



Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Ministério do Meio Ambiente e Amazônia Legal
Ministério da Integração Nacional
Ministério dos Transportes
Ministério do Desenvolvimento Agrário

**PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA A
REGIÃO DE INFLUÊNCIA DA RODOVIA BR-163
(PLANO CUIABÁ-SANTARÉM SUSTENTÁVEL)**

Diretrizes para sua elaboração e implementação
(Versão 29.01.2004)

Brasília, fevereiro de 2004



Sumário

INTRODUÇÃO.....	03
1. CONTEXTUALIZAÇÃO DA PROPOSTA	04
2. DESCRIÇÃO DA OBRA DE PAVIMENTAÇÃO DA RODOVIA CUIABÁ-SANTARÉM...	07
3. PROPOSTA DE ELABORAÇÃO DO PLANO BR-163 SUSTENTÁVEL.....	09
3.1 Diretrizes Estratégicas	09
3.2 .Área de influência da BR-163	10
3.3. Principais Etapas Previstas no Plano BR-364 Sustentável	10
3.4. Considerações sobre o Modelo de Gestão do Plano	14
3.5 Ações Emergenciais	14
3.6 Ações estruturantes	14
ANEXOS	
Anexo 01: Cronograma de Atividades.....	15
Anexo 02: Ações Emergenciais.....	16
Anexo 03: Listagem Preliminar de Ações Estratégicas do Plano BR-163 Sustentável.....	17

INTRODUÇÃO

Este documento apresenta uma proposta de metodologia para a preparação e implementação de um plano de ordenamento territorial e desenvolvimento sustentável da região de influência da rodovia Cuiabá-Santarém (BR-163), cuja pavimentação está prevista no Plano Plurianual 2004-2007. Esta iniciativa visa a contribuir para uma nova abordagem no planejamento de obras de infra-estrutura na região amazônica no âmbito do PPA. O documento foi elaborado à luz das diretrizes do Plano Amazônia Sustentável (PAS) que propõe estratégias para o desenvolvimento da Região Norte e do Plano de Ação para a Prevenção e Controle de Desmatamento na Amazônia Brasileira.¹ A proposta foi elaborada por um grupo técnico, formado por representantes dos Ministérios do Planejamento, da Integração Nacional, do Meio Ambiente, dos Transportes e do Desenvolvimento Agrário.

A primeira parte apresenta um breve histórico sobre a BR-163 e o processo de ocupação territorial e de utilização dos recursos naturais relacionados à abertura desta rodovia nos anos 70. Além disso, são apresentadas considerações sobre demandas para a pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém, especialmente em seu trecho paraense, os riscos de impactos sociais e ambientais negativos e o desafio de inserir a obra numa estratégia de ordenamento territorial em bases sustentáveis. A segunda parte do documento apresenta informações sobre as especificações técnicas da obra de pavimentação da rodovia BR-163. A terceira parte apresenta um esboço de metodologia para a elaboração e implementação de um plano de ordenamento territorial e desenvolvimento sustentável na região de influência da BR-163, considerando a sua articulação com o processo de licenciamento ambiental da pavimentação da rodovia. Essa parte inclui observações sobre o modelo de gestão do plano, com atenção especial para necessidades de coordenação interministerial, estabelecimento de parcerias com governos estaduais e municipais e participação da sociedade civil e do setor privado em nível local.

Por fim, os anexos do documento incluem: i) um cronograma de preparação e execução inicial do Plano, ii) uma proposta de ações emergenciais, a serem iniciadas no curto prazo, a partir de janeiro de 2004, e iii) um esboço de ações estratégicas que devem compor o Plano BR-163 Sustentável.

Brasília, dezembro de 2003

¹ O Plano Amazônia Sustentável foi lançado inicialmente num encontro entre o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e Governadores da Região Norte em maio de 2003. A elaboração do Plano tem sido coordenada pelo Ministério da Integração Nacional, tendo como secretaria executiva o Ministério do Meio Ambiente. O Plano se encontra em fase inicial de discussão e validação. O Grupo Interministerial de Trabalho Permanente sobre Desmatamento na Amazônia, instituído por Decreto Presidencial em 03 de julho de 2003, é coordenado pela Casa Civil/PR, conta com a participação de 11 ministérios. e se encontra em fase de validação junto aos estados e sociedade civil

1. CONTEXTUALIZAÇÃO DA PROPOSTA

Construída em 1973, entre os rios Tapajós e Iriri-Xingu, a rodovia Cuiabá-Santarém, a exemplo de outras rodovias federais da época na região amazônica, ocorreu num contexto de fortes interesses geopolíticos do Governo Federal, relacionados à integração nacional e à expansão das atividades econômicas. Na ausência de qualquer esforço consistente de planejamento, a abertura desta rodovia resultou na instalação de frentes de colonização e de ocupação econômica, associadas a migrações desordenadas, desflorestamento e exploração predatória dos recursos naturais, além de conflitos sociais com significativas perdas de vidas humanas, a exemplo do caso trágico do povo indígena Panará, que habita a região desde tempos imemoriais².

Como rodovia não pavimentada, em particular no trecho ao norte da divisa entre Mato Grosso e Pará, a BR-163 tem servido muito pouco ao desenvolvimento social e econômico da região e do país, tendo em vista as dificuldades de tráfego durante boa parte do ano devido às chuvas. Assim, a rodovia tem apresentado um baixíssimo nível de benefícios, em contraste com seus altos custos econômicos, sociais e ambientais. Por esta razão, a perspectiva da sua pavimentação tem sido longamente reclamada por populações que hoje vivem em sua área de influência, que dela necessitam para o escoamento dos seus produtos e para a atenção às suas demandas de assistência básica.

Mais recentemente, a pavimentação da BR 163 se tornou uma reivindicação de grandes produtores de soja do norte de Mato Grosso, que buscam a diminuição dos custos de frete, associados à utilização dos portos de Miritituba e de Santarém (PA).³ Outro setor da economia com interesse na pavimentação da rodovia é a Zona Franca de Manaus, que será beneficiada pela diminuição dos custos de transporte de seus produtos para o sul do Brasil. Trata-se, portanto, de reduzir o tempo e custos de transporte para dois setores econômicos significativos: a soja, de importância nacional para o balanço de pagamentos, e os produtos da Zona Franca, de importância para a economia regional. Empresas desses dois setores formaram um consórcio para negociar com o Governo a sua participação na pavimentação da BR-163, por meio de Parceria Público-Privada (PPP).

Tendências e riscos potenciais da pavimentação da BR-163

Não obstante seus potenciais benefícios sociais e econômicos, a pavimentação da BR-163, como obra de grande envergadura que envolve extensas regiões de duas unidades da federação (PA e MT), levanta, num contexto de baixa presença do Poder Público na região, preocupações quanto às possíveis consequências socioambientais, oriundas de processos de migração desordenada, grilagem e ocupação irregular de terras públicas, concentração fundiária, desmatamento, aumento da criminalidade e agravamento das condições de saúde pública.

