembro de 2009. Orça a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício de 2010. Disponível em: http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/planejamento_orcamento/orcamentos/2010/lei_orcam_2010.pdf Acesso em janeiro de 2012.

BRASIL. Lei Estadual nº 14.185 de 13 de julho de 2010. Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2011. Disponível em: http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/planejamento_orcamento/ldo/LDO_2011.pdf Acesso em janeiro de 2012.

BRASIL. Lei Estadual nº 14.309 de 27 de dezembro de 2010. Orça a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício de 2011. Disponível em: http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/planejamento_orcamento/orcamentos/2011/lei_orcam_2011.pdf Acesso em janeiro de 2012.

BRASIL. Manual nº 77 - "Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas" - "Adequação de Estradas Rurais" - Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI) - Campinas (SP) - Julho/2003

BRASIL. Site da Secretaria de Estado de Economia e Planejamento. SIMPA - Sistema de Monitoramento de Programas e Ações. Disponível em: [http://lua.planejamento.sp.gov.br/owa/epa/mnwavpctce\\$.startppa](http://lua.planejamento.sp.gov.br/owa/epa/mnwavpctce$.startppa) Acesso em fevereiro de 2012.

GONÇALVES, José Sidnei. SOUZA, Sueli Alves Moreira. SILVEIRA, Sonia Marina da. BARROS FILHO, Silvio de. "Distribuição da Malha Viária Rural e da Produção Agropecuária Municipal do Estado de São Paulo". Projeto realizado em parceria com a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa Agropecuária (FUNDEPAG). Instituto de Economia Agrícola. São Paulo, 2003. Disponível em <http://www.iea.sp.gov.br/out/LerTexto.php?codTexto=661> Acesso em janeiro de 2012.

VIVIANI, E., RAMOS, R.A.R. e LUIZ JÚNIOR, D., "Índice de Gestão de Estradas não Pavimentadas (IGENP) - Aplicação a um Caso de Estudo na Região Noroeste do Estado de São Paulo, Brasil". Trabalho apresentado durante o Congresso PLURIS 2010, de 6 a 8 de outubro de 2010, realizado na Universidade do Algarve, cidade de Faro, Portugal. Disponível em: <http://pluris2010.civil.uminho.pt/Actas/PDF/Paper405.pdf> Acesso em janeiro de 2012.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	149
Fl.nº	_____
	12.821/026/11
Proc.	_____

Lista de Anexos

- Anexo A** - Requisição de Documentos 01/11 - DCG 4
- Anexo B** - Requisição de Documentos 02/11 - DCG 4
- Anexo C** - Requisição de Documentos 03/11 - DCG 4
- Anexo D** - Macrofluxo dos Processos
- Anexo E** - Formulário de Entrega Técnica da Obra
- Anexo F** - Questionário Consolidado
- Anexo G** - Pedidos pendentes de atendimento do programa Melhor Caminho



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

	150
Fl.nº	12.821/026/11
Proc.	

PROCESSO: TCA n° 12.821/026/11 - Acompanhamento dos Programas e Ações do Governo do Estado de São Paulo para o exercício de 2011

MATÉRIA EM EXAME: Melhor Caminho

ÓRGÃO: Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento
Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo - CODASP

PROGRAMA/AÇÃO RELACIONADO: Programa 1314 - Ação - 1195

INSTRUÇÃO: DCG-4 - DSF I

Senhor Diretor Técnico de Divisão Substituto,

O relatório resultante da fiscalização de natureza operacional na ação governamental Melhor Caminho executado pela Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo - CODASP em convênio com a Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento encontra-se juntado às fls.105/149.

A fiscalização teve como base a análise dos documentos/informações e inspeções "in loco" nas estradas rurais de terra (fls.362/433 dos Anexos II e III) e obteve as conclusões de fls. 145 e proposta de encaminhamento de fls.146.

Assim, após verificação e estando de acordo com o relatado, concluído e proposto, submetemos à elevada consideração de Vossa Senhoria.

DCG-4, em 05 de março de 2012

Lilian Cristina M.Robles
Agente da Fiscalização Financeira
Chefe Respondendo