

AVALIAÇÃO DE PROGRAMA

UMA AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS RECENTES DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL: PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO NOROESTE - POLONOROESTE*

Marie Madeleine Mailleux Sant'Ana

Assistente Social.

*Pós-graduada em Planejamento Regional e Desenvolvimento Rural,
no IEDES/Paris I - Sorbonne.*

*Consultora autônoma junto a organismos internacionais (PNUD, BIRD, BID, FAO)
e entidades nacionais públicas e privadas.*

Resumo: O POLONOROESTE caracteriza-se menos pela sua abrangência territorial do que pela complexidade institucional da sua execução e pioneirismo de algumas das intervenções propostas na fragilidade dos ecossistemas da Bacia Amazônica. Esses aspectos são considerados, numa análise do programa que abrange os seguintes tópicos: a) contexto em que foi criado; b) suas justificativas, concepção e objetivos; c) as diversas fases: realizações e problemas entre o planejamento e a execução dos projetos; d) as repercussões sobre o ecossistema, as populações indígenas e o povoamento do Noroeste brasileiro. Por fim, critica a falta de inserção da política de desenvolvimento regional, que orienta o POLONOROESTE, numa política mais ampla de desenvolvimento nacional integrado.

Palavras-chave: Desenvolvimento Nacional, Desenvolvimento Regional, Política de Desenvolvimento, Programas de Desenvolvimento, Projetos de Desenvolvimento, Brasil-Região Nordeste, POLONOROESTE.

1. INTRODUÇÃO

O POLONOROESTE é um programa de desenvolvimento regional de grande porte. Envolve os Estados de Mato Grosso e Rondônia, além de numerosas agências federais. Três dos seus cinco projetos constitutivos

* Este trabalho integra a pesquisa "Diretrizes para um Plano de Ação do BNB (1991-1995)", cujo relatório-síntese foi publicado na REN vol.24, nº 1/4, jan/dez 1993 (Nota do Editor).

obedecem à sistemática de projeto de desenvolvimento rural integrado - PDRI e contam com a participação de aproximadamente quarenta agências executoras, de diversos níveis administrativos.

O programa localiza-se na Bacia Amazônica, de conhecida fragilidade ecológica, onde as condições da acelerada colonização e outras formas de ocupação (extração de madeira, garimpagem) constituem alto risco para o meio ambiente e para as numerosas comunidades indígenas ali residentes.

A maior parte do empréstimo destina-se ao financiamento de uma ampla rede viária: 1.500 km de estrada pavimentada (BR-364) e 8.300 km de rodovias secundárias; essa opção, de per si, contradiz o modelo de desenvolvimento proposto.

Em fins de 1984, na avaliação de meio-termo, o Programa recebe a classificação de altamente problemático. O relatório do BIRD chega a afirmar que os rumos do Programa foram totalmente desviados, incentivando exatamente o que se havia proposto evitar. No decorrer dos anos seguintes, o POLONOROESTE continua sendo objeto de fortes críticas, tanto em nível nacional quanto internacional, por promover o "caos" ecológico sem resolver a situação sócio-econômica dos numerosos migrantes que aportaram na região.

Várias medidas são tomadas para reverter a situação. Tão somente uma avaliação à distância permitirá afirmar se essas medidas tiveram a efetividade desejada e se programas com essas características devem seguir no seu empreendimento.

Contudo, indagações dessa natureza parecem um tanto acadêmicas, não resistindo ao dinamismo dos fatos históricos. O POLONOROESTE I está em fase conclusiva; desde 1987, iniciou a preparação da sua continuação. O POLONOROESTE II (PLANAFLORO, em Rondônia, e PRODEAGRO, em Mato Grosso) entrou, recentemente, em fase de negociação entre o Governo brasileiro e o Banco Mundial. Embora esses novos projetos acenem com a inclusão de intervenções diferenciadas do POLONOROESTE I, o contexto no qual se inserem demonstra ser ainda mais crítico que o deste primeiro programa. Para melhor análise disso, evocamos no decorrer deste trabalho o conjunto de situações no qual o POLONOROESTE surgiu e se desenvolveu.

2. PROBLEMÁTICA A SER COMBATIDA - OS MOTIVOS DO PROGRAMA

Para entender as premissas explícitas e implícitas na justificativa do POLONOROESTE, convém lembrar o contexto no qual se situavam os Estados de Rondônia e Mato Grosso, no início da década de 70. O processo de ocupação da região, até então escassamente povoada, surgiu do esforço dos migrantes no início da década de 60.

A iniciativa privada, em Mato Grosso e o Governo, em Roraima, intervieram quando o movimento migratório já tinha deslanchado. A forma inicial de ocupação não obedeceu, portanto, a critérios de ordenamento racional e/ou ecológico do espaço. As decisões políticas e técnicas tomadas na época com relação à região correspondem a diretrizes governamentais, que podem ser resumidas nos seguintes pontos:

- a) o processo de modernização dos setores industriais e agrícolas das regiões Sul e Sudeste provocam a expulsão crescente de mão-de-obra. Disso decorrem fortes pressões sociais, as quais precisam ser reduzidas mediante soluções de largo alcance. A concentração fundiária no Nordeste também expulsa mão-de-obra;
- b) a abertura de novas fronteiras nas regiões Centro-Oeste e amazônica, associada a projetos de colonização dirigidos pelo Estado e, em menor escala, pela iniciativa privada, parece ser uma solução alternativa para absorver as tensões sociais;
- c) mediante a abertura de novas fronteiras, viabiliza-se também a política de segurança nacional "integrando para não entregar"; o asfaltamento da BR-364, que liga Cuiabá a Porto Velho, constitui um dos elementos-chave dessa política de integração e segurança nacional;
- d) prevê-se que esse esforço de integração geopolítica redunde também em maior participação da região recém-ocupada na economia do País.

A intervenção do Governo Federal, com abertura de estradas e de numerosos projetos de colonização oficial, acelera o processo de ocupação e desencadeia um fluxo migratório sem precedentes para a região. A título

indicativo, um terço do total de projetos de colonização oficial da região amazônica foi efetivado em Rondônia, entre 1970 e 83. O INCRA investiu pesadamente, procurando sancionar e regulamentar o processo de ocupação através da criação dos Projetos Integrados de Colonização (PIC), Projetos de Assentamento Rápido (PAR), Projetos de Assentamento Dirigido (PAD) e regularização fundiária das áreas circunvizinhas, gradativamente objeto de ocupação espontânea. Na mesma época, o INCRA abre também áreas de licitação pública destinadas a grandes investidores.

O modelo de colonização dirigida, adotado pelo INCRA, obedeceu estritamente às diretrizes do Governo Federal na época: distribuição rápida e igualitária de lotes de 100 ha. Não se levou em consideração a tipologia de solos, rede hidrográfica, acidentes topográficos, área de preservação permanente e/ou inaptas para uso agrícola. Isso fez com que, apesar de a maioria dos primeiros projetos de colonização terem sido efetivados em áreas consideradas de boa ou média fertilidade, a qualidade de solos lá encontrada não é uniforme. Esse fato, aliado à ausência de racionalidade no delineamento de lotes, levou a um grau de aproveitamento agrícola muito desigual dos lotes, além de acelerar a degradação dos solos em algumas subáreas.

Convém observar que a maioria dos colonos aportados na região desconhecia as condições peculiares de uso dos solos amazônicos. Além de determinar a estrutura fundiária do estado, o leiaute idealizado pelo INCRA também condicionou o desenho da malha viária e, indiretamente, toda a possível infra-estrutura de apoio à população (saúde, educação, transporte) e à produção (abastecimento, armazéns etc.). Qualquer projeto que venha a ser elaborado deveria, necessariamente, adequar-se às características da ocupação inicial da região.