A mera expectativa de conclusão do asfaltamento da BR-163 tem contribuído para a aceleração de processos de ocupação desordenada do território e de exploração predatória dos recursos naturais, sobretudo nos últimos três anos.⁴ Entre a rodovia e a bacia do rio

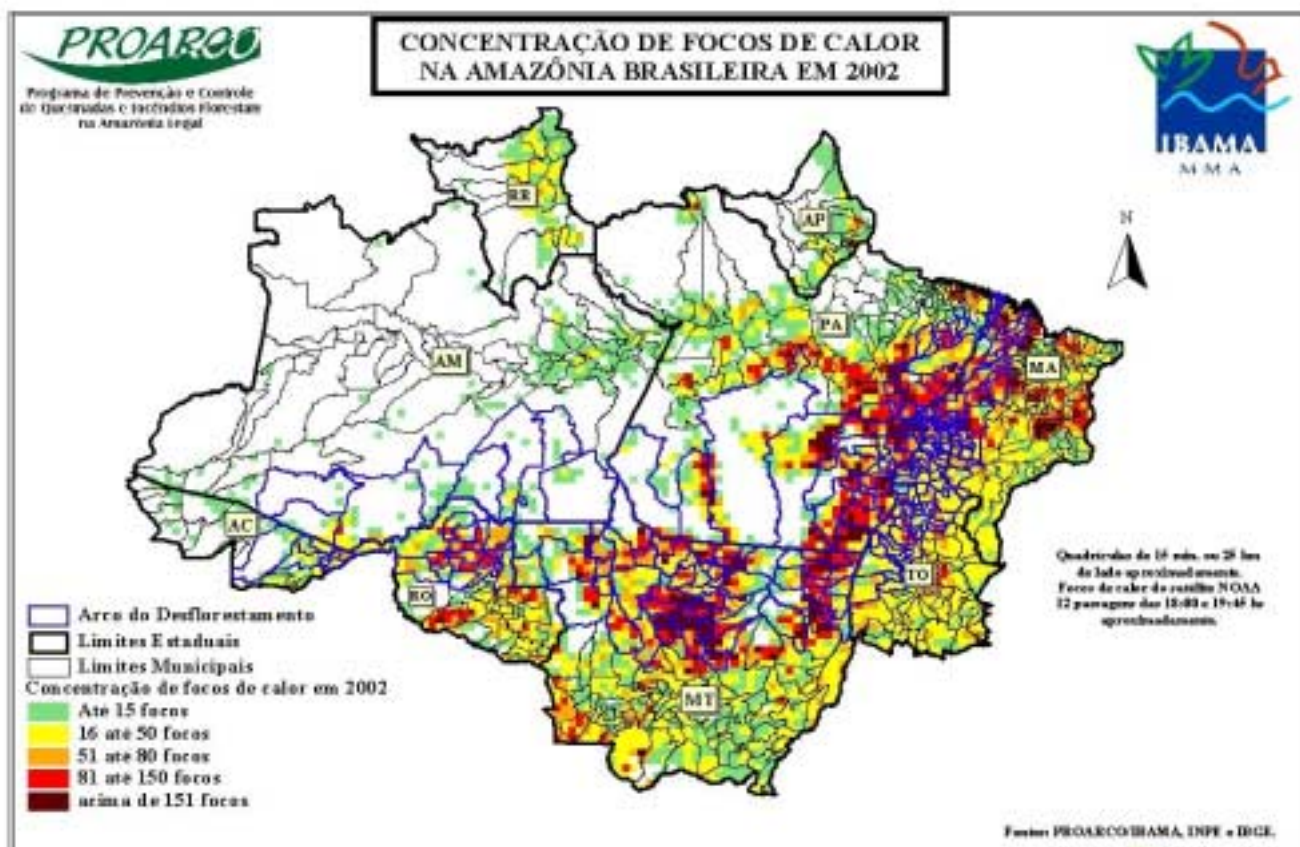
² : vide: SCHWARTZMAN, Stephan. Panará: a saga dos índios gigantes. *Ciência Hoje*, Rio de Janeiro : SBPC, v. 20, n. 119, p. 26-35, abr. 1996; ARNT, Ricardo, PINTO, Lúcio Flávio; PINTO, Raimundo; MARTINELLI, Pedro. "Panará: a volta dos índios gigantes". São Paulo: Instituto Socioambiental - ISA, 1998. 166 p.

³ Estima-se que a pavimentação da BR-163 poderá diminuir em cerca de R\$ 20,00 por tonelada o custo de transporte da soja do norte do Mato Grosso voltada para exportação, na medida em que viabilizará a utilização do terminal hidroviário de Santarém, como alternativa aos portos de Santos e Paranaguá.

⁴ Segundo dados do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia-IPAM, as serrarias estabelecidas na sub-região entre Castelo de Sonhos e Trairão (PA), ao longo da BR-163, aumentaram de 114 em 2000 para 270 em 2001. Isso representa um aumento estimado da área de floresta explorada de 600 km²/ano para cerca de 920 km²/ano.

Xingu, madeireiros exploram, de maneira predominantemente ilegal, as florestas da região denominada de Terra do Meio. A cada estação de corte, na época seca, centenas de ramais são abertas para exploração seletiva da madeira. Em muitos casos, a exploração madeireira é realizada de forma intensiva, sem práticas de manejo, gerando um expressivo aumento de biomassa seca, que torna a floresta altamente vulnerável à invasão do fogo, oriundo de pastagens e roçados em áreas vizinhas (ver Figura 1). Estima-se que a exploração madeireira não-sustentável represente até 90% de toda madeira extraída da floresta.

Figura 01: Áreas críticas de desmatamento na Amazônia Brasileira



A grilagem de terras públicas tem se acentuado na região da Cuiabá-Santarém nos últimos anos. A abertura de estradas clandestinas por madeireiros, em lugares isolados, facilita a entrada de grileiros e posseiros, que praticam derrubadas para estabelecer a posse da terra. Um dos alvos principais dos grileiros é a Terra do Meio, entre os municípios de Altamira e São Félix do Xingu (PA). A grilagem de terras públicas tem ocorrido de forma associada ao desmatamento acelerado, à exploração madeireira ilegal e a outros atos ilícitos, como o trabalho escravo e o porte ilegal de armas.

Os conflitos pela terra têm aumentado de forma alarmante na região de influência da rodovia Cuiabá-Santarém, onde são registrados diversos casos de violência contra trabalhadores rurais em municípios como Trairão, Novo Progresso, Itaituba e Altamira (PA). Segundo dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT), foram registrados oito assassinatos em conflitos pela terra no Estado do Pará no ano de 2001, aumentando para vinte em 2002. As principais vítimas dos assassinatos têm sido lideranças de trabalhadores rurais,

posseiros e dirigentes sindicais. No ano de 2002, 100 famílias estiveram envolvidas em conflitos pela terra somente nos municípios de Altamira e Novo Progresso⁵.

