

A Rodovia Cuiabá-Santarém (BR163) como Instrumento de Desenvolvimento

20/11/03

Bertha K. Becker

1. Objetivo

Planejar o eixo de circulação como instrumento de novas oportunidades para o desenvolvimento com sustentabilidade social e ambiental, e com governabilidade.

2. Contexto

2.1 – **A Amazônia não é a mesma dos anos 1960.** Grandes mudanças ocorreram em fins do século XX, não devidamente reconhecidas. Imagens obsoletas sobre a região perduram, dificultando a formulação e a implementação de políticas públicas adequadas.

Mudanças ocorreram:

- na estrutura de conectividade – estradas, telecomunicações;
- na estrutura da economia – industrialização;
- na estrutura do povoamento – adensamento ao longo das rodovias, urbanização (70% da população total em 2000);
- na estrutura da sociedade – novas /atores sociais; organização da sociedade civil.

2.2 – **As mudanças não incidiram homoganeamente no espaço regional,** gerando grande diferenciação interna que demandam prioridades de ação diversas.

Distinguem-se:

a) 3 macrorregiões

1ª) Arco do povoamento consolidado – que deve substituir a denominação corrente de "Arco do desmatamento", pois que não é mais uma área de fronteira móvel e sim, de integração ao tecido produtivo nacional.

2ª) Amazônia Central – onde coexistem três tipos de uso do território: o povoamento histórico no Vale do Amazonas (reconversão produtiva em curso sob comando da Cargill), grandes extensões florestais e de terras indígenas, e frentes de expansão: frentes de Br 163 e do Sul do Amazonas, partindo do norte do MT e

RO, e frente do Iriri (Terra do Meio), partindo de São Felix do Xingu. Tais frentes, tendem a se juntar formando um novo e amplo arco do desmatamento, exigindo uma política de expansão controlada.

3ª) Az. Ocidental – A mais preservada porque não afetada por rodovias e com povoamento concentrado na Zona Franca de Manaus. Domínio de populações indígenas, forças armadas. Hoje, 2 novas tendências: frente de expansão ao sul, e integração continental que reativa as fronteiras políticas e atribui importante papel a Manaus, como futura capital da Amazônia sul-americana.

b) **Sub-regiões** podem ser identificadas em cada uma das 3 macrorregiões.

2.3 – Importância da diferenciação regional

a) **Nova revelação da riqueza** dos ecossistemas florestais, ainda mais considerando a Amazônia transnacional. A integração do arco de povoamento consolidado na economia nacional ressaltou a extensão da Amazônia florestal que se torna uma fronteira do capital natural condicionada ao uso de novas tecnologias. Tal fato é reconhecido internacionalmente, mas não em nível nacional. Urge uma revolução científico-tecnológica para aproveitamento do bioma amazônico em todos os níveis da produção, dos fármacos à agregação de valor em nível local, incluindo a formação de cadeias produtivas.

b) **Regiões e sub-regiões tem finalidades políticas** específicas cujo atendimento pelo setor público poupa recursos – por vezes distribuídos de modo homogêneo e disperso. Ademais, as regiões permitem identificar os parceiros e as negociações a serem feitas. Tratam-se de grandes vantagens em face dos poucos recursos do Estado cuja presença na região é uma demanda de todos os atores seriais.

3. O Problema: Custos e Benefícios

3.1 – A **avaliação ambiental estratégica** é condição da escolha da melhor alternativa do eixo a ser construído, se ferrovia, hidrovía ou rodovia. No caso em pauta, os custos e benefícios dessas alternativas não foram cogitados, partindo-se da proposta da rodovia. É possível ainda realizar tal avaliação?

3.2 – **Benefícios.** A infraestrutura é uma demanda de todos os atores sociais. Em nível nacional e para a grande produção regional, trata-se de reduzir o custo Brasil e obter melhores condições de acesso a mercados. Em nível regional/local, para os pequenos produtores, trata-se de tentar se inserir nos mercados, mediante estradas vicinais, via de regra não consideradas no planejamento.

No caso da BR 163, que só no trecho Garantá do Norte (MT)-Ruropolis corresponde a 870 ou 784 Km (dados controversos) e mais 32 Km para ligar o porto de Miritituba (Itaituba) à BR 163, o grande beneficiário é o produtor de soja, sobretudo de MT. Segundo alguns, também a Zona Franca de Manaus será beneficiada na exportação de seus produtos para o sul.