Em Mato Grosso, o processo de ocupação apresenta-se menos dirigido pelas instâncias governamentais. A fronteira do Centro-Oeste, isto é, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Goiás, foi a segunda a ser ocupada, tão logo a modernização da primeira fronteira (Paraná) apresentou sinais de declínio, já na década de 60. A primeira leva de migrantes da fronteira de Mato Grosso apresenta relativo dinamismo: ocupa áreas do Estado melhor servidas em termos de infra-estrutura e mais próximas dos centros já existentes. Essa forma de ocupação será, porém, pouco duradoura, como o comprovam as análises da evolução fundiária já no fim da década de 70 e, com maior ênfase, no início da década de 80. Embora o processo de ocupação tenha-se iniciado em ambos os estados pelas mesmas razões fundamentais, suas ca-

racterísticas apresentam-se rapidamente diferentes, devido às melhores condições de modernização de Mato Grosso. Neste estado, a rápida introdução de soja e cana em propriedades médias e grandes torna a expulsar parte significativa dos migrantes.

É no decorrer desse franco processo de ocupação de ambos os estados que se inicia a elaboração do POLONOROESTE. Inicialmente, a maior preocupação do Governo brasileiro está em dotar a região de infra-estrutura que dê suporte à colonização da região, seja dirigida, como em Roraima, ou espontânea.

Trata-se, em primeira instância, de garantir aos colonos já assentados condições de fixação, tais como: estradas para transporte, comunicação e escoamento da produção; criação de Núcleos Urbanos de Apoio Rural (NUARs) (Rondônia) que, em locais de entroncamento viário, constituam-se sedes administrativas distritais e contem com infra-estrutura básica de prestação de serviços na área de saúde, educação, assistência técnica e social, fomento agrícola, comercialização etc.

Prevê-se também - além de dotar a região de uma infra-estrutura básica de saúde - reforçar significativamente os serviços de saúde pública preventiva e curativa, até então restritos à rede privada e escassamente interiorizados. Particular atenção deverá ser dada às endemias regionais (malária, leishmaniose), cujos índices já se tornaram alarmantes no fim da década de 70. Considera-se também que medidas de proteção e apoio às comunidades indígenas precisam ser tomadas, em virtude da inevitável influência do processo de ocupação sobre essas populações nativas, dispersas em inúmeras áreas, então parcialmente identificadas e raramente demarcadas.

Não obstante essa ampla intencionalidade do programa em fase de elaboração, a maior ênfase está sendo dada à rede viária, e, em menor escala, à outra infra-estrutura de apoio, na área social e econômica. As intervenções de prestação de serviços propriamente ditas retêm bem menos a atenção dos elaboradores do Programa. Quanto às ações de caráter ambiental, aparecem apenas como apêndice, desligadas das intervenções substantivas do Programa.

Sintetizando essa primeira fase de elaboração do POLONOROESTE, pode-se afirmar que, a despeito da intencionalidade de intervenções integradas (intersectoriais) e complementares para, por um lado, consolidar as áreas de colonização já efetivadas, dando condições de sustentação sócio-econômi-

ca à população, e, por outro lado, prevenir os efeitos do crescente fluxo migratório, antecipando medidas de ordenamento da ocupação e da preservação ambiental, os próprios objetivos do Programa encontravam-se contrariados pela excessiva importância dada à rede viária e consequências possíveis de sua implantação.

O objetivo maior do Governo (Federal e estaduais) estava concentrado na construção da BR-364 e estradas derivadas. Análises de documentos da época e entrevistas de participantes dessa fase reforçam essa afirmativa. Apenas uma minoria de técnicos (nacionais e internacionais) da época vislumbra as contradições e riscos embutidos na implantação do conjunto do Programa, sem, contudo, chegar a ter voz ativa.

Convém assinalar também que a participação dos estados envolvidos na elaboração da proposta foi mínima. O então Território de Rondônia contava com um corpo técnico-administrativo reduzido. A situação em Mato Grosso não era muito diferente, embora esteja se consolidando o estado recém-desmembrado. Esses fatos deram lugar a um debate relativamente reduzido dos próprios executores na fase de elaboração da proposta. As versões sucessivas do Programa foram, portanto, elaboradas por um grupo restrito de técnicos. Os próprios negociadores brasileiros só tiveram acesso à versão final do Programa no decorrer da própria negociação. Foram, inclusive, instruídos para não entrar na discussão de pormenores de subcomponentes do Programa, já que importava, essencialmente ao Governo brasileiro, conseguir o financiamento do projeto viário.

Embora o discurso da época enfatizasse o caráter integrado das diversas intervenções previstas no Programa, tanto em Mato Grosso quanto em Rondônia, evidenciou-se, desde esse momento, a contradição entre o discurso oficial e a política de fato.

3. CONCEPÇÃO E ADEQUAÇÃO DO PROGRAMA AOS SEUS FINS

3.1. CONCEPÇÃO DO PROGRAMA

Tal como concebido, o POLONOROESTE constitui-se de cinco projetos:

a) FASE I:

- i) Projeto de Consolidação da Colonização em Rondônia (2060-BR);
- ii) Projeto de Saúde (2061-BR);
- iii) Projeto de Rodovias (2062-BR);

b) FASE II:

- i) Projeto de Desenvolvimento Rural de Mato Grosso (2116-BR);

c) FASE III:

- i) Projeto de Novas Colonizações em Rondônia (2353-BR).

Estão sintetizados, a seguir, os objetivos e características de cada um desses projetos, tais como especificados nos relatórios de avaliação (Appraisal reports).

3.2. FASE I

3.2.1. Projeto de Consolidação da Colonização de Rondônia (2060-BR)

Assistir o Governo de Rondônia no seu esforço prioritário de expandir serviços fundamentais a 18.200 produtores de baixa renda, colonos recentemente chegados e não-proprietários. Tem-se como objetivo ajudar produtores a fazer melhor uso de seus recursos de terra e mão-de-obra, aumentando a produção e optando por uma agricultura comercial, baseada em culturas perenes mais rentáveis e aceitáveis do ponto de vista do meio ambiente, em lugar de culturas temporárias itinerantes, através dos seguintes procedimentos:

- a) extensão agrícola reestruturada e reforçada, pesquisa aplicada e melhores insumos;
- b) redução de perdas de colheitas através de transportes adicionais e melhorados, infra-estrutura de armazenagem e processamento básico;
- c) organização e treinamento de produtores, mecanismos melhorados de transferência de terra, localização seletiva de serviços e infra-estrutura rural para orientar e limitar o desenvolvimento agrícola aos melhores solos da área;

- d) melhoria do alcance e efetividade dos serviços sociais;
- e) desenvolvimento da capacidade de planejamento e implementação das instituições locais.

Através dessas ações, o projeto procura criar condições de produção agrícola e de estruturação fundiária que levem a um incremento da densidade de população agrícola nas áreas com solos de boa qualidade. O subprojeto prevê também um considerável fortalecimento institucional no momento em que o Território de Rondônia se transforma em Estado. As estruturas propostas são desenhadas para prover o mínimo de infra-estrutura capaz de sustentar a iniciativa privada sobre a qual se apoiará o desenvolvimento da região.

No projeto supracitado, o Estado iniciaria um programa de investimento para melhorar as estradas de acesso (alimentadoras) e expandir os serviços de suporte e de infra-estrutura social concentrados principalmente em 39 Centros Rurais de Serviços (NUAR). Os NUARs seriam localizados em pontos estratégicos, no interior dos projetos de colonização, ligados à BR-364 através de estradas coletoras existentes ou propostas; agiriam como novos focos de desenvolvimento comunitário e contariam com áreas comerciais e industriais. Cada um deles atenderia, aproximadamente, 1.900 famílias rurais dispersas em 600 km², propiciando-lhes um centro social onde as necessidades religiosas, de educação e lazer poderiam ser atendidas.