Segundo dados do INPE, a região de influência da BR-163, no norte de Mato Grosso e sudoeste do Pará, tem apresentado um dos mais elevados índices de desmatamento e queimadas na Amazônia nos últimos anos. Esses dados refletem tendências como a grilagem de terras públicas, a exploração madeireira predatória, a expansão da pecuária extensiva e o aumento de incêndios florestais.

Cabe salientar que a intensificação de práticas como a grilagem de terras e a exploração madeireira ilegal têm aumentado as pressões sobre Unidades de Conservação e Terras Indígenas na região da BR-163, a exemplo da TI Baú, ocupada parcialmente por agricultores e fazendeiros que têm disputado a posse da terra com os índios.

Cenários e Desafios para o Futuro

Considerando o exposto, pode-se afirmar que a região de influência da rodovia Cuiabá-Santarém se encontra num momento decisivo de seu desenvolvimento e, dependendo de como o processo de ocupação da região for conduzido, o asfaltamento da rodovia poderá se associar a dois cenários principais:

- i. O Poder Público, os setores produtivos e a sociedade em geral conseguem controlar a exploração predatória dos recursos naturais e aproveitar seu rico patrimônio natural em bases sustentáveis, gerando um processo de desenvolvimento que leve a uma paisagem produtiva, uma população próspera e um ambiente equilibrado. Neste cenário, o asfaltamento da BR-163 serviria como exemplo de uma nova geração de projetos de infra-estrutura, inseridos plenamente em estratégias de ordenamento territorial e desenvolvimento regional sustentável;
- ii. Repetindo a trajetória histórica de outras rodovias na Amazônia, a pavimentação da BR-163 intensifica a exploração predatória dos recursos naturais da região, deixando no seu rastro conflitos sociais, aumento da pobreza, inchaço das cidades, desemprego e uma paisagem degradada e de baixa produtividade. Nesse cenário, haveria uma contribuição significativa e alarmante às taxas de desmatamento na Amazônia, com previsão de uma crescente resistência sobre as demais obras de infra-estrutura na região.

O grande desafio é como evitar o segundo e realizar o primeiro cenário. Para isso é preciso elaborar e implementar, de forma inovadora e participativa, uma estratégia de ordenamento territorial e desenvolvimento regional em bases sustentáveis, inserida em uma política ampla para a região amazônica, antecipando mudanças desencadeadas pelo asfaltamento da rodovia.

⁵ Setor de Documentação da Secretaria Nacional da Comissão Pastoral da Terra - CPT (<http://www.cptnac.com.br/conflitos/index.htm>)

2. DESCRIÇÃO DA OBRA DE PAVIMENTAÇÃO DA RODOVIA CUIABÁ-SANTARÉM

O projeto executivo da obra de pavimentação da BR-163 encontra-se em fase de concepção e, com previsão de finalização no início de 2004. De modo geral, os quadros a seguir retratam as etapas da obra. Os mapas que se seguem retratam de forma mais clara o projeto da obra de pavimentação da rodovia. A forma de financiamento e o montante da obra estão ainda em processo de definição. Além disto, os valores não deverão referir-se apenas a obra de pavimentação da rodovia, mas ao conjunto de intervenções que permitam assegurar a implementação de um plano efetivamente de desenvolvimento sustentável para a região denominada de Amazônia Central, na qual se insere a rodovia BR-163.

Subtrecho: Nova Mutum/MT - Guarantã do Norte/MT – Rurópolis/PA Etapa I – Proposta de Concessão



Situação atual:

Estado do Pará:

Subtrecho: Div. MT/PA – Rurópolis	816 km
Trecho pavimentado:	29 km
Trecho em terra:	787 km
O.A.E.: 66 pontes de madeira a substituir por concreto	

Subtrecho BR-230 – Entr. BR-163 – Miritituba	32 km
Trecho em terra:	32 km
O A.E.: 1 ponte de concreto a construir	

Estado de Mato Grosso:

Subtrecho: Nova Mutum – Santa Helena –	357 km
Trecho pavimentado:	357 km

Subtrecho: Santa Helena – Guarantã do Norte –	113 km
Trecho pavimentado:	79 km
Trecho em terra:	34 km

Subtrecho: Guarantã do Norte – Div. MT/PA –	54 km
Trecho em terra:	54 km

O.A.E.: 01 ponte de madeira a substituir por concreto

Estado de Mato Grosso:

Subtrecho: Cuiabá – Divisa MT/PA	768 km
Trecho pavimentado:	684 km
Trecho em terra:	84 km
O.A.E.: 01 ponte de madeira a substituir por concreto	

Etapa I - Objeto da concessão: 1.340 km

BR-163: Nova Mutum – Divisa MT/PA –	524 km
BR-163: Divisa MT/PA – Rurópolis –	784 km
BR-230: Entroncamento BR-163 – Miritituba –	32 km

Subtrecho: Rurópolis/PA – Santarém/PA

Etapa II – Proposta de Concessão



Situação atual:

Estado do Pará:

Subtrecho: Rurópolis (Entr. BR-230/163) - Santarém	213 km
Trecho pavimentado:	98 km
Trecho em terra:	115 km

O.A.E.: 5 pontes de madeira a substituir

Etapa II - Objeto

Pavimentar 115 km
Construir 5 pontes de concreto
Restaurar 85 km de pista existente

3. PROPOSTA PARA A ELABORAÇÃO DO “PLANO BR-163 SUSTENTÁVEL”

A elaboração e implementação de um plano de ordenamento territorial e desenvolvimento regional na região de influência da rodovia Cuiabá-Santarém, de forma articulada ao processo de asfaltamento da BR-163, exigirá um esforço inédito de integração de políticas públicas, de cooperação entre órgãos federais, de efetivação de parcerias com governos estaduais e prefeituras e de participação ativa da sociedade civil e setor privado.

3.1 Diretrizes Estratégicas

A elaboração de um plano de ordenamento territorial e desenvolvimento regional, vinculado à pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém, deve fazer parte de uma estratégia mais ampla de planejamento, norteada pelas Políticas Nacionais de Ordenamento Territorial e de Desenvolvimento Regional, que se desdobram no Plano Amazônia Sustentável (PAS).

O PAS compreende o referencial estratégico maior para o desenvolvimento da Região Norte e destaca princípios e diretrizes para três macrorregiões propostas para fins de planejamento, dentre as quais a “Amazônia Central”, que abrange o trecho da BR-163 a ser asfaltado. O Plano de Ação relacionado ao desmatamento detalha as iniciativas operacionais necessárias à contenção da evolução desse processo na região, destacando as áreas de influência das grandes obras de infra-estrutura em fase de estudos e início de implantação, como a Cuiabá-Santarém.

