FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA
Núcleo de Ciências e Tecnologia
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente

TÂNIA BARAÚNA

PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO:
DA ILUSÃO TECNOCRÁTICA À REALIDADE DA PRÁXIS

Porto Velho – RO
2005
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA - UNIR
Núcleo de Ciências e Tecnologia

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente

TÂNIA BARAÚNA

Planejamento do Desenvolvimento:
Da ilusão tecnocrática à realidade da práxis

Dissertação apresentada a Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente.

Área de Concentração: Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional

Orientador: Prof. Dr. José Januário de Oliveira Amaral

Porto Velho – RO
Julho/2004

Planejamento do Desenvolvimento:
Da ilusão tecnocrática à realidade da práxis

Tânia Mara Azevedo Guimarães Baraúna

Dissertação submetida ao corpo docente da Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre.

Aprovada por:

Prof. Dr._____
José Januário de Oliveira Amaral

Prof. Dr._____
Carlos Santos

Prof. Dr._____
Dorisvalder Dias Nunes

Porto Velho

2005

Baraúna, Tânia.

Planejamento do Desenvolvimento:
Da ilusão tecnocrática à realidade da práxis/Tânia Baraúna. Porto Velho: UNIR/PGDRA, 2005.

Dissertação – Fundação Universidade Federal de Rondônia, PGDRA.

1. Planejamento Governamental. 2. Planejamento Sustentável. 3. Desenvolvimento Regional. 4. Projetos de Desenvolvimento.

Para Vítor, Daniel e Filipe, com amor.

Ocorre com isto aquilo que dizem os médicos sobre a tísica, que no principio é fácil de curar e difícil de conhecer, mas com o passar do tempo, não tendo sido ela nem detectada nem tratada, é fácil de conhecer e difícil de curar. Assim ocorre com as coisas do Estado, porque conhecendo à distancia (o que só ocorre com os prudentes) os males que surgem, podem eles ser rapidamente curados; mas quando, por não se ter dado conta, nada se fez, eles crescem até que todos se dêem conta, não tendo eles mais cura.

Maquiavel
(O Príncipe)

AGRADECIMENTOS

A construção do conhecimento não é uma tarefa individual, ela é fruto de discussões, debates, leituras, reflexões e análises. Nesse caminho não estive sozinha. Contei com o apoio, colaboração e disposição de pessoas, que em momentos às vezes agradáveis, outros nem tanto, me ajudaram a compor esse trabalho. Agradeço em especial a:

Januário - meu orientador;

Amélia Afonso – pelas lições de otimismo e menos realismo, pelas conversas e trocas de idéias, por dividir o conhecimento. Pelos muitos ensinamentos da máquina pública;

Astréa Jordão – pelas revisões, críticas, discussões do trabalho e amizade, e por esses anos de convivência;

Carlos Santos – exemplo de perseverança, otimismo e disciplina de leitura. Não me deixou desistir;

José Lacerda de Melo – pela entrevista e amizade;

Josélia (Jô) – ensinou-me a aceitar as diferenças;

Luis Guilherme Erse – pela entrevista e ensinamentos de planejamento público;

Luiz Gilberto Dall'Igna – pelo estímulo nas horas de desânimo;

Miguel de Souza – pela entrevista e por acreditar no desenvolvimento de Rondônia;

Pedro Vilson (PP) – pelas trocas de idéias sobre planejamento governamental e amizade

Sergio Lúcio Valadão de Miranda – pelo incentivo e amizade. Por estar sempre disposto a ajudar.

Willian Jose Curi – pela entrevista, e os breves momento de reflexão sobre o setor público de Rondônia;

WWF – pelo apoio concedido através do Programa Natureza e Sociedade.

BARAÚNA, Tânia. Planejamento do Desenvolvimento: Da ilusão tecnocrática à realidade da práxis. Porto Velho, 2005. 130p. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação, Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente da Fundação Universidade Federal de Rondônia.

RESUMO

Considerada uma região de imensos vazios demográficos e uma fronteira a ser ocupada, a Amazônia tem sido palco de estratégia, planos e programas de integração regional. Rondônia se beneficiou com tais planos, os quais permitiram maior inserção no cenário regional e nacional, mas também entrou neste mesmo cenário com sérios problemas na área ambiental. Teve os maiores índices de migração e, conseqüentemente, os maiores índices de desmatamento, fruto de uma ocupação desordenada e de um planejamento regional deficiente, onde o desconhecimento da realidade aqui vivida fez com que planejadores definissem instrumentos, estratégias e políticas públicas que na prática mostraram-se ineficientes à sustentabilidade.