Experiências de outros projetos mostram a importância de medidas que receberam especial atenção no desenho desse projeto, tais como:

- a) prioridade dos produtores que solicitam, pela primeira vez, crédito rural;
- b) envolvimento pessoal dos produtores da área nos vários investimentos comunitários (sistema de mutirão);
- c) participação das agências executoras na preparação do projeto para alcançar um amplo consenso sobre o desenho e objetivos do projeto;
- d) adequados arranjos que facilitem a alocação dos recursos financeiros;
- e) clara compatibilização dos objetivos do projeto com as prioridades gerais de desenvolvimento do Governo;

- f) amplo elenco de sistemas de produção;
- g) atividades do projeto constituídas em torno da participação comunitária, respaldadas pelas tradições já existentes no Território.

3.2.1.1. Subprojetos de proteção ambiental e de pesquisa ecológica

Dadas as características e maior complexidade dos ecossistemas de trópico úmido, a perda de nutrientes em consequência da rápida decomposição dos solos, o risco de extinção da flora e fauna nas áreas de extensivos desmatamentos, o reduzido conhecimento dos ecossistemas de Rondônia, teme-se que a extensiva desaparecimento da cobertura vegetal possa vir afetar o clima da região através de mudanças na evapotranspiração, ou mesmo que as extensivas queimadas ou decomposição das florestas possam afetar as condições climáticas mundiais. Estudos de base e programa de sistemática monitoria do meio ambiente poderiam, não obstante, detectar, em tempo, as alterações ecológicas adversas. Concretamente, prevê-se desenvolver um completo leque de medidas de proteção ambiental:

- a) reforçada ação do IBDF na região, especialmente em áreas de solos pobres, para controle de desmatamento e desenvolvimento florestal;
- b) *financiamento da infra-estrutura e controle de três parques nacionais;*
- c) *financiamento de planos de manejo das florestas nacionais;*
- d) *instalação de quatro estações ecológicas onde estudos ecológicos de base poderiam ser realizados;*
- e) paralelamente, o programa de pesquisas ecológicas proveria em tempo as informações para melhorar o uso do solo e a tomada de decisões para conservação do meio ambiente, criando uma rede de estações de monitoramento ambiental, aumentando o cabedal de conhecimento da área amazônica e desenvolvendo alternativas tecnológicas baseadas no uso racional dos recursos locais, a exemplo de outras experiências existentes na Bacia Amazônica.

3.2.1.2. Subprojeto de proteção das comunidades indígenas

O rápido desenvolvimento regional levará a pressões crescentes sobre as comunidades indígenas da área. Sem proteção adequada a essas comunidades, poderá ocorrer acirrada competição por terra de áreas indígenas por parte dos colonos, além de doenças resultantes dos contatos crescentes dos índios com a população não-indígena e a alteração das condições de vida das suas populações em decorrência do extensivo desmatamento e da colonização em torno das áreas indígenas. A questão indígena entre as mais críticas a serem analisadas e satisfatoriamente resolvidas antes da futura implementação do programa proposto. Acordou-se que a FUNAI teria duas áreas prioritárias de ação:

- a) proteção das terras indígenas, particularmente aquelas próximas das novas áreas de colonização, mediante a demarcação e regularização das áreas indígenas (AI) e realocação dos invasores ilegais dessas terras;
- b) ações de saúde, campanhas preventivas e melhoramento da capacidade de prover efetiva assistência em casos de surtos de doenças contagiosas.

3.2.2. Projeto de Saúde (2061-BR)

O projeto terá um alcance limitado e focalizará os problemas básicos de saúde em sua área, de acordo com a capacidade de absorção e políticas governamentais de saúde.

Esses objetivos serão alcançados mediante:

- a) a intensificação das atividades de controle da malária no Estado;
- b) o fortalecimento e a expansão dos cuidados primários e secundários de saúde, para as populações rurais de Rondônia que residam nas proximidades dos NUARs propostos;
- c) o desenvolvimento de pesquisas aplicadas à saúde;
- d) o fortalecimento das instituições públicas envolvidas.

3.2.3. Projeto de Rodovias (2062-BR)

Como parte do Programa POLONOROESTE, o projeto viário objetiva:

- a) reduzir os custos de transporte e melhorar as condições de tráfego, mediante permanentes facilidades de transporte na região;
- b) fortalecer a capacidade institucional do DER/RO para melhorar e racionalizar a administração rodoviária do Estado, particularmente considerando sua crescente responsabilidade no Programa.

A falta de acesso aos mercados, resultando em importantes perdas de colheitas, tem sido reconhecida como maior restrição ao desenvolvimento regional. Conseqüentemente, o Programa dá especial ênfase à melhoria e pavimentação da rodovia Cuiabá/Porto Velho, assim como à melhoria da rede de estradas coletoras nas áreas de maior potencial agrícola. Prevê-se construir, ou melhorar, 2.880 km de estradas coletoras e aproximadamente 5.400 km de estradas municipais "alimentadoras", sendo 1.530 km em Rondônia e 1.350 km em Mato Grosso.

3.3. FASE II

3.3.1. Projeto de Desenvolvimento Rural de Mato Grosso (2116-BR)

O projeto em pauta visa aumentar a produção agrícola auto-sustentável, nas áreas do Estado, apropriadas para esse tipo de exploração, mediante o estabelecimento de unidades agrícolas com sistemas de produção estáveis. Focaliza a estabilização da população rural e a melhoria, a longo prazo, do desenvolvimento agrícola da área que, há dez, quinze anos, foi fronteira agrícola e, atualmente, é ocupada por pequenos produtores, expulsos de outras regiões do País, que ali estabeleceram suas bases produtivas.

Os objetivos propostos são:

- a) aumentar o nível de renda e o padrão de vida de aproximadamente 17.500 famílias de pequenos produtores com propriedades inferiores a 200 ha e prestar assistência técnica mais intensiva a 10.000 pequenos produtores menos desenvolvidos;

- b) promover um desenvolvimento auto-sustentável e racional da produção agrícola, principalmente mediante aumentos de produtividade, com algum aumento das áreas de culturas;
- c) intensificar os serviços agrícolas e sociais na área, expandindo e reforçando a infra-estrutura física;
- d) melhorar a capacidade governamental de planejar e executar programas similares de desenvolvimento em outras partes do Estado.

3.4. FASE III

3.4.1. Projeto de Novas Colonizações (2353-BR)

Este projeto, aprovado em fins de 1983, difere conceitualmente dos antigos projetos de colonização do INCRA. A longa preparação do projeto levou à melhoria dos modelos de colonização, que passaram a contemplar a seleção de áreas ecologicamente favoráveis; desenhos de estradas e lotes em função da topografia local; tipos de estrada que possibilitassem efetiva manutenção; a descentralização dos centros semi-urbanos; a aglomeração das reservas florestais individuais em reservas em bloco; o reforço da capacidade do Estado e procedimentos de ressarcimento dos custos, a fim de reduzir o impacto do projeto sobre o orçamento do Governo Federal.

Os objetivos do projeto consistem em:

- a) ajudar o INCRA a assentar, até 1989, 15.000 famílias de migrantes em seis áreas de Rondônia, com solos adequados, melhorando o planejamento físico das áreas de assentamento e as normas de seleção dos colonos;
- b) garantir aos colonos o mesmo nível e variedade de serviços compatíveis com aqueles atualmente desenvolvidos na primeira fase;
- c) desenvolver técnicas de desmatamento nas áreas destinadas à agricultura; prever, a longo prazo, operações coletivas de exploração de madeira;
- d) estimular os produtores ao cultivo de espécies perenes adaptadas aos solos locais;

- e) melhorar a capacidade do Governo de planejar e executar programas semelhantes de colonização em outras partes da Amazônia.