O PAS busca superar a aparente dicotomia entre “ambientalismo” e “desenvolvimentismo” que, até recentemente presidia a discussão sobre os rumos do desenvolvimento da região amazônica. O Plano adota três pilares como elementos de conformação da estratégia: i) uma regionalização que se desdobra em macro e sub-regiões e considera plenamente a diversidade e heterogeneidade que caracterizam a região; ii) cinco eixos temáticos: ordenamento territorial e gestão ambiental; produção sustentável com competitividade e inovação; inclusão social e cidadania; infra-estrutura para o desenvolvimento; e novo padrão de financiamento, e iii) uma visão setorial peculiar, definida a partir do contraste entre aqueles que se relacionam diretamente ao bioma floresta e os que não se relacionam com ele, na busca de encontrar meios de valorização crescente dos produtos florestais e dos modos de vida consentâneos à sua conservação. O PAS oferece, assim, uma proposta de intervenção que se estabelece a partir de outra abordagem, que busca integrar, em vez de separar, proteção e produção e estimular a criatividade, a inovação e a apropriação de conhecimentos em todas as dimensões da vida regional (PAS - Vol. 1, Item 7, Estratégia).

Com embasamento nas orientações do PAS e do Plano de Ação para a Prevenção e o Controle do Desmatamento na Amazônia Brasileira, a presente iniciativa estratégica, denominada provisoriamente de “Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável da Área de Influência da Rodovia BR-163” (ou “Cuiabá-Santarém Sustentável”) deverá estar calcada nas seguintes diretrizes:

- i. Ampliação da **presença do Estado** na região, em todos os níveis (notadamente do Governo Federal), com a garantia da aplicação efetiva das leis, como instrumento primordial de arbitragem de conflitos;
- ii. Fomento à **gestão descentralizada e compartilhada das políticas públicas**, por meio de parcerias com estados e municípios, contemplando as necessidades de seu fortalecimento institucional;
- iii. Estimulo à **participação da sociedade** na elaboração e gestão das políticas públicas para a região, aumentando a transparência, governança e controle social;

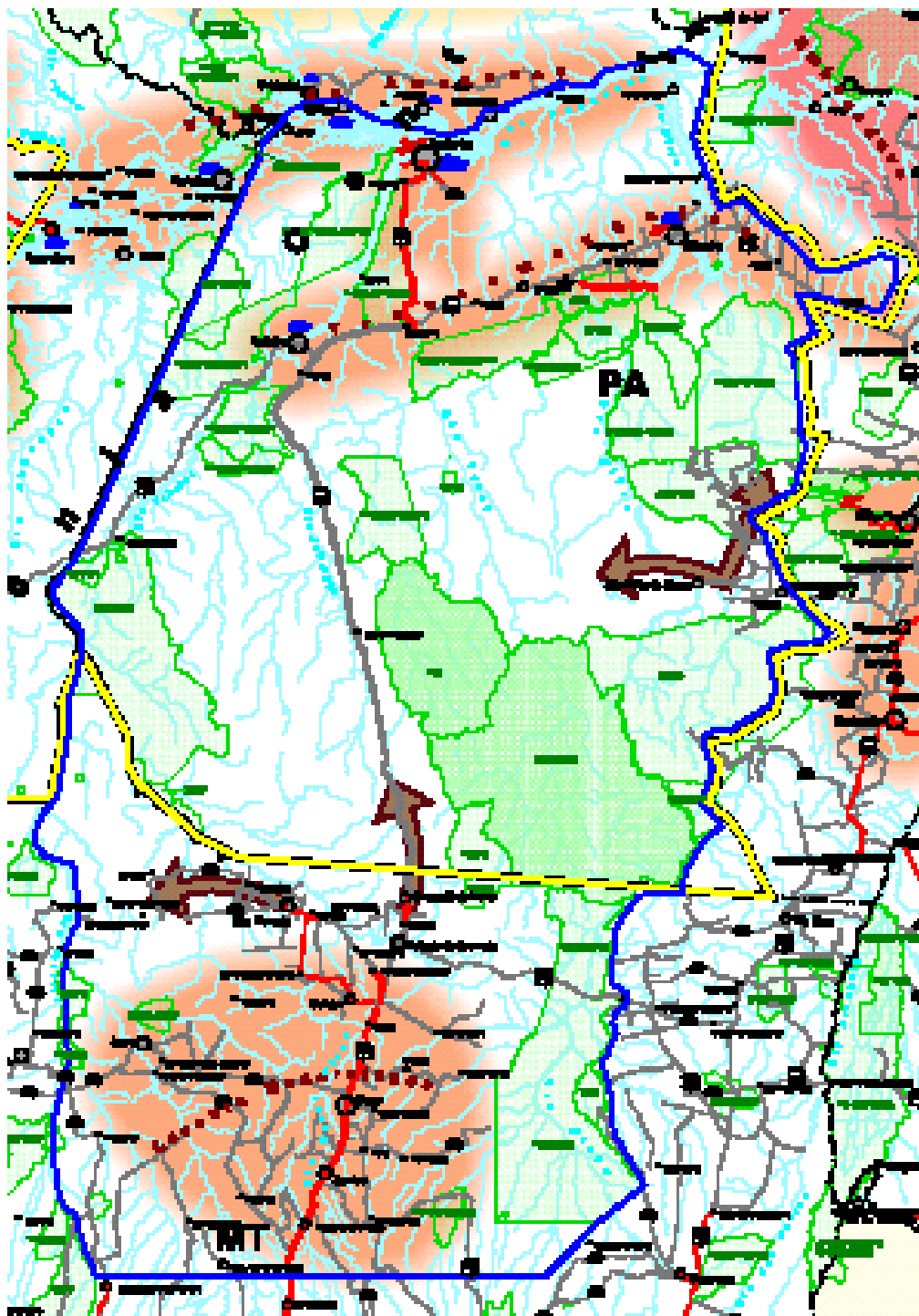
- iv. Inserção da obra de pavimentação da BR-163 num processo de **planejamento estratégico** para o **ordenamento territorial** e desenvolvimento regional em bases sustentáveis;
- v. Implementação de um **conjunto integrado de políticas públicas**, nos eixos temáticos de ordenamento territorial e fundiário; monitoramento e controle ambiental; fomento a atividades produtivas sustentáveis; inclusão social e infra-estrutura; e
- vi. Aumento da **oferta de serviços essenciais nos núcleos urbanos** da região, produzindo, maior bem-estar social e riqueza e menor pressão ambiental.
- vii. Estabelecimento da **sustentabilidade econômico-financeira** para a implementação do Plano de Ordenamento Fundiário e de Desenvolvimento Sustentável na Região de Influência da Rodovia Cuiabá - Santarém..

