

9 m
12/12/95 A3
34

O Banco Mundial em Rondônia – os fatos

Dennis J. Mahar *

Os programas governamentais dirigidos à abertura, à colonização e ao desenvolvimento da região amazônica, com toda a sua fragilidade ambiental, tiveram início em grande escala em meados da década de 60. Ao longo dos dez anos seguintes, a extensão da malha rodoviária, os projetos dirigidos de assentamentos e os generosos incentivos fiscais e de crédito atraíram à região tanto migrantes sem-terra quanto operações pecuárias em grande escala. No início, tanto os migrantes quanto os empresários na área de pecuária tenderam a concentrar-se na parte oriental do Pará e no norte de Goiás, hoje Tocantins, e Mato Grosso, locais em que estava mais desenvolvida a infra-estrutura básica (incluindo-se aqui as estradas Belém-Brasília e Transamazônica). Entretanto, à medida que avançava a década de 70, um número cada vez maior de migrantes começou a concentrar suas atenções no então território de Rondônia, onde, como se noticiava, lotes de terra fértil de 100 hectares eram transferidos gratuitamente aos que os solicitassem. Muitos desses colonos potenciais saíram do Estado do Paraná, onde a substituição do cultivo tradicional do café pela produção mecanizada de soja constituiu um importante fator de expulsão.

A corrida pela terra verificada em Rondônia na década de 70 é nitidamente ilustrada pelos dados do censo, que revelam o crescimento da população do estado ocorrendo à taxa de quase 16% ao ano durante o período. O órgão de assentamento do governo (Incrá) criou vários projetos dirigidos de assentamento em Rondônia, durante a primeira metade da década de 70, como parte de um esforço para acomodar esses novos colonos. Entretanto, as dimensões e a velocidade daquele novo fluxo migratório rapidamente sobrecarregaram o Incra. No final da década, a maior parte dos primeiros colonos encontrava-se em estado lastimável. Ainda que já estivesse ocorrendo produção agrícola considerável nas terras relativamente férteis da área

central de Rondônia (principalmente arroz de sequeiro e culturas anuais de subsistência, grande parte dessa produção não conseguia ser escoada para o mercado, devido às condições inadequadas da rodovia principal (BR-364), que ficava virtualmente intransitável durante os seis meses da estação chuvosa. Além disso, os colonos sofriam também a falta de outros itens básicos de infra-estrutura econômica e social, associando-se ao fato de que a malária se alastrava em proporções epidêmicas. Em Rondônia habitava também uma população indígena extremamente vulnerável, cuja própria existência via-se ameaçada pelo contato com os novos colonos.

Após consideráveis análises e debates, em 1981 o Banco Mundial aceitou a solicitação do governo referente ao financiamento do que se tornou conhecido como o Polonoroeste. Em análise publicada durante os debates, especialistas do Banco reconheciam claramente o dilema gerado pela solicitação do governo, concluindo que os efeitos negativos "seriam com certeza mais abrangentes e sérios na ausência das medidas especiais contempladas pelo Polonoroeste" (Brazil: Integrated Development of the Northwest Frontier, Banco Mundial, 1979, p. vi). Não foi uma decisão fácil, uma vez que era necessário que o Banco Mundial avaliasse as consequências prováveis de seu envolvimento em um processo já iniciado e sobre o qual o governo tinha pouco controle, em comparação com as consequências de não intervir e permitir que o processo tomasse seu próprio rumo. Nesse último caso, é praticamente certo que o governo brasileiro teria dirigido recursos para a pavimentação da BR-364, mas é questionável se, dadas as condições fiscais existentes, teriam sido disponibilizados recursos adequados para as áreas de saúde, conservação da natureza, proteção dos indígenas, pesquisa e extensão agrícola e outras, destinadas a mitigar os efeitos negativos dos processos de fronteira já iniciados.

A diretoria do Banco Mundial aprovou cinco em-

préstimos complementares em apoio ao Polonoroeste, durante os anos 1981 e 1982, totalizando aproximadamente US\$ 500 milhões. A participação do governo no financiamento totalizou cerca de US\$ 1 bilhão, incluindo um "Projeto Especial de Proteção Indígena", no valor de US\$ 26 milhões. A implementação subsequente dos vários subprogramas do Polonoroeste ficou seriamente desequilibrada. Enquanto a pavimentação da BR-364 foi executada em tempo recorde, a implementação de outras partes ia-se atrasando, em especial a dos componentes de proteção indígena e ambiental. (A ausência geral de progresso nessa área levou a um acordo informal entre o Banco Mundial e o governo do Brasil no sentido de suspender os desembolsos dos empréstimos do Banco em 1985, suspensão voluntária que durou em torno de cinco meses.) Os programas de estabilização econômica do governo instituídos durante o início da década de 80 também reduziram grandemente a disponibilidade de recursos de contrapartida e de crédito agrícola, ambos ingredientes essenciais para o êxito do programa. Na verdade, a falta do prometido crédito agrícola é um dos principais motivos pelos quais o movimento em direção às culturas perenes não correspondeu às expectativas. Ao contrário, muitos pequenos fazendeiros continuaram a praticar a agricultura tradicional envolvendo desmatamento e queimadas, o que por sua vez contribuiu para acelerar a derrubada da floresta tropical.