Cada uma das 15.000 famílias receberia de 25 ha (nas áreas de melhores solos) a 40 ha (nas áreas de solos mais irregulares), destinados ao uso agrícola, mais a equivalente superfície de área florestal nas reservas em bloco. Além das culturas de subsistência, os colonos empreenderiam culturas (cash crops) de hévea, frutas e, em grau menor, com financiamento privado, café. Estes se envolveriam futuramente na exploração florestal das suas reservas.

Além das atividades anteriormente mencionadas, o projeto prevê, especificamente, modalidades de exploração florestal:

- a) atividades-piloto de uso da madeira e equipamento de serraria;
- b) definição da administração e organização das atividades florestais dentro das reservas em bloco;
- c) reforço da capacidade do Estado em proteger seus parques naturais e reservas;
- d) fundos para estudos especiais com vistas a diversificar as opções agrícolas na região e a preparar novos projetos em Rondônia e Mato Grosso.

O crédito de custeio seria financiado através de canais existentes e o crédito de investimento para hévea e outros cultivos perenes selecionados seria elegível para financiamento do Banco Mundial. Os outros projetos do POLONOROESTE, ora em andamento, responderiam pelas atividades paralelas necessárias à realização dos objetivos da Fase III.

O POLONOROESTE, tal como concebido, caracteriza-se do ponto de vista formal por uma lógica indiscutível de propósitos. Não obstante essa lógica intrínseca de balancear o risco de grandes investimentos no setor viário com outros investimentos de suporte sócio-econômico dos colonos, fortes medidas conjugadas de proteção ambiental e florestal e de apoio às comunidades indígenas não foram devidamente internalizadas pelas partes envolvidas (Governo Federal e estaduais, Banco Mundial) na fase de avaliação inicial do Programa. Simultaneamente, evidencia-se uma superestimação

da capacidade institucional da coordenação geral e das agências envolvidas de levar adiante um programa de desenvolvimento regional desse porte e complexidade com, pelo menos, dois segmentos extremamente sensíveis, sem precedentes comparáveis em magnitude no País: proteção ambiental e preservação das comunidades indígenas. Conquanto do ponto de vista do Banco Mundial o Programa levasse em consideração a maioria dos riscos potenciais decorrentes dos investimentos maciços a realizar na região, a contraparte nacional e estadual parecia priorizar os aspectos de investimento, atendendo ao interesse político de integrar a região ao resto do País e de dar vazão ao intenso fluxo migratório de colonos para o Noroeste.

A rigor, pode-se afirmar que os objetivos prioritários do Programa só coincidiram parcialmente entre as partes, na fase de avaliação do POLONO-ROESTE. Essa diferença de ênfase agravar-se-á logo no início da implantação do Programa, com a alteração de certas variáveis, tais como a intensidade exorbitada do fluxo migratório, superando todas as expectativas, e o drástico corte do crédito rural subsidiado, tornando-o inacessível à maioria do público-meta, em decorrência da recessão econômica.

De fato, a reduzida concordância entre as partes envolvidas quanto aos objetivos do Programa constituiu um sério *handicap* para a implementação do POLONOROESTE, por comprometer, desde o início, a compreensão mútua entre as partes envolvidas.

Apesar de o desenho do programa revelar-se coerente com seus objetivos e com a problemática da região, essa coerência caracteriza-se pelo formalismo. A amplitude conceitual e a complexidade operativa do Programa não parecem ter sido devidamente compreendidas pelas diversas partes quando da elaboração e negociação do Programa. Nesse particular, chama a atenção o fato de o 5º projeto, "Novas Colonizações" - apesar de ter sido negociado no 2º ano de implantação do Programa - não escapar a esse mesmo formalismo. Parece mais uma declaração de intenções do que, propriamente, um documento de projeto.

Uma das falhas mais notáveis do referido projeto está na incorreta avaliação da capacidade operativa das instituições co-executoras, para efetivar intervenções inéditas no País (segmento florestal do componente ambiental) ou definir e implantar esquemas gerenciais co-participantes, num contexto de superposição e/ou competição administrativa e política (ex.: INCRA/IBDF), na antevéspera da Nova República.

4. ADEQUAÇÃO QUALITATIVA E QUANTITATIVA DOS MEIOS FINANCEIROS, TÉCNICOS, INSTITUCIONAIS E POLÍTICOS

A análise dessa questão passa, em primeiro lugar, pelo contexto institucional no qual se desenvolve o Programa.

A proposta da administração federal, tal como idealizada, nunca chegou a efetivar-se. A previsão do estabelecimento de uma Comissão Interministerial (a exemplo da existente no POLONORDESTE), para comando político do Programa, não foi levada adiante. Para compreender a razão dessa situação, dois elementos devem ser considerados:

- a) a peculiaridade do contexto político no início do Programa requeria o repasse da liderança dos projetos especiais da SEPLAN/PR para o MINTER;
- b) em decorrência disso, o MINTER delegou a coordenação à SUDECO, por ser a instância responsável pelos programas de desenvolvimento regional.

As restrições ao esquema inicialmente proposto não são de caráter técnico mas institucional, devidas ao contexto político do momento.

O fato de o MINTER/SUDECO assumir o comando formal do Programa não lhe confere o poder efetivo de decisões sobre ele. Essa situação gera, ao longo do tempo, morosidade e constantes disfunções entre os diversos ministérios e governos de estado envolvidos.

Em 1985, sob a pressão do Banco Mundial, após a missão de avaliação de meio-termo e, dentro do contexto político da Nova República, voltou-se a cogitar a criação duma comissão interministerial para garantir maior envolvimento dos diversos ministérios e agilizar os processos decisórios do Programa, em todos os níveis, que não chegou a se efetivar. Convém lembrar que a SUDECO, ao assumir a Coordenação Geral do Programa, tinha experiência prévia limitada na implantação de grandes programas regionais. Tampouco pôde equipar-se devidamente de recursos humanos para atender a sua responsabilidade. A título de exemplo, a primeira unidade de administração contava apenas com cinco técnicos. Ainda que essa equipe inicial tenha sido reforçada no decorrer do tempo (entre áreas de administração de projetos, finanças, monitoria/avaliação, desenvolvimento institucional), um mesmo problema fundamental permaneceu: a inadequação do perfil profissional da maioria do corpo técnico para o desempenho das suas funções específicas e/ou a falta de uma sólida experiência anterior na área de projetos.

Dada a inexistência de tabela especial que viabilizasse a contratação de profissionais com o perfil requerido, procurou-se contornar a situação através de remanejamentos internos do corpo técnico e de alterações das funções exercidas. Essa medida, embora possa resolver parcialmente certos problemas imediatos de coordenação, não chegou a conferir ao conjunto da unidade de coordenação central o profissionalismo desejável, nem lhe granjeou maior reconhecimento por parte das agências co-executoras. O fato de o corpo técnico contar com gratificação do PNUD, a partir de 1988, não alterou o quadro, evidenciando que o profissionalismo não se relaciona automaticamente com salários mais competitivos.

As freqüentes alterações de função dentro da Unidade Central de Administração, os baixos salários relativos, a falta de participação do corpo técnico levaram a um desestímulo e subutilização dos recursos humanos existentes.