3.2.Área de influência da BR-163

A área de influência da BR-163, embora ainda imprecisa, foi definida para efeitos deste trabalho, como sendo a macrorregião com suas várias sub-regiões (ver Figura 2) denominada de Amazônia Central, estabelecida pelo Plano da Amazônia Sustentável – PAS, produto do Termo de Cooperação de Rio Branco – Presidente da República e Governadores da Região Norte. A Macro e sub-regiões foram delimitadas em função de variáveis como as tendências demográficas, as alterações no padrão de uso da terra, os centros dinâmicos de economia regional e os diferentes níveis de exposição à pressão do povoamento. De todas as maneiras a sua geografia final será o resultado do diagnóstico e das consultas com as comunidades locais, visto que uma região é acima de tudo o território das comunidades que se acordam em torno de um projeto de desenvolvimento comum.

A Amazônia Central é uma área cortada pelas novas estradas e outros modais oficialmente previstos e "espontâneos", estendendo-se do centro do Pará e metade norte do Mato Grosso à hidrovia do Madeira e a calha do rio Amazonas de Santarém para o sul. Trata-se de extensa região passível de expansão de atividades valorizadas em velocidade máxima nos eixos de expansão de novas fronteiras agropecuárias. É o caso da soja que já transita no Madeira e ocupará as pastagens da estrada Cuiabá–Santarém, quando asfaltada. É também o caso do corredor de povoamento ao longo do rio Juma, no Amazonas, induzido pelos assentamentos do INCRA, em estrada espontânea, do mesmo modo da frente que de São Felix do Xingu se dirige para a Terra do Meio. Hoje, os limites dessa região estão extravasados pela expansão no sul do estado do Amazonas. Envolve, além da BR-163 a BR-230 (rodovia Transamazônica), que liga cidades importantes como Itaituba e Altamira. O que configura unidade a esta macrorregião é a presença nela de três grandes frentes de expansão, de mesma natureza, e que acentua a urgência da presença ativa do Estado no ordenamento territorial e na organização das condições básicas da vida das populações.

Figura 02: Área de influência da BR-163 e referência para o Plano de Desenvolvimento Cuiabá-Santarém Sustentável



3.3 Principais etapas previstas no Plano BR-163 Sustentável

A metodologia de elaboração e implementação do Plano BR-163 Sustentável deverá envolver as seguintes etapas principais:

- i. sistematização de informações de diagnóstico sobre dinâmicas de ocupação territorial, utilização dos recursos naturais na região, logística complementar do corredor de transporte na região de influência da BR-163 e outras informações relevantes sobre características sociais, ambientais e econômicas da região, aproveitando levantamentos existentes;
- ii. realização de um processo de consulta, diálogo e negociação de um “pacto social” com diversos grupos interessados da sociedade local (governos estaduais, prefeituras, entidades da sociedade civil, setor privado) a respeito de diretrizes e ações necessárias para um plano de ordenamento territorial e desenvolvimento sustentável na região de influência da BR-163;
- iii. elaboração de uma proposta de Plano BR-163 Sustentável, a partir das consultas locais, definindo as diretrizes e ações estratégicas para o ordenamento territorial e desenvolvimento regional sustentável na região de influência da BR-163, que deverá servir de referência para um “Pacto de Concertação”, conforme está previsto no projeto de lei do PPA, envolvendo representantes de governos estaduais, prefeituras e representantes de diferentes grupos da sociedade local;
- iv. detalhamento operacional do Plano, na forma de “Pacto de Concertação”, a partir do “pacto social” negociado com os agentes locais, envolvendo a introdução de ajustes necessários na revisão anual do PPA 2004-2007; e
- v. implementação propriamente dita do Plano, com a manutenção de um cronograma de ações e metas que deverá servir de referência para a execução das obras de pavimentação da BR-163, incluindo um sistema de monitoramento e avaliação de forma permanente.

A seguir, são apresentadas breves considerações sobre cada uma destas etapas.

3.3.1 Sistematização de informações de diagnóstico

Existem vários levantamentos que servem como referenciais importantes para a elaboração de um diagnóstico para embasar a proposta do Governo Federal sobre a região da BR-163. Cabe ressaltar inicialmente o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) sobre o asfaltamento da BR-163 no trecho paraense, concluídos em outubro de 2002, que constitui um subsídio valioso para o entendimento dos potenciais impactos do asfaltamento da rodovia. Destacam-se ainda os trabalhos do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) e do Instituto Socioambiental (ISA) que têm realizado uma série de pesquisas de avaliação dos possíveis impactos do asfaltamento da BR-163.⁶

Conforme indicado no cronograma, esta etapa de trabalho deve envolver a realização de um seminário para a consolidação e o nivelamento de informações de

⁶ Os trabalhos de diagnóstico devem considerar uma ampla área geográfica que poderá ser objeto de impactos diretos e indiretos da pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém, incluindo partes do norte de Mato Grosso e a chamada “Terra do Meio” no Pará.

diagnóstico, contando com a participação de técnicos e instituições responsáveis por levantamentos já realizados.

Dentre as primeiras tarefas da etapa de diagnóstico, devem ser identificadas lacunas de informações nos trabalhos existentes, que devem ser preenchidas, no curto prazo, por levantamentos complementares

3.3.2 *Elaboração de uma proposta inicial do governo federal*

De forma integrada aos trabalhos de diagnóstico, deve ser elaborada uma proposta inicial do Governo Federal sobre princípios, diretrizes e ações estratégicas que deverão compor o plano de ordenamento territorial e desenvolvimento sustentável na região de influência da rodovia asfaltada. Esta proposta deve considerar dentre outras: i) os resultados da etapa de diagnóstico (inclusive os resultados das consultas e a análise de cenários tendenciais), ii) as diretrizes do Governo Federal, especialmente as do PAS e do Plano de Ação sobre Desmatamento na Amazônia, e iii) propostas apresentadas por governos estaduais, prefeituras e diversos setores da população regional, incluindo:

- as propostas de ordenamento territorial, contempladas nos programas de zoneamento ecológico-econômico dos estados de Pará e Mato Grosso;

os resultados da série de eventos promovidos por organizações da sociedade civil sobre a pavimentação da BR-163, realizados em novembro-dezembro de 2003 em diversas localidades da região⁷;

- as propostas específicas de entidades locais da sociedade civil, como a Fundação Viver Produzir e Preservar (FVPP), o Centro de Estudos e Formação dos Trabalhadores do Baixo Amazonas e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Baixo Amazonas; e
- as propostas de desenvolvimento da agroindústria dos empresários do norte do Mato Grosso e demais parceiros do “Consórcio Pró-Asfaltamento da BR-163”.

Dentre as questões fundamentais a serem abordadas nesta proposta inicial, incluem-se: i) a necessidade de uma clara definição sobre a área de abrangência do Plano, considerando os potenciais impactos diretos e indiretos da pavimentação da rodovia, em termos de fluxos demográficos, ocupação de terras, exploração de recursos naturais, etc; ii) diretrizes sobre o modelo de gestão do Plano, abordando questões relevantes, como a efetivação de fóruns participativos de tomada de decisão e responsabilidades institucionais de coordenação, planejamento e execução; iii) o modelo de financiamento do conjunto integrado de políticas públicas, que assegure a sinergia entre as infra-estruturas e as atividades econômicas, sociais e culturais, e a necessidade de controlar, ou reverter quando possível, os impactos negativos da expansão da ocupação; e iv) a integração entre a parceria pública privada -PPP para a concessão da obra e a estratégia de implementação do Plano BR-163 Sustentável.