Trata-se portanto, de reduzir tempo e custo para duas produções extremamente significativas: a soja, de importância nacional para o balanço de

pagamentos, e os produtos da Zona Franca, de importância para a economia regional.

Custos. Podem ser muito elevados: risco de destruição da riqueza florestal em extensa área, formando um novo arco como acima referido, grande grilagem de terras públicas; grande fluxo de migrantes com risco de não serem absorvidos e risco de expulsão de pequenos produtores locais; conflitos sociais e de governabilidade.

4. Estratégias

4.1 – Fundamentos

- a) transversalidade – já em curso, incluir o MCT;
- b) reconhecer a terra e a floresta como bem público e componentes cruciais do poder do Estado.

4.2 – Medidas prévias

- a) cautela na difusão da informação sobre a obra, pois que a mera expectativa de sua construção desencadeia movimentos de migração e grilagem;
- b) questão da terra:
 - levantamento e análise da situação fundiária a ser inserida no Eia-Rima, em dois níveis: o eixo da rodovia, já ocupado, e para além de 100 Km de cada lado, onde já se faz a grilagem por madeiras;
 - ordenamento do território, envolvendo estudos sobre a região (muitos já existentes) e zoneamento ecológico-econômico (ZEE), sendo possível utilizar o que foi realizado recentemente pelo estado do Pará;
- c) revisão do cálculo de fluxo de caixa do empreendimento, internalizando os custos:
 - dos serviços ambientais dos ecossistemas impactados;
 - os custos sociais do deslocamento de populações locais e fluxo de migrantes;
 - os custos políticos, da presença necessária do Estado.
- d) diálogo com a opinião pública local, como processo democrático e para fins de negociações (base do ZEE).

5. Linhas de Ação

5.1 – Desdobramento das estratégias

- a) questão fundiária. Estabelecer critérios e condições que desestimulem a grilagem e novas apropriação:
 - criar um marco zero para regularização das terras apropriadas e somente para as que não impliquem na expulsão de pequenos produtores;

- concessão de terras públicas e não mais titulação. Tudo em vista a dificuldade de controle pelo poder público, envolver o setor financeiro no controle, com um sistema do aval e garantia baseado em indicadores de qualidade do uso da terra (produtividade, degradação de solos e mananciais, etc.).
- b) **ordenamento do território.** Corresponde a um sistema de áreas de concessão formando um mosaico de áreas articuladas ao longo do eixo (ZEE), implementadas por diferentes atores e baseadas na negociação:
- o maior investimento público deve ser na valorização da floresta (MMA, Ibama, MCT) envolvendo: áreas protegidas, flonas nacionais e estaduais de produção com manejo florestal e certificação da madeira, Cenflora (para treinamento no manejo da floresta) e base de pesquisas sobre biodiversidade. Organizar cadeias produtivas baseadas no extrativismo e/ou cultivo de plantas para abastecer o Centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA, Manaus), tirando partido da presença da rodovia;
 - setor agropecuário: intensificação da pecuária, controle da erosão e dos mananciais na produção de soja, estímulo à organização da pesca e à produção de alimentos para abastecimento do próprio eixo (Embrapa, MCT, Universidades) e implantação de núcleos de reforma agrária (Jucra);
 - setor de serviços: planejamento de núcleos urbanos e vicinais, capazes de abrigar serviços de apoio à população – educação, saúde, informação, – saúde e serviços de apoio à produção – frigoríficos, laticínios, óleos, frutas, etc. – e de gerar emprego e renda. O ecoturismo é também importante alternativa (o Ministério do Planejamento e as Universidades tem importante colaboração a dar nessa questão).
- c) **diálogo permanente com a sociedade local**
- identificação dos atores: Carta da Alta Floresta, Movimento para o Desenvolvimento da Transamazônica e do Xingu (MDTX, sede em Altamira), Santarém, Itaituba e núcleos da rodovia – cidades de Nova Progresso, Castelo dos Sonhos e núcleos de pequenos produtores (Trairão, por ex.);
 - identificação das negociações possíveis..

5.2 – Rigor na Execução-Monitoramento

Condição essencial do sucesso do planejamento.

- a) no eixo – Incra/Ibama/Funai.
- b) para além de 100 Km de cada lado do eixo – força-tarefa constituída, além das instituições atuantes no eixo, das Polícias Federal e Militar, Exército, Sipam, Ministério Público, Cooperação Internacional.

Observação – quem paga os custos das linhas de ação sobretudo do ZEE? Não deve ser o setor privado?