Os mesmos problemas observados no nível da unidade administrativa verificaram-se também nas coordenações estaduais e nas agências federais envolvidas: limitada capacidade de mando; falta de autonomia da(s) coordenação(ões) do Programa dentro do quadro institucional existente; rotatividade e limitação quantitativa e/ou qualitativa dos recursos humanos do POLONO-ROESTE. No nível dos estados, essa situação agravou-se em decorrência dos freqüentes altos e baixos de importância dados ao Programa pelas sucessivas administrações. O fato de os projetos de Cooperação Técnica (SUDECO/PNUD/BIRD, na área de treinamento, e SUDECO/PNUD/FAO, na área gerencial) terem sido finalmente implantados (1987) para reforçar a capacidade institucional da(s) coordenação (ões) federal e estaduais, não chegou a alterar significativamente a capacidade administrativa e institucional do Programa. Propiciaram, contudo, avanços em algumas áreas tais como planejamento, acompanhamento financeiro, gerenciamento de alguns componentes, melhor compreensão das questões ambientais, sem que se verificasse, necessariamente, uma aplicação dos conhecimentos adquiridos por parte dos técnicos envolvidos nestes projetos. Esse fato parece dever-se à reduzida integração entre as equipes de cooperação e as próprias coordenações federal e estaduais.

A cooperação na área de capacitação estava prevista desde o início do Programa mas só se efetivou em fins de 1986. A assistência técnica da FAO, resultante das "recomendações da missão de avaliação", embora acordada em maio de 1985, efetivou-se em 1987. Em ambos os casos, a demora pode ser atribuída a uma certa resistência da SUDECO em contar com apoio externo ao Programa. Essa resistência latente dificultou um maior aproveitamento da cooperação e decorrente consolidação da capacidade institucional.

A mesma observação aplica-se à contribuição da FIPE/USP na avaliação do Programa. A FIPE iniciou suas atividades já em 1982, gerando informações relevantes sobre o desempenho e alcance do Programa até fins de 1987. Os resultados da avaliação pouco contribuíram para o redirecionamento do Programa. Pelo fato de a avaliação ser "externa", suas contribuições eram dificilmente aceitas pela coordenação do POLONOROESTE. Essa atitude, bastante comum em projetos regionais, deixa transparecer a fragilidade institucional e um certo receio de questionamento do *status quo*.

Os problemas observados na área técnica estão intimamente relacionados ao quadro anterior. No POLONOROESTE, a fragilidade institucional ao longo da implementação reduziu significativamente o desempenho do corpo técnico. Essa mesma afirmação aplica-se à quase totalidade das instituições co-executoras envolvidas, bem como às diversas equipes de administração do Programa e dos respectivos projetos. O desempenho técnico idealizado no início do projeto não chegou a verificar-se a não ser - e mesmo assim com restrições - nos segmentos de infra-estrutura (rodovias e obras civis). Nas áreas agrícolas e ambientais, a capacidade dos técnicos em desenvolver tecnologias adequadas à região permaneceu muito aquém do previsto. Os documentos do projeto delineiam modelos de produção e afirmam a existência de tecnologia adaptada para a região. A prática do POLONOROESTE desmente essa afirmação: o corpo técnico das instituições de pesquisa, extensão, fomento agrícola e florestal muito pouco gerou e/ou aplicou em termos de conhecimentos agro-silvo-pastoris no decorrer dos primeiros anos do projeto. Os esforços deslanchados, após a missão de avaliação de meio-termo, tratando-se de pesquisa e tecnologia, surtiram efeitos limitados. Os resultados das pesquisas ecológicas estão muito pouco divulgados e menos ainda incorporados a novas práticas na região. As iniciativas de capacitação do corpo técnico e de divulgação de resultados junto à população foram limitadas. Chegou-se ao absurdo de técnicos implantarem viveiros de essências florestais regionais sem o conhecimento mínimo das respectivas espécies. Isso faz com que - embora existam experiências isoladas bem sucedidas - não tenha o POLONOROESTE propiciado mudanças tecnológicas que venham a alterar o quadro de exploração agro-silvo-pastoril dos estados.

Evidentemente, a não-disponibilidade de crédito rural subsidiado comprometeu o Programa, porém não justifica, senão parcialmente, o baixo desempenho tecnológico. A relação de causa-efeito entre crédito e desenvolvimento tecnológico, embora significativa, não pode explicar a reduzida geração de conhecimentos aplicáveis.

Na área social (saúde, educação, organização de produtores), a questão tecnológica pesou menos do que a falta de capacidade operativa e administrativa. Foram desenvolvidas novas tecnologias no âmbito do Programa (currículo escolar do PRORURAL, métodos de controle de malária), que tiveram, no entanto, aplicação apenas parcial ou temporária.

Na área de infra-estrutura, não houve desenvolvimento tecnológico diferenciado de outras regiões, embora o recomendassem as condições climatológicas.

Na área ambiental, foram registrados avanços com relação ao desenvolvimento de algumas tecnologias mais adequadas: reservas extrativistas, condições de manejo florestal, melhor identificação de áreas de preservação, controle de queimadas, educação ambiental relacionada com saúde etc. O grau de aplicação desses conhecimentos, porém, permaneceu baixo.

Além das restrições institucionais já mencionadas, parece ter pesado muito a falta de perspectivas do "que fazer" técnico, a curto e médio prazo, nas condições ambientais da região. Embora existam, cada vez mais, conhecimentos gerados a respeito da região (em comparação à situação pré-programa), o grau de aplicabilidade desses conhecimentos permaneceu limitado. Além do mais, investiu-se pouco (e de maneira descontínua), para efetivamente capacitar o corpo técnico.

Vale lembrar que o corpo técnico em Rondônia é quase totalmente "importado", assim como a maioria da população do Estado de Mato Grosso. Apesar de este ser um estado mais consolidado, ele tampouco conta com um corpo técnico preparado para enfrentar as rápidas transformações sócio-econômico-culturais evidenciadas nos últimos 25 anos.

Do ponto de vista financeiro, o desempenho do POLONOROESTE pode ser visualizado nas TABELAS 1 (estimativa inicial, de acordo com a documentação do BIRD) e 2 (efetivos desembolsos, ano a ano, por projeto, até setembro 1989).

Convém ressaltar que os contratos 2.061, 2.062 e 2.116 foram oficialmente encerrados em julho de 1987, embora suas atividades - na fase de transição entre o POLONOROESTE I e II - sejam financiadas com os recursos remanescentes do contrato 2.060 (Rondônia) e 2.353 (Mato Grosso).

TABELA 1
Identificação dos Projetos Constitutivos do Programa

DENOMINAÇÃO	AVALIAÇÃO	ASSINATURA	EFETIVIDADE	Custos (US\$ milhões)		
				TOTAL	ESTIMADO LOCAL	EXTERNO
FASE I						
2060-BR	30/10/81 nº 35.126-BR	15/12/82	26/04/82	199,344	156,650	42,694
2061-BR	09/11/81 nº 35.376-BR	15/12/82	26/04/82	37,700	31,542	6,158
2062-BR	29/10/81 nº 35.376-BR	15/12/81	26/04/82	687,0	447,0	240,0
FASE II						
2116-BR	04/03/82	15/05/82	09/08/82	76,405	62,232	14,173
FASE III						
2353-BR	21/09/83	03/11/83	22/02/84	182,0	147,5	34,5
TOTAL	--	--	--	1.182,449	844,924	337,525

FONTE: IRDB (1981, 1982 e 1983)

NOTA: Convém assinalar que um termo aditivo para a Fase I foi assinado em 14/12/83, elevando o valor total do 2060 e da contraparte externa (US\$ 89 milhões). Por outro lado, a percentagem de participação do BIRD foi superior à previsão inicial, conforme evidenciado na TABELA 2.

A TABELA 2 é auto-explicativa: evidencia a predominância do projeto viário (66,1% do total) e de infra-estrutura de apoio, inserido principalmente no 2060 (construção de NUARs, estradas alimentadoras). Observar-se-á que o maior volume de recursos foi aplicado nos três primeiros anos, correspondendo à fase acelerada de construção da BR-364 e da maior parte da infra-estrutura. Após a missão de avaliação de meio-termo, desaceleraram-se os investimentos em infra-estrutura (redução do número previsto de NUARs da fase I, de 39 para 20; diminuição da extensão da rede viária, reduzida a trechos fundamentais). Os investimentos viários prosseguiram, porém, em escala bem menor.