3.3.3 *Negociação das diretrizes do Plano BR-163 Sustentável*

A proposta inicial do Governo para o ordenamento territorial e desenvolvimento sustentável na região deve ser objeto de um amplo processo de consulta, diálogo e negociação com os governos estaduais, prefeituras, e representantes da sociedade civil e setor privado. Deve-se dar atenção especial para as necessidades de consulta com grupos

⁷ Sinop-MT; Santarém-PA “Encontro em Defesa da Sustentabilidade do Baixo Amazonas e BR-163”; Itaituba-PA “BR-163 Sustentável: Desafios e Sustentabilidade Socioambiental ao Longo do Eixo Cuiabá-Santarém”; Itaituba-PA “Encontro Regional da Produção Familiar ao Longo da Rodovia Cuiabá-Santarém: os Desafios Para Ordenar o Território”.

historicamente excluídos em processos de formulação de políticas públicas, a exemplo dos povos indígenas e outras populações tradicionais. O principal resultado desse processo deve ser um “pacto social” sobre os princípios, diretrizes e ações estratégicas que devem compor o Plano”, inclusive em termos de sua área de abrangência e modelo de gestão. O referido processo de consulta e negociação deve ser realizado de forma articulada às audiências públicas sobre o EIA-RIMA da pavimentação da rodovia, como parte do processo de concessão da Licença Prévia pelo IBAMA.

3.3.4 Detalhamento Operacional do Plano

O processo de detalhamento operacional do Plano deverá ter como base o “pacto social” negociado com diferentes grupos interessados da sociedade local, bem como os resultados das audiências públicas sobre o EIA-RIMA. Diversos aspectos do planejamento operacional devem envolver a participação dos governos estaduais, prefeituras e organizações da sociedade. Algumas questões essenciais a serem contempladas na etapa de planejamento operacional incluem:

- ✓ Estabelecimento de um cronograma de ações (emergenciais e estruturantes) e respectivas metas, que devem nortear o cronograma de pavimentação da BR-163;⁸
- ✓ Incorporação no Plano dos resultados do EIA-RIMA, referentes a ações específicas de prevenção e mitigação de potenciais impactos ambientais, diretos e indiretos, relacionados à pavimentação da rodovia (“Programas Básicos Ambientais – PBAs”);
- ✓ Articulação do Plano com o processo de revisão anual do PPA 2004-2007, a partir do primeiro semestre de 2004;
- ✓ Integração no local de diversos programas do Governo Federal, inclusive outras obras de infra-estrutura do PPA 2004-2007, como a pavimentação da BR-230 no trecho Marabá-Altamira-Itaituba.
- ✓ Efetivação de fóruns regionais permanentes, com a participação do Governo Federal, governos estaduais, prefeituras, entidades da sociedade civil e do setor privado, para orientar a gestão do Plano; e
- ✓ Estabelecimento de um sistema ágil de monitoramento e avaliação, contendo indicadores quantitativos e qualitativos de desempenho e de impactos, a ser utilizado como ferramenta de gestão, inclusive para a análise do cumprimento de metas com as quais o cronograma de obras de pavimentação da BR-163 será vinculado;
- ✓ Estabelecimento de um mecanismo de financiamento para o Plano, com suas fontes de financiamento e contrapartidas dos entes federativos envolvidos.

3.3.5. Implementação do Plano

Conforme o item anterior (3.2.4), o sucesso do Plano dependerá, em grande medida, da capacidade do Governo de atrelar, *pari-passu*, a execução das obras de pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém ao cumprimento do cronograma de metas de ordenamento territorial e desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, é preciso não repetir os erros de outros programas de desenvolvimento regional, em que obras de infra-estrutura avançaram rapidamente, enquanto outras ações previstas, especialmente nas áreas de proteção

⁸ Este cronograma deve identificar claramente as metas a serem alcançadas antes do início da pavimentação da BR-163 e ao longo das diferentes etapas de implantação da obra.

ambiental e apoio a populações tradicionais, andaram em passos lentos, ou simplesmente não se materializaram.

Alguns pré-requisitos para enfrentar esse desafio incluem um elevado nível de coordenação entre órgãos federais; capacidade de diálogo e negociação de interesses com governos estaduais, prefeituras e grupos da sociedade local; mobilização de capacitação de pessoal para a realização de atividades chave; disponibilidade de recursos financeiros previstos em tempo hábil e agilização de tramites burocráticos; e um sistema eficiente e transparente de monitoramento e avaliação.

3.4 Considerações sobre o Modelo de Gestão do Plano BR-163 Sustentável

A definição do modelo de gestão do Plano BR-163 Sustentável deve ser uma prioridade no curto prazo. Considerando os processos em curso, de elaboração do Plano Plurianual, do Plano Amazônia Sustentável e do Plano de Ação sobre Desmatamento na Amazônia, os seguintes órgãos federais devem assumir responsabilidades de destaque: Ministério do Planejamento, Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Integração Nacional e Ministério dos Transportes. Evidentemente, outros órgãos federais deverão assumir funções essenciais no planejamento e execução de ações do Plano, a exemplo do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Ministério da Justiça. Nesse sentido, uma questão relevante é a institucionalização do processo de cooperação interministerial de forma articulada à coordenação do PAS e ao Grupo Permanente de Trabalho Interministerial sobre Desmatamento da Amazônia Legal.

Conforme citado anteriormente, um aspecto fundamental do modelo de gestão do Plano BR-163 Sustentável será a institucionalização de fóruns permanentes de diálogo e negociação com a sociedade local, contando com a participação de representantes do Governo Federal, governos estaduais, prefeituras, entidades da sociedade civil e o setor privado, mediante a utilização de instrumentos de “contratualização” (contrato de gestão, pactos de concertação e planos gerenciais).

3.5 Ações Emergenciais

Como medida de curtíssimo prazo, deve ser executado um conjunto de ações emergenciais, relacionadas à necessidade de garantir a presença do Estado na região. Estas ações emergenciais devem ter como enfoque o ordenamento fundiário e territorial, o monitoramento ambiental, o fortalecimento da segurança pública e cidadania, bem como o fomento à atividades sustentáveis. As ações propostas têm como objetivo o fortalecimento do Estado de Direito na região, a estruturação das instituições governamentais em todos os níveis e uma articulação efetiva das políticas públicas. Uma proposta inicial de ações emergenciais, com as respectivas responsabilidades institucionais, encontra-se no Anexo II.