A falta do crédito prometido levou ao fracasso das culturas perenes

Apesar dos problemas de implementação enfrentados no âmbito do Polonoroeste, foi alcançado progresso substancial, até mesmo com relação aos seus componentes problemáticos, nas áreas de proteção das populações indígenas e do meio ambiente. Na esfera ambiental, as realizações incluíram o esta-



belecimento de órgãos estaduais de proteção ambiental em Rondônia e Mato Grosso, e a introdução de medidas corretivas para estimular o uso racional dos recursos florestais. Nessa mesma época, foi também criada uma Polícia Militar Florestal, para dar mais ênfase à imposição dessas novas leis. Além disso, os recursos do Banco Mundial foram utilizados para projetar um abrangente sistema de zoneamento agroecológico para Rondônia, que servisse como base para o desenvolvimento de estratégias apropriadas de utilização da terra para várias partes do estado. Alguns êxitos notáveis foram também verificados no âmbito dos componentes que beneficiavam a população indígena da região. Em Rondônia, aumentou em quatro vezes o número de reservas indígenas que o governo federal aceitou em demarcar, passando de quatro para dezesseis. Ao final do Polonoroeste, tinham sido demarcados oficialmente como reservas indígenas em torno de 5,5 milhões de hectares, o que representa um nível de proteção oficial que ultrapassa em muito o de qualquer outro estado da Amazônia brasileira. Além disso, o programa apoiou ainda o estabelecimento e a manutenção de 38 enfermarias, 32 escolas e 63 postos indígenas. Os dados indicam o caráter extremamente benéfico dos impactos dessas iniciativas. A população indígena do estado, por exemplo, que vinha experimentando redução em número de membros durante as décadas de 60 e 70, começou a crescer mais uma vez, passando de 3.800 indivíduos em 1987 para 4.800 em 1995.

Não há dúvida de que deverá continuar o debate sobre o Polonoroeste deve-

ria jamais ter sido concebido e implementado. Por definição, nunca se poderá saber como estaria Rondônia hoje – em termos econômicos, sociais e ambientais –, na ausência desse programa. É verdade que a intensidade e a magnitude do desmatamento em Rondônia foram aceleradas durante a implementação do Polonoroeste. Hoje, Rondônia é o estado mais desmatado da região amazônica, em termos relativos. Tanto o governo quanto o Banco Mundial claramente subestimaram desde o início a extensão da derrubada de árvores, que se deveu principalmente ao fato de que a adoção de modelos agrícolas, baseados em cultivos arborícolas como cacau, café e borracha, não alcançou as metas originais. Neste caso, os impactos negativos da falta de crédito, as variações de preços de mercado e as dificuldades técnicas (em especial a praga da "vassoura-de-bruxa" no cacau) foram previstos inadequadamente pelos planejadores do programa. Além disso, o governo não modificou determinados regulamentos que encorajavam inadvertidamente o desmatamento. Um exemplo disso é o regulamento que reconhecia a prática de desmatamento como "benfeitoria" e, como tal, prova de ocupação, para efeitos de propriedade da terra.

Por outro lado, seria demasiado simplista descartar a experiência do Polonoroeste como tendo sido um desastre completo, como a imprensa e outros meios têm constantemente rotulado. O programa representou importantes e positivas contribuições para a proteção ambiental, bem como para a proteção às vidas da população indígena de Rondônia. Além disso, deixou implantados recursos de infra-estrutura básica que continuam a contribuir para o desenvolvimento econômico do estado e para o bem-estar de sua população. Ademais, hoje em dia podem ser observados no estado exemplos de agricultura sustentável sendo desenvolvidos por pequenos proprietários, em áreas desmatadas durante a década de 80. Na verdade, a evidência disponível sugere que o conhecimento con-

vencional sobre a insustentabilidade da agricultura em Rondônia e em outras áreas da Amazônia é altamente questionável.