Rondônia tem hoje um desafio: conciliar crescimento e desenvolvimento sob a ótica da sustentabilidade. Para isso o Estado necessita estabelecer instrumentos de planejamento e políticas públicas eficientes e coerentes, considerando as dimensões político-institucional, social, econômica e ambiental.

PALAVRAS – CHAVE: 1. Planejamento Governamental. 2. Planejamento Sustentável. 3. Desenvolvimento Regional. 4. Projetos de Desenvolvimento

BARAÚNA, Tânia. Development Planning: From technocratic illusion to the “praxis” reality. Porto Velho, 2005. 131p. Master Dissertation. Post-Graduation Program for Masters in Regional Development Foundation of Federal State University of Rondônia (Fundação Universidade Federal de Rondônia).

ABSTRACT

Considered as an area with huge demographic emptiness and a frontier to be occupied, the Amazon has been the dome to strategies, planning’s and regional integration programs. Rondônia has also been benefited with such plans, which have introduced us into the regional and national context, but still with serious environment problems. It has gotten the biggest migration numbers and, consequently, the biggest deforestation numbers also, due to a deordenated occupation and to a weak regional planning, where the unknowing of the true reality of the area has guided the planners to define instruments, strategies and public politics that has not been any efficient during the time.

Rondônia has a challenge today: to unite growing and developing in a solid way. To do that, the State needs to establish efficient and sensible planning instruments and public politics, considering the institutional politic dimension as well as the social, economic and environmental.

KEYWORDS: 1. Government Planning. 2. Sustainable Development. 3. Regional Development. 4. Development of Projects.

LISTA DE MAPAS, QUADROS e TABELAS

Mapa 1	Mapa da Amazônia comparado ao mapa da Europa	17
Mapa 2	Mapa do Brasil com destaque para a Amazônia	17
Mapa 3	Amazônia Legal	21
Mapa 4	Mapa de Rondônia 1976	26
Mapa 5	Rondônia 1976	30
Mapa 6	Rondônia 1977	30
Mapa 7	Rondônia 1981	31
Mapa 8	Rondônia 1983	31
Mapa 9	Rondônia 1986	31
Mapa 10	Rondônia 1987	31
Mapa 11	Rondônia 1988	31
Mapa 12	Rondônia 1992	31
Mapa 13	Rondônia 1994	31
Mapa 14	Rondônia 1998	31
Mapa 15	Rondônia 2002	32
Mapa 16	Primeira Aproximação do Zoneamento Socioeconômico e Ecológico	57
Mapa 17	Segunda Aproximação do ZSEE	73
Quadro 1	Marcos da discussão do Desenvolvimento Sustentável	6
Quadro 2	Principais elementos da estratégia de ocupação da Amazônia entre 1953 a 1988 e para Rondônia até 1998.	34
Quadro 3	Marcos do Planejamento no Brasil de 1947 - 1996	39
Quadro 4	Planos e Programas implementados na Amazônia de 1966 a 1981	43
Quadro 5	Planos e Programas implementados em Rondônia de 1981 a 1998	44
Quadro 6	Estratégia de Desenvolvimento Local	47
Quadro 7	Fases do POLONOROESTE	49
Quadro 8	Composição por Componente, Objetivos e Percentuais Financiados.	60
Quadro 9	Nova estrutura organizacional do PLANAFLORO	64
Quadro10	Comparativo referente às duas fases do PLANAFLORO	65
Quadro 11	Comparativo de Metas previstas e realizadas	67
Quadro 12	Metas previstas e realizadas no componente de Infra-estrutura	82
Tabela 1	Evolução da População de Rondônia de 1937 a 1960	6
Tabela 2	Crescimento da população de Rondônia 1950/2000	28
Tabela 3	Região Norte - Evolução da população residente	29
Tabela 4	População residente segundo Unidades da Federação	29
Tabela 5	Projetos de Colonização Oficial em Rondônia – 1970 – 1978	30
Tabela 6	Projeto de Desenvolvimento Agrícola e Proteção Ambiental	49
Tabela 7	Projeto Saúde	50
Tabela 8	Projeto Rodoviário	50
Tabela 9	Projeto de Desenvolvimento Rural do Mato Grosso	50
Tabela 10	Projeto de Novos Assentamentos	51
Tabela 11	Componentes e Subcomponentes, com distribuição de recursos por Fonte	61
Tabela 12	Demonstrativo de Gastos por Componente (junho/93 – janeiro/94)	61
Tabela 13 -	Demonstrativo de Recursos Recebidos	63
Tabela 14	Distribuição do Saldo no novo desenho do PLANAFLORO	64
Tabela 14	Metas previstas e realizadas para Unidades de Conservação	67
Tabela 15	Quantidade de Unidades de Conservação em Rondônia	68
Tabela 16	Características das Zonas da 1ª Aproximação do ZSEE	72
Tabela 17	Síntese da Segunda Aproximação do ZSEE	74
Tabela 18	Número de beneficiários do PAIC	79
Tabela 19	Assistência Técnica do PNUD: Gastos totais por área de 1993 a 2002	86