3.6 Ações Estruturantes

No médio e longo prazo deve ser executado um conjunto de ações estruturantes, tendo como referência àquelas já sugeridas no Plano da Amazônia Sustentável (PAS), Plano de Ação de Prevenção e Controle dos Desmatamentos na Amazônia Brasileira e outras oriundas das reuniões promovidas pelas organizações sociais existentes naquela região, tais como as do Encontro de Sinop - MT (novembro de 2003), de Itaituba – PA (dezembro de 2003) e Santarém – PA (dezembro de 2003), que eventualmente possam ser incorporadas neste documento. Estas ações, listadas em caráter ilustrativo e provisório,

estão inseridas nas temáticas de Ordenamento Territorial e Fundiário; Fomento a Atividades Produtivas Sustentáveis; Monitoramento, Licenciamento e Controle Ambiental; Infra-estrutura e Energia; Inclusão Social; Fortalecimento Institucional e Questões Urbanas, conforme o Anexo III.

ANEXO I - Cronograma de Atividades

	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
ATIVIDADE / MÊS	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
1. Elaboração e Implementação do Plano Cuiabá-Santarém Sustentável																								
1.1 Definição e Implantação de Modelo de Gestão Institucional	●	●	●	●																				
1.2 Diagnóstico / Sistematização de Informações	●	●	●																					
1.3 Elaboração do Plano	●	●	●																					
1.4 Consultas locais para o esboço preliminar do Plano	●	●	●																					
1.5 Realização de ajustes na revisão anual do PPA				●	●	●										●	●	●						
1.6 Detalhamento operacional do Plano					●	●	●	●																
1.7 Implementação da fase inicial de Ações Emergenciais	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●														
1.8 Implementação do Plano									●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
2. Licenciamento ambiental da obra de pavimentação da rodovia BR-163																								
2.1 Audiências públicas sobre o EIA/RIMA				●	●																			
2.2 Concessão de Licença Prévia					●	●																		
2.3 Elaboração de PBAs						●	●	●																
2.4 Análise de PBAs (IBAMA, IPHAN)								●	●															
2.5 Concessão de Licença de Instalação									●	●	●	●												
3. Concessão da obra de pavimentação da BR-163																								
3.1 Estudos de Viabilidade	●	●	●	●	●																			
3.2 Inclusão no PND	●																							
3.3 Projeto Executivo de engenharia	●	●	●																					

3.4 Elaboração de edital de concessão				•	•																		
3.5 Publicação de edital					•	•	•																
3.6 Processo licitatório da concessão					•	•	•	•	•	•													
3.7 Assinatura de contrato											•	•											
4. Mobilização/Início das Obras													•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•

ANEXO II - Fase Inicial de Ações Emergenciais

Ação Emergencial	Principal Responsável	Parceiros
<p>1. Fortalecimento da Segurança Pública e Cidadania</p> <p>1.1. Intensificação das ações de segurança pública e cidadania</p> <p>1. Fortalecimento dos Órgãos do Governo Federal com Atuação Local</p> <p>2. Ordenamento Fundiário e Territorial</p> <p>2.1 Operações de fiscalização e implementação de medidas judiciais, visando ao combate à grilagem de terras públicas em áreas críticas;</p> <p>2.2. Supervisão de cartórios de registro de imóveis rurais, referente a práticas de reconhecimento de documentos fundiários irregulares;</p> <p>2.3. Planejamento operacional e execução de ações preliminares de implantação do cadastro georreferenciado de propriedades rurais do MDA/INCRA na região da BR-163;</p> <p>2.4. Criação de base de dados georreferenciados para sistematização de informações sobre o território (hidrografia, solos, vegetação, situação fundiária, estradas e rodovias, tendências de desmatamento e focos de calor, exploração madeireira);</p> <p>2.5. Proteção de unidades de conservação e de terras indígenas</p> <p>3. Monitoramento e Controle Ambiental</p> <p>3.1. Estruturação de sistema integrado de monitoramento de desmatamento, queimadas e exploração madeireira, possibilitando o acesso a dados atualizados entre órgãos públicos e entidades da sociedade (de forma articulada ao item 2.3)</p>	<p>MJ/DPF, Governo do Pará/Polícia Civil e PM</p> <p>MMA/IBAMA e MDA/INCRA</p> <p>MDA/INCRA</p> <p>MDA/INCRA</p> <p>MDA/INCRA</p> <p>CC/SIPAM e SDS/MMA</p> <p>MMA/IBAMA</p> <p>CC/SIPAM</p> <p>MMA/IBAMA</p>	<p>Ministério Público Federal/MPF Ministério Público Estadual/MPE MD/Comando do Exército MTE CC/SIPAM Poder Judiciário MI/ADA, MJ/PF, MPF, MJ</p> <p>MJ/PF, MD, órgãos fundiários estaduais, ONGs MJ, órgãos fundiários estaduais CC/SIPAM, órgãos fundiários estaduais, MPF MDA/INCRA, MMA/IBAMA, MT, IBGE, ONGs</p> <p>MDA/OEMA/Prefeituras</p> <p>MMA/IBAMA, OEMAs, INPE, ONGs</p> <p>MJ/PF, MD, OEMAs</p>

<p>3.2. Realização de ações prioritárias de fiscalização do desmatamento e exploração madeireira ilegal em áreas críticas de forma integrada ao combate à grilagem de terras públicas (item 2.1.)</p> <p>3.3. Realização de ações prioritárias de proteção de unidades de conservação e terras indígenas, inclusive ações educativas com populações locais em áreas de entorno;</p> <p>4. Fomento a Atividades Sustentáveis</p> <p>4.1. Identificação de Arranjos Produtivos Locais na área de influência da BR 163</p>	<p>MMA/IBAMA; MJ/FUNAI</p> <p>MI/ADA, MDIC</p>	<p>MJ/PF, OEMAs, Prefeituras, ONGs</p> <p>Comitê Interministerial de APLs</p>
--	---	--

ANEXO III - Listagem Preliminar de Ações Estruturantes do Plano

A seguinte listagem de ações estratégicas, de caráter ilustrativo e provisório, foi baseada nos produtos disponíveis do Plano Amazônia Sustentável (PAS), Plano de Ação de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Brasileira e os resultados do Encontro de Sinop – MT em novembro de 2003 (“BR-163 Sustentável: Desafios e Sustentabilidade Socioambiental ao Longo do Eixo Cuiabá-Santarém”). A proposta preliminar para o “Plano BR-163 Sustentável” deve conter uma relação mais completa de ações estratégicas com suas respectivas responsabilidades institucionais.