A desativação de investimentos em saúde correspondeu à elaboração do Programa Saúde da Região Amazônica, o qual abrangeu Rondônia.

Desde 1986, maior volume de recursos está sendo aplicado na área ambiental, que envolve intervenções inicialmente não previstas no POLO-NOROESTE.

Observar-se-á que, nos anos 1988 e 89, foram desembolsados montantes bem inferiores de recursos, mesmo considerando a desaceleração dos investimentos em infra-estrutura. Tudo parece indicar que essa redução de recursos aplicados corresponde, por um lado, a cortes do orçamento por parte do Governo Federal e acentuada morosidade na aprovação e liberação dos recursos nacionais (por exemplo, o orçamento para 1987 foi liberado apenas em novembro) e, por outro lado, à dificuldade administrativa dos estados em planejar e aplicar os recursos dentro dum esquema de liberação tão incerto.

Esses permanentes cortes e a morosidade administrativa múltipla obrigam os estados e outras instituições co-executoras a reelaborarem, inúmeras vezes, os planos operativos anuais, fazendo com que tendam a ajustar-se, cada vez mais, à disponibilidade de recursos e menos a um real plano de ação. Em alguns exercícios fiscais foram elaboradas até seis versões sucessivas do POA, nenhuma delas correspondendo à realidade das atividades realizadas.

Mecanismos múltiplos foram idealizados ao longo do Programa para viabilizar maior agilidade de aprovação e repasse dos recursos, tanto internos quanto externos. A melhoria desses mecanismos não chegou a alterar muito o quadro, já que este não depende apenas da capacidade de controle orçamentário e financeiro, no nível do Programa, mas tanto ou mais das normas estabelecidas em nível federal. A título de exemplo, o simples fato de o orçamento transitar da coordenação do POLONOROESTE ao Gabinete do

TABELA 2
POLONOROESTE - Desembolso Anual

(Em US\$ mil)

CONTRATO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 até 30.09.89	Total do Projeto	%
2060	5,873	16,772	11,061	6,847	4,522	4,858	4,838	3,572	58,343	18,2
2061	2,600	816	3,232	1,609	1,025	2,021	705	(23)	12,031	8,7
2062	32,764	70,719	66,983	8,737	12,248	13,820	---	---	205,271	64,1
2116	1,881	2,360	6,012	4,118	2,295	1,992	2,510	1,547	22,715	7,1
2353	---	---	4,182	2,955	1,618	3,915	4,189	5,222	22,081	6,9
TOTAL	43,118	90,667	91,470	24,266	21,708	26,606	12,242	10,364	320,441	100

FONTE: IRDB (1989)

Superintendente da SUDECO e deste para o MINTER pode implicar demora de semanas no processamento, ou seja, os problemas saem da área técnico-financeira para entrarem no terreno das negociações políticas. Do ponto de vista estritamente técnico-financeiro, as freqüentes mudanças de elaboração e controle dos instrumentos financeiros e a rotatividade tanto administrativa quanto dos técnicos afetos à área financeira dificultam o desempenho do setor, ainda que em grau menor do que as interferências de caráter político.

A área política é, sem dúvida, a que mais influencia o Programa. Na sua fase inicial, o Programa contou com decidido apoio do Governo Federal. Não poderia ter sido de outra forma, considerando que o POLONOROESTE se enquadrava nas prioridades governamentais do momento. Com o passar do tempo, o apoio político dado ao Programa reduz-se sensivelmente. Esta situação se deve - entre outros motivos - à acentuação da recessão econômica e à criticidade e vulnerabilidade do Programa a partir de 1985, quando fortes grupos de pressão, nacionais e internacionais, denunciam o "caos ecológico" associado ao POLONOROESTE. Além dessas duas razões principais, outra parece despontar: o fato de o Programa não prosseguir na linha de investimentos pesados de infra-estrutura reduz o apoio dos políticos da região. Com efeito, medidas de proteção ambiental "dão menos ibope" que a construção de estradas vicinais ou a almejada instalação de miniusinas elétricas. Vale observar, porém, que situação semelhante é notada também em nível de outros programas regionais de grande porte, na mesma época, evidenciando alterações das políticas regionais.

5. AS PRINCIPAIS REALIZAÇÕES

Independente de todas as críticas das quais o Programa foi objeto, devem ser destacadas várias de suas significativas realizações. A pavimentação da BR-364 foi concluída em 1984, antes do prazo e abaixo do custo previsto. A falta de uma correta manutenção é preocupante mas não pode ser mencionada como particularidade desse Programa. A mesma observação aplica-se às estradas vicinais, sejam elas coletoras ou alimentadoras. Pode ser questionado o seu traçado, deixando áreas a descoberto, e, em alguns trechos, a sua baixa qualidade e/ou desobediência aos padrões previstos. Porém, deve-se culpar menos a construção propriamente dita do que a ausência de uma política contínua de manutenção e o tráfego indevido de toreiros, inclusive na época das chuvas.

Na mesma linha de raciocínio, apesar da morosidade e dos inúmeros problemas observados no decorrer da construção dos 23 NUARs existentes,

os que foram devidamente localizados (mais ou menos 2/3), cumpriram boa parte dos seus objetivos, tornando-se efetivas sedes das populações circunvizinhas. Vários deles já se emanciparam, tornando-se municípios.

No que diz respeito à prestação de serviços, os resultados são menos evidentes. Na área de saúde, a expansão da rede física não correspondeu à real melhoria do atendimento à população. A baixa qualidade dos serviços da rede pública e a falta de uma consistente política de saúde por parte dos estados fazem com que se tenham agravado consideravelmente os problemas de saúde na região. O impaludismo voltou a expandir-se em regiões anteriormente sob controle; os casos de leishmaniose, antes geograficamente restritos, multiplicaram-se por todas as partes; as condições sanitárias da capital de Rondônia e de cidades de porte médio continuaram críticas.

Na área de educação, apesar da expansão da rede e da adoção temporária de um currículo adequado para escolas rurais, os índices de aproveitamento escolar permaneceram entre os mais baixos da Federação.

Na agricultura, houve significativo incremento de áreas sob cultivos permanentes, porém, só parcialmente atribuível ao Programa. Com efeito, os investimentos em *hévea* (PROBOR I e II) e o crédito para cafeicultura são anteriores ao início do POLONOROESTE, a CEPLAC mantém investimentos em áreas restritas de Rondônia, a ex-SUDHEVEA teve participação reduzida no Programa e os investimentos existentes na pecuária não estão relacionados com o POLONOROESTE. Ao longo da implantação do programa, registrou-se também um considerável aumento das áreas de lavoura temporária, porém com produtividade baixa. O fato de as áreas abertas para atividades agrícolas em Rondônia serem bem superiores à média da região Norte, ou estarem aumentando muito em Mato Grosso, não implica o seu uso agrícola intensivo. Muitas áreas recentemente abertas estão cobertas de capoeira e/ou de pastagens mal cuidadas, devido à rápida exaustão dos solos e/ou à falta de capital para investimentos, seja em pecuária ou cultivos perenes. As atividades de silvicultura são ainda incipientes, tanto no reflorestamento com espécies nativas, enriquecimento de capoeira por adensamento e/ou introdução de leguminosas, quanto no manejo florestal ou práticas de derrubada seletiva, recuperação de mata ciliar etc. Apesar da relativa aceitação da incorporação de árvores frutíferas, o mesmo não acontece ainda com as espécies florestais nobres, gravemente ameaçadas pelo ritmo e seletividade dos desmatamentos.