Tabela 20	Assistência Técnica do PNUD: Gastos com capacitação e treinamento de 1995 a 2002	87
Tabela 21	Demonstrativo de investimentos programados e executados no período de 1993 a 2002	91

GLOSSÁRIO

ALE	Assembléia Legislativa Estadual
MAS	Assistência Médico-Sanitária
APA	Área de Proteção Ambiental
ATP	Assessor Técnico Principal
BASA	Banco da Amazônia
BERON	Banco do Estado de Rondônia
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento/Banco Mundial
CAERD	Companhia de Abastecimento, Água e Esgoto de Rondônia
CD	Conselho Deliberativo
CEPLAC	Comissão de Planejamento da Lavoura Canavieira
CNP	Comissão Normativa de Programa
CNS	Conselho Nacional dos Seringueiros
COMAI	Comitê de Avaliação Independente do PLANAFLORO
CPAF	Centro de Pesquisas Agroflorestais
CPRM	Comissão de Pesquisas dos Recursos Minerais
CT	Cooperação Técnica
CUNPIR	Coordenação da União dos Povos Indígenas de Rondônia, Norte do Mato Grosso e Sul do Amazonas
DER	Departamento de Estradas e Rodagem
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão RURAL
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENARO	Empresa de Navegação do Estado de Rondônia
FERS	Floresta Estadual de Rendimento Sustentável
FETAGRO	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Rondônia
FIERO	Federação das Indústrias do Estado de Rondônia
FLONA	Floresta Nacional
Fórum	Fórum de Organizações Não Governamentais e Movimentos Sociais que atuam em Rondônia
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FUNDAGRO	Fundo de Desenvolvimento Agropecuário de Rondônia
GAT	Grupo de Assessoria Técnica
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
ITERON	Instituto de Terras de Rondônia
MINTER	Ministério do Interior
MP	Medida Provisória
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
MRE	Ministério das Relações Exteriores (Itamarati)
NUAR	Núcleo Urbano de Apoio Rural
OEMA	Órgão Estadual de Meio Ambiente
ONG	Organização Não-Governamental
OSR	Organização dos Seringueiros de Rondônia
PA	Projetos de Assentamentos
PAIC	Programa de Apoio às Iniciativas Comunitárias
PAD	Projetos de Assentamento Dirigido
PAR	Projetos de assentamentos Rápidos
PDRI	Programa de Desenvolvimento Rural Integrado
PE	Parque Estadual
PIC	Projetos de Iniciativa Comunitária
PIN	Programa de Integração Nacional
PLANAFLORO	Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia
PMF	Polícia Militar Florestal
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente

PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POA	Plano Operativo Anual
POLAMAZÔNIA	Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
POLONOROESTE	Programa de Desenvolvimento Integrado do Noroeste do Brasil
PPG 7	Programa Piloto de Proteção de Florestas Tropicais no Brasil – Sustentável da Biodiversidade da Amazônia
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROTERRA	Programa de Redistribuição de terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste
RESEX	Reserva Extrativista
RPPN	Reserva de Proteção do Patrimônio Natural
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SEAGRI	Secretaria de Estado de Agricultura
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa
SEDAM	Secretaria de Estado do Desenvolvimento e Meio Ambiente
SEDUC	Secretaria de Estado da Educação
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SEPLAN/SEPALD	Secretaria de Estado de Planejamento
SESAU	Secretaria de Estado da Saúde
SIG	Sistema de Informações Geográficas
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDEPE	Superintendência do Desenvolvimento da Pesca
SUDHEVEA	Superintendência do Desenvolvimento da Borracha
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
TI	Terras Indígenas
UC	Unidade de Conservação
UCT	Unidade de Coordenação Técnica
UNIR	Universidade Federal de Rondônia
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico
ZSEE	Zoneamento Sócio-Ecológico-Econômico
WWF	World Widelife Found

SUMÁRIO

Dedicatória
Agradecimentos
Resumo
Abstract
Lista de Mapas
Lista de Quadros
Lista de Tabelas
Glossário
Sumário

INTRODUÇÃO 1

1. Desenvolvimento e Sustentabilidade 5
1.1 Uma abordagem conceitual 5
1.2 Desenvolvimento Regional (DR) e Sustentabilidade 13
1.3 Desenvolvimento Sustentável na Amazônia 16