Outro legado do Polonoroeste é o fato de ter proporcionado lições valiosas sobre como promover a conservação e o desenvolvimento sustentável em áreas de fronteiras tropicais. Foi promovido um esforço conjunto entre o governo e o Banco Mundial, no sentido de incorporar as lições do Polonoroeste ao estabelecimento do Projeto de Recursos Naturais de Rondônia, conhecido no Brasil como Planaflo. Este projeto, apoiado por um empréstimo do Banco Mundial no valor de US\$ 167 milhões, foi aprovado pela diretoria do banco em 1992. O objetivo primordial deste projeto é dirigir investimentos e serviços somente àquelas áreas do estado que sejam adequadas para o desenvolvimento econômico sustentável. As decisões relativas a locais onde instalar infra-estrutura e serviços devem ser orientadas pelo sistema de zoneamento agroecológico, desenvolvido a partir do Polonoroeste. Dentro do Planaflo, serão desenvolvidos aprimoramentos mais detalhados ao exercício original de zoneamento de "primeira aproximação", com base em minuciosa amostragem de solos.

Outros componentes complementares do Planaflo são dedicados à melhoria da produtividade e do bem-estar dos pequenos agricultores, bem como à preservação da biodiversidade através do estabelecimento de unidades de conservação, reservas indígenas, reservas extrativistas e florestas nacionais. Além disso, o projeto visa fortalecer as capacidades técnicas e administrativas das principais instituições estaduais. A fragilidade institucional já foi identificada como tendo sido um dos principais fatores que debilitaram a implementação do Polonoroeste. Finalmente, uma característica particularmente inovadora do Planaflo é a participação eficaz das comunidades locais e das ONG, tanto na criação quanto na implementação do projeto. Atualmente, as ONG representam a metade dos membros das Comissões

Normativas que analisam cada um dos subcomponentes do projeto, estando também representadas no Conselho Deliberativo do projeto, que aprova o plano operacional anual do Planaflo. Esta característica de participação representa um afastamento importante da estrutura do Polonoroeste, que adotava uma abordagem decididamente de cima para baixo.

Houve atrasos na execução de componentes críticos de proteção ambiental

Infelizmente, os gastos com a implementação do Planaflo foram menores do que o Banco esperava. Houve sérios atrasos na execução de componentes críticos de proteção ambiental e assistência às populações indígenas, ainda que possa ser observado um progresso moderado nessas áreas. Foram também encontradas dificuldades na coordenação de políticas federais e estaduais potencialmente conflitantes, na área de utilização da terra. Deve-se ressaltar, entretanto, que a introdução do zoneamento agroecológico, com o apoio do Banco Mundial, classificou 60% do Estado de Rondônia como efetivamente fechado ao desenvolvimento, impedindo assim a realização de planos para construção de rodovias, assentamentos e outros investimentos em áreas sensíveis do ponto de vista ambiental. Finalmente, apesar de sua incorporação à estrutura do projeto, muitas ONG acreditam que não recebem informações completas sobre as discussões empreendidas pelos governos estadual e federal e pelo Banco Mundial. Existem também pontos de vista divergentes entre determinadas ONG sobre como certas questões – em especial a política referente à terra – devem ser encaradas.

Os motivos dos problemas iniciais da implementação do Planaflo são bem reconhecidos, tanto pelo Banco Mundial quanto pelo governo. É possível que o mais importante seja o pro-

jeito inovador – porém complicado – do Planaflo, combinado à ainda frágil capacidade institucional em níveis estadual e local. São também importantes os fatores políticos, incluindo as frequentes mudanças de pessoal associadas às eleições estaduais e nacionais no final de 1994. A introdução do zoneamento de utilização da terra em Rondônia em si mesma já havia perturbado o equilíbrio político do estado, ao estabelecer "ganhadores" (os interesses em áreas declaradas como adequadas para o desenvolvimento) e "perdedores" (interesses em áreas declaradas como não abertas ao desenvolvimento). Somado a esses aspectos específicos de Rondônia está o impacto mais generalizado da atual política fiscal, que tem restringido em muito a capacidade dos estados (e, em menor escala, do governo federal) de fornecer os recursos de contrapartida em tempo hábil.

As dificuldades atualmente experimentadas em Rondônia levaram um grupo de ONG a solicitar que o Planaflo fosse objeto de análise por parte do Grupo de Inspeção independente do Banco Mundial. Após uma missão de levantamento de fatos realizada no Brasil, o grupo apresentou suas conclusões à diretoria do Banco Mundial em setembro de 1995. A diretoria concluiu que era necessário obter mais informações; antes que pudesse tomar uma decisão quanto à necessidade ou não de uma inspeção completa do Planaflo. Enquanto isso, ações recentes do governo não levam a crer que existem razões para um otimismo cauteloso quanto a melhorias na implementação. Entretanto, manter o equilíbrio entre a necessidade de proteger o meio ambiente e atender aos legítimos anseios da população local por um desenvolvimento sustentável na região amazônica, continuará a representar enormes desafios tanto para o governo quanto para o Banco Mundial nos próximos anos.

* Cidadão americano, representante-residente do Banco Mundial no Brasil. Foi chefe da Divisão de Meio Ambiente do banco para a América Latina e é um dos poucos especialistas da instituição em questões amazônicas.