Várias iniciativas não previstas no "Appraisal" surgiram em decorrência do agravamento das condições ambientais. Porém, com exceção de um tímido fomento para cultivos perenes, nenhuma das medidas previstas pôde

ser ainda efetivamente implantada (por exemplo, as reservas extrativistas, o manejo sustentado de florestas de domínio particular ou público, a recuperação/enriquecimento de capoeira). Vale notar que o Programa contribuiu para a realização de numerosas pesquisas ecológicas na região. Parte considerável dos inventários da fauna e flora realizados em Rondônia e Mato Grosso, na década de 80, são imputáveis ao POLONOROESTE. Também foram realizadas pesquisas aplicadas relativas à sustentação de pastagem, de sistemas silvo-agropastoris etc. Os resultados estão, porém, pouco divulgados e/ou apropriados pelos próprios produtores.

Desde 1985, o Programa procura intervir na educação e fiscalização ambiental e no controle de desmatamento, sem que se perceba sensível alteração do quadro. Seria simplista considerar que o POLONOROESTE foi o responsável pela crescente alteração da cobertura vegetal observada em ambos os estados, na década de 80 (de 7 para 22% entre 1983 e 1987, somente em Rondônia), até mesmo porque os colonos beneficiários diretos do Programa não detêm área suficiente para tanto. A questão do desmatamento é bem mais complexa. Está, sem dúvida, associada ao processo de ocupação da região pelos colonos assentados e, sobretudo:

- a) pelos grandes investimentos na pecuária (nos dois estados), bem como em soja e cana (em Mato Grosso);
- b) pela entrada maciça de empresas madeireiras no norte de Mato Grosso e quase totalidade de Rondônia;
- c) pelo crescimento acentuado e descontrolado das atividades garimpeiras e mineradoras na região, nos últimos anos;
- d) pelos investimentos rodoviários, hidrelétricos;
- e) pela urbanização.

Não tendo o Programa, indubitavelmente, poder de intervenção nos grupos econômicos que sustentam essas atividades, dificilmente pode ser culpado pelo "caos ecológico". Evidentemente, deve-se reconhecer que o impulso dado à rede viária contribuiu significativamente na aceleração do processo de ocupação da região por todos os grupos supracitados, inclusive numerosos colonos aportados, independente da intervenção do Governo. Convém lembrar que, no auge do POLONOROESTE, o crescimento demográfico de Rondônia chegou aos 16,8% ao ano. Este fato histórico é inegável, embora já se tenha reduzido significativamente essa taxa de crescimento de

Rondônia, desde 1986. Observa-se também uma rápida reconcentração fundiária em Mato Grosso e correspondente esvaziamento demográfico da área rural pela expulsão dos produtores mais pobres.

Outra área de intervenção do POLONOROESTE diz respeito à proteção das comunidades indígenas. Apesar das críticas feitas, houve grandes avanços atribuíveis ao Programa. Foram identificadas, delimitadas e demarcadas, pelo menos parcialmente, quase todas as áreas indígenas existentes, passando essas de uns 5 milhões de ha, em 1981, para mais de 10 milhões no final do POLONOROESTE. Esse processo não foi fácil nem pode ser considerado concluído, pois, mesmo demarcadas e registradas no Patrimônio da União (SPU), essas áreas estão atualmente quase todas ameaçadas e parcialmente invadidas por toreiros, garimpeiros e, em menor escala, por colonos. O "rolo compressor" da ocupação predatória desrespeita, por excelência, as áreas e populações indígenas. As constantes alterações administrativas e de mando político na FUNAI não permitiram assegurar os ganhos do Programa. Em 1987/88, a própria Fundação chegou a celebrar contratos com madeireiros em terras indígenas. O fato foi denunciado na época, mas a prática continua, o mesmo ocorrendo com a garimpagem.

Não há sinais claros de que essa situação possa ser revertida com os meios atualmente em uso. A constatação transborda os limites da defesa da população indígena. Trata-se, de fato, de uma abordagem restritiva da questão ambiental. Por mais esforços que se façam o POLONOROESTE, por si só, não teria condição de viabilizar um desenvolvimento auto-sustentável da região, com base no trato simultâneo da sua dimensão ambiental e sócio-econômica.

Nem a realização do zoneamento econômico-agroecológico de ambos os estados permite assegurar uma sorte diferenciada para a segunda fase do programa - PLANAFLORO (RO), PRODEAGRO (MT) -, pois não estão engajados no processo os diversos grupos econômicos que determinam, atualmente, o uso dos recursos naturais da região.

Tudo parece acontecer como se se devessem exaurir rapidamente os recursos existentes, saqueando a região sem maiores preocupações com as implicações de tal conduta para as gerações vindouras.

6. OS RESULTADOS EM COMPARAÇÃO COM OS OBJETIVOS

Muitos dos resultados, associados às realizações do Programa, foram abordados no capítulo anterior.

Os objetivos precípuos do Programa foram só parcialmente alcançados. Em muitos casos, este cumprimento foi inviabilizado pela própria dinâmica do processo selvagem de ocupação da região. Por exemplo, a fixação dos colonos em Mato Grosso não está acontecendo à revelia dos investimentos em infra-estrutura e serviços de apoio, pela simples razão da acelerada transformação/modernização das áreas abertas à colonização. A produção de cana, soja e a pecuária extensiva não são adequadas, definitivamente, para o perfil de pequenos produtores, expulsos da fronteira agrícola do Sul, e que, nestas condições, estão sendo agora expulsos da fronteira do Centro-Oeste. Em Rondônia, os dados do último censo agropecuário apontam para a mesma direção, a médio e longo prazo. Está-se verificando uma crescente minifundização nas áreas de colonização mais antigas e correspondente reconcentração fundiária. A distribuição fundiária do Estado de Rondônia pode ser ainda citada como exemplo da região Norte. Porém, tudo indica uma próxima reversão do quadro. As investidas do POLONOROESTE não foram suficientes para minimizar essa situação. Medidas cabíveis, que deveriam ter sido tomadas pelo INCRA nas três fases do Programa, nunca foram implementadas, levando a distorções crescentes da situação fundiária.

O absurdo do assentamento de colonos em solos inapropriados, na fase III, contrariando o primeiro objetivo do projeto, já pertence à história. Os projetos de Cujubim e Machadinho não poderiam nunca ter o futuro previsto na fase da sua elaboração, devido à fragilidade e baixa qualidade dos solos. A rotatividade dos ocupantes dos lotes e a baixa fixação dos colonos (mesmo na fase I) não condizem com os objetivos e custos de implantação dos projetos de colonização. Essa afirmação é contestada por técnicos do INCRA: "nossa missão de abrir a fronteira foi cumprida; a fixação dos colonos já não nos diz respeito". A primeira parte do argumento é irrefutável; a segunda é, no mínimo, questionável, mesmo considerando que a aludida fixação seja apenas parcialmente responsabilidade do INCRA.

Os objetivos dos segmentos ambientalistas do Programa foram absolutamente subdimensionados em função da rapidez e extensão da ocupação da região. Medidas supletivas e/ou setorializadas demonstraram ser totalmente inadequadas e tiveram de ser acrescidas rapidamente de intervenções pontuais de fiscalização de áreas florestais e indígenas, de circulação de toras, de controle de poluição por mercúrio etc. De modo geral, as medidas tomadas foram mais do tipo "bombeiro", apagando alguns dos focos de incêndios detectados em várias frentes, sem, no entanto, atacar as causas dos incêndios.

Independente do caráter restritivo dos resultados obtidos frente aos objetivos previstos, as próprias contradições evidenciadas no decorrer da implantação do Programa levaram, de certa forma, a uma crescente conscientização dos técnicos nele envolvidos, quase inexistente nos anos anteriores. As autoridades também foram tomando consciência da complexidade do desenvolvimento na região. Numerosas medidas legais foram adotadas ao longo dos anos, para permitir uma maior efetividade do POLONOROESTE. Contudo, tais instrumentos legais foram raramente convertidos em medidas operacionais consistentes e/ou contínuas.