A) Ordenamento Fundiário e Territorial

- i. Combate a atos de grilagem de terras públicas e regularização fundiária; priorizando áreas críticas (conflitos socioambientais, desmatamento ilegal, exploração madeireira);
- ii. Implantação de cadastro fundiário georeferenciado, de forma articulada com outras iniciativas estratégicas (combate à grilagem, regularização fundiária, licenciamento ambiental, crédito rural, ITR, etc.);
- iii. Consolidação de assentamentos de reforma agrária em bases sustentáveis;
- iv. Estabelecimento de um sistema de unidades de conservação, com a criação de novas áreas e a consolidação das existentes, levando em consideração questões de biodiversidade, serviços ambientais e as territorialidades de populações tradicionais;
- v. Viabilização de sistema de concessão de terras públicas para o manejo florestal e outras atividades sustentáveis, com indicadores de qualidade e garantias sobre a utilização dos recursos naturais;
- vi. Manutenção de corredores ecológicos, considerando as necessidades de conservação da biodiversidade e serviços ambientais;
- vii. Ampliação de mecanismos de proteção das terras indígenas, especialmente em termos de prevenção de impactos de atividades de áreas vizinhas; apoio para atividades produtivas sustentáveis com povos indígenas, de forma culturalmente apropriada;
- viii. Implementação de zoneamento ecológico-econômico de forma pragmática e inovadora, como ferramenta para facilitar negociações democráticas sobre o ordenamento territorial em bases sustentáveis;
- ix. Construção de Agenda 21 em municípios do entorno da BR-163, envolvendo a criação de sinergias entre diferentes programas e projetos de desenvolvimento local sustentável (Agenda 21, PRONAF, PROMESO, PROAMBIENTE, Programa Piloto, etc.);
- x. Fortalecimento de ações de ordenamento do uso do solo e gestão ambiental em áreas urbanas, em cooperação com prefeituras e organizações da sociedade.

B) *Fomento a Atividades Produtivas Sustentáveis*

- i. Viabilizar um novo modelo de assistência técnica, com enfoque para a capacitação para o manejo florestal, a agricultura e a pecuária em bases sustentáveis, bem como a recuperação de áreas degradadas; investir em processos educativos, de formação e capacitação para agricultores familiares e populações indígenas;
- ii. Fortalecer órgãos governamentais (federal, estadual e municipal) que atuam na Assistência Técnica e Extensão Rural à produção familiar com recursos humanos e estrutura para atender a demanda dos trabalhadores rurais e populações tradicionais, de maneira integrada com outras entidades da sociedade civil que atuam na mesma direção;
- iii. Geração de emprego e renda por meio da agregação de valor e fortalecimento de cadeias produtivas e arranjos produtivos locais, priorizando cooperativas de pequenos produtores e micro e pequenas empresas;
- iv. Revisão de instrumentos econômicos (crédito, incentivos fiscais) para estimular a valorização da floresta e a melhor utilização dos recursos naturais em áreas já desmatadas em propriedades privadas, com atenção especial para a agricultura familiar;⁹
- v. Desenvolver campanhas e ações em conjunto com os produtores rurais, visando a recuperação das áreas degradadas, a prevenção e controle de queimadas e a divulgação e implementação de práticas agrícolas sustentáveis;
- vi. Promover a recuperação das áreas de preservação permanente, especialmente as matas ciliares, em toda a região;
- vii. Apoio das instituições de pesquisa (EMBRAPA, Fundos de Ciência e Tecnologia, etc.) para o manejo florestal de produtos madeireiros e não-madeireiros, agricultura ecológica e recuperação de áreas degradadas;
- viii. Criação de pólos do PRO-AMBIENTE no eixo da BR 163.

C) *Monitoramento, Licenciamento e Controle Ambiental*

- i. Implementação do monitoramento de desmatamento e queimadas de forma efetiva, possibilitando a disseminação de imagens atualizadas de sensoriamento remoto a órgãos públicos e entidades da sociedade, inclusive por meio do Sistema Integrado de Alerta ao Desmatamento (SIAD);
- ii. Implantação do sistema de licenciamento ambiental em propriedade rural, a partir da experiência pioneira da FEMA-MT, de forma articulada com cadastro fundiário georeferenciado do MDA/INCRA e órgãos fundiários estaduais;
- iii. Implementação de uma nova abordagem de fiscalização ambiental com planejamento estratégico, priorizando grandes desmatamentos ilegais e roubo de madeira em áreas críticas; integração do controle ambiental com a fiscalização da legislação trabalhista e fundiária, parcerias do Governo Federal com os governos estaduais e prefeituras, e participação ativa da sociedade local;

⁹ “Incentivar o manejo florestal sustentável através da desburocratização e facilitação na emissão de créditos adequados que possam ser feitos por agências públicas (BASA, BNDES, BB, SUDAM), bem como estabelecer linhas de microcrédito solidário menos burocráticas e mais acessíveis aos agricultores familiares favorecendo a viabilização da produção agroflorestal” (documento de SINOP)

- iv. Realização de campanhas educativas sobre a prevenção e controle do desmatamento, queimadas e exploração madeireira, e sobre práticas produtivas sustentáveis.

D) *Infra-estrutura de Transportes e Energia*

- i. Implementação de ações relacionadas aos impactos diretos da pavimentação da BR-163 (PBAs);
- ii. Fortalecimento da infra-estrutura de estradas vicinais e transporte fluvial;
- iii. Fortalecimento de infra-estrutura de energia, priorizando fontes renováveis e alternativas sustentáveis;
- iv. Estudo de logística complementar do Corredor na região de influência da BR-163.

E) *Inclusão Social*

- i. Implementação de ações prioritárias de saúde pública, educação, direitos humanos e segurança pública, conforme negociação com atores locais (GT Interinstitucional BR-163 Sustentável, etc.);
- ii. Realização de ações inovadoras de educação ambiental, de forma integrada a outras ações estratégica, inclusive nas áreas de produção e consumo sustentáveis e saúde pública;

F) *Fortalecimento Institucional*

- i. Contribuir para a “governança” na região fortalecendo o aparato governamental federal, estadual e municipal, no sentido de desenvolver os mecanismos de planejamento, gestão e monitoramento territorial. Nesse sentido, a ADA/Nova SUDAM , órgão vinculado ao Ministério da Integração Nacional, deve ter papel chave no planejamento do desenvolvimento da região de influência da BR 163, atuando como a instituição articuladora das ações do governo federal;
- ii. Apoiar o fortalecimento das organizações da sociedade civil para participar na formulação e atuarem como controladores das políticas públicas, seja aportando recursos financeiros para que estas organizações realizem projetos na região, por intermédio dos fundos setoriais, como por exemplo o Fundo Nacional de Meio Ambiente, ou na criação de mecanismos efetivos de participação, dentre eles, as permanentes consultas à população, grupos de trabalhos paritários, fóruns de concertação social e comitês de articulação federativa.

G) Planejamento dos Núcleos Urbanos

- i. proporcionar condições para que os núcleos urbanos sejam capazes de abrigar serviços de apoio a população: educação, saúde, informação e serviços de apoio à produção (frigoríficos, laticínios, agroindústrias, etc) e de gerar emprego e renda;
- ii. Disponibilização de políticas públicas básicas nos núcleos urbanos como forma de prover cidadania e minimizar impactos ambientais indesejáveis