Em síntese, a grande questão está em saber até que ponto programas regionais podem alcançar seus objetivos, se políticas mais amplas não forem adotadas para viabilizá-los e reforçá-los.

Como fixar colonos sem dar-lhes efetivo acesso ao crédito de investimento, pelo menos no estágio inicial? Os colonos bem sucedidos da região são os que aliam cultivos perenes e pecuária, atividades produtivas que requerem um mínimo de capital inicial.

Na mesma linha de raciocínio, nem a multiplicação de batalhões florestais pode minimizar o uso predatório de solos, subsolos e florestas, ou a invasão de áreas indígenas, parques e reservas biológicas, sem a adoção de uma política racional e firme com relação às atividades dos grupos minerais e madeireiros.

Em outras palavras, o relativo insucesso do POLONOROESTE deve ser menos atribuído a vícios do seu desenho ou condições técnicas de operação do que à falta de políticas conjuntas mais abrangentes. Essa afirmação não dirime os erros de condução do Programa mas, ao menos, os relativiza.

7. LIÇÕES PARA MAXIMIZAR OS EFEITOS POSITIVOS E EVITAR OS NEGATIVOS

A primeira e fundamental lição derivada da experiência do POLONOROESTE I diz respeito à inviabilidade de sucesso de programas desse porte, sem acoplamento das suas propostas a políticas macrorregionais e federais consistentes a médio e longo prazo.

Outra lição fundamental refere-se à correta avaliação prévia das condições institucionais e técnicas das agências co-executoras do Programa.

Para viabilizar os empréstimos, tende-se a superestimar essas condições, idealizando responsabilidades, prazos, tarefas, incompatíveis com a prática das próprias instituições e sua capacidade administrativa no dado momento histórico.

Essa segunda lição é particularmente importante quando o Programa prevê, por um lado, intervenções pioneiras na região ou no País, e, por outro, relações interinstitucionais múltiplas, dentro de uma estrutura administrativa complexa. O POLONOROESTE está repleto de exemplos dessa natureza: relações múltiplas Federação - estados (INCRA, ex-IBDF, FUNAI, ex-SEMA, SUCAM etc.); a SUDECO, instância regional responsável, com reduzida autonomia administrativa e/ou poder político; dúbia distribuição de responsabilidade mútuas, com base em numerosos convênios, elaborados em termos genéricos, sem clara definição dos deveres e direitos das partes, ou amarração de cronograma, recursos e instrumentos de controle.

O pressuposto de uma integração interinstitucional permeia todos os projetos do Programa. Os fatos históricos comprovaram claramente que a referida integração só pode ocorrer se efetivamente construída e reconstruída, levando em consideração as freqüentes mudanças administrativas, conjuntura política, avanços tecnológicos, entre outros. A falta de uma integração operacional mínima entre as agências co-executoras pode comprometer significativamente o sucesso do Programa.

Uma terceira lição, cada vez mais importante, diz respeito ao desafio tecnológico de implantar um Programa nas condições ambientais da Bacia Amazônica, sem avaliar profundamente os impactos previsíveis do empreendimento e sem equipar as instituições para lidarem corretamente com essas questões. A título de exemplo, extensão e pesquisa dedicaram-se anos a fio a produtos isolados e não a sistemas de produção agro-silvo-pastoris adequados aos diversos ambientes ecológicos da região. Muito se pesquisou setorialmente, muito pouco se avançou em termos de propostas tecnicamente adequadas, ecologicamente sustentáveis e economicamente rentáveis. Devido a fatores culturais, por um lado, e à ausência de propostas concretas, por outro, os colonos, na sua imensa maioria, seguiram derrubando florestas para se dedicarem a cultivos de subsistência e à implantação de pastagens frágeis, atividades essas incompatíveis, a médio prazo, com a possibilidade de fixação do colono, geração de renda, criação de emprego e contribuição para o desenvolvimento econômico da região.

Os documentos do Programa mencionaram a questão tecnológica nas condições da região. Os modelos propostos, contudo, não escapam a um certo mecanicismo. Não idealizam diversos cenários possíveis nem associam os referidos modelos às condições diferenciadas edafoclimáticas, de solos, e, menos ainda, às características de colonos descapitalizados na sua maioria.

Finalmente, o programa é concebido, nas suas partes e no seu todo, como se as variáveis contempladas fossem encaixar-se na prática, conforme idealizadas na fase de elaboração. Uma outra lição seria a de aprofundar muito mais cada proposta na sua interrelação com as outras, analisando as implicações de bloqueios e/ou morosidade de uma ou outra proposta sobre o conjunto do Programa. Por exemplo, parte-se do pressuposto de disponibilidade de crédito subsidiado sem avaliar o que iria acontecer sem crédito. Alterações das propostas originais sempre ocorrem, mas seria importante antever as conseqüências dessas alterações sobre a lógica do Programa para que ele não perca o seu rumo e para que medidas de ajuste possam ser tomadas tão logo se afigurem necessárias.

Abstract: POLONOROESTE (Program for the development of Brazilian Northwest) should be less characterized by its regional coverage than by the institutional complexity of its implementation and the pionerism of proposed interventions on the context of Amazon Basin fragile eco-system. These Aspects are considered in an analysis of the program, which comprises the following topics: a) context in which it was created; b) its justifications, conception and objectives; c) the different phases: achievements and problems between planning and execution of the projects; d) the effects on the environment, the native populations and the populating of Northwestern region. Finally, it criticizes the lack of insertion of the regional development policy, which orients POLONOROESTE, in a more general policy of integrated national development.

Key words: National Development, Regional Development, Development Policy, Development Programs, Development Projects, Brazil-Northwest, POLONOROESTE.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BECKER, Bertha K. Geopolítica da Amazônia: a nova fronteira de recursos. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
2. DOUROJEANNI, Marc. An Example of the complexity of development in the humid tropics: The Northwest Region Development Program in Brazil. Toronto, 1985. (mimeogr.)
3. FIPE/USP. Avaliação conjuntural do POLONOROESTE. São Paulo, 1987. v.1.
4. GROSS, Daniel R. The Amerindians of the Northwest Region of Brazil. Washington, 1987. (mimeogr.)
5. IRDB. POLONOROESTE. 2060 BR Agricultural development and environmental protection. Washington, 1981. (Staff appraisal report).
6. _____. 2061 BR Health Project. Washington, 1981. (Staff appraisal report)
7. _____. 2062 BR Highway Project. Washington, 1981. (Staff appraisal report)
8. _____. 2116 BR Mato Grosso rural development. Washington, 1982. (Staff appraisal report)
9. _____. 2353 BR New settlements projet. Washington, 1983. (Staff appraisal report)
10. _____. Brazil-Northwest Region development program mid-term review. Washington, 1985. (Internal memorandum)
11. MAHAR, Dennis. Frontier development policy in Brazil: a study of Amazonia. New York: Preager, 1979.
12. _____. Government policies and deforestation in Brazil's Amazon Region. Washington, 1989.
13. MARTINE, George. Frontier expansion, agriculture, modernization and population trends in Brazil. Oxford: Clarendon, 1988.
14. _____. Rondonia and the fate of small producers. London: McMillan, 1990.
15. MINTER/SUDECO. Relatório de monitoria: POLONOROESTE. Brasília, dez. 1983-out. 1988.
16. SANT'ANA, Marie Madeleine M. Projeto Machadinho: estudo de caso. Brasília, SUDECO/UNDP/World Bank, 1988.
17. SEMA. Diretrizes ambientais; 1ª Etapa - Estado de Rondônia. Brasília, 1986.