2. Desenvolvimento Regional e Integração na Amazônia 21
2.1 Amazônia: fronteira e colonização 21
2.2 Rondônia e a Colonização: a construção de uma nova territorialidade 23
2.3 Estratégias de Desenvolvimento Regional na Amazônia: uma ação do Estado 32

3. Planejamento e Políticas Públicas 36
3.1 Planejamento no Brasil 38
3.2 Planejamento na Amazônia: Estratégias para o desenvolvimento 41
3.3 Planejamento em Rondônia: a política do financiamento do desenvolvimento 44
3.3.1 Programa Integrado do Desenvolvimento do Noroeste do Brasil – POLONOROESTE 48
3.3.2 Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia – PLANAFLORO 56

4. Planejamento do Desenvolvimento: Discussão Técnica X Decisão Política 92
4.1 Quem Planeja e Para Quem Planeja? 94
4.2 O Que Planeja? 103

Considerações Finais 109

Bibliografia Consultada 112

INTRODUÇÃO

Segundo Becker (1982), “repensar é aprofundar” no conhecimento. É nessa perspectiva de repensar o desenvolvimento de Rondônia, para aprofundar o conhecimento e compreender o processo de desenvolvimento do Estado, que nos propusemos a encarar o Mestrado de Desenvolvimento Regional que se apresentava.

Após alguns anos trabalhando na máquina pública com planejamento, elaborando planos, programas e projetos, fica sempre o questionamento sobre o significado de tais ações no desenvolvimento do Estado. No que contribuíram e/ou contribuem, quais os resultados e produtos de tantos planos e ainda qual o desenvolvimento que se quer para Rondônia. Questão essa ainda em aberto.

A proposta do desenvolvimento sustentável paralelo ao crescimento econômico para o Estado, se nos apresenta como um objeto a ser estudado na busca de respostas a essa possibilidade.

Em que condições Rondônia pode crescer economicamente e ao mesmo tempo racionalizar o uso dos recursos naturais para promover e garantir o desenvolvimento sustentável? Até a onde os planos e programas de integração e de desenvolvimento estabelecidos para Rondônia foram eficientes enquanto fator de planejamento regional? Como elaborar estratégias que conciliem desenvolvimento regional e meio ambiente?

Se o estabelecimento de instrumentos de planejamento e políticas públicas eficientes e coerentes, que considerem as dimensões social, política, econômica e ambiental forem estabelecidas no planejamento regional, então haverá planos e programas visando o desenvolvimento sustentável do Estado.

Considerada uma região de imensos vazios demográficos e uma fronteira a ser ocupada, a Amazônia tem sido palco de Planos e Programas de integração e desenvolvimento regional. Se por um lado esses planos permitiram a integração com o restante do país, por outro ficou claro que o desconhecimento da realidade aqui vivida fez com que planejadores definissem instrumentos, estratégias e políticas públicas que na prática mostraram-se ineficientes a sustentabilidade.

Rondônia se beneficiou com tais planos, os quais permitiram maior inserção no cenário regional e nacional, mas também, entrou neste mesmo cenário com sérios problemas na área ambiental. Teve os maiores índices de migração e,

consequentemente, os maiores índices de desmatamento, fruto de uma ocupação desordenada e de um planejamento regional deficiente, onde as peculiaridades ambientais não foram devidamente consideradas.

Rondônia tem hoje um desafio: conciliar crescimento e desenvolvimento sob a ótica da sustentabilidade. Para isso o Estado necessita estabelecer instrumentos de planejamento e políticas públicas eficientes e coerentes.

Este trabalho teve como foco principal levantar, analisar e caracterizar os planos e estratégias de desenvolvimento para o Estado de Rondônia, sob a ótica da sustentabilidade ambiental no período de 1980 a 1995. Como resultado, procurou-se: identificar os modelos de desenvolvimento propostos para Rondônia; identificar os agentes (atores) responsáveis pelo planejamento regional; identificar e analisar as políticas públicas de desenvolvimento regional para o Estado; analisar os programas (estratégias) de desenvolvimento para Rondônia no período acima definido; Identificar as políticas públicas de meio ambiente, estabelecidas pelos programas de Desenvolvimento Regional;

A relevância da pesquisa proposta está em discutir e analisar a inserção das políticas públicas ambientais na esfera local, ao mesmo tempo em que se analisa nas esferas regional e nacional, a forma mais eficiente a promoção do desenvolvimento sustentável no Estado, e ainda, questionar os modelos apresentados ao estado de Rondônia como possibilidades de desenvolvimento regional e sustentável, bem como refletir sobre os resultados alcançados, perguntando-se se estes modelos atingiram os objetivos a que se propuseram e a que custo.

Ao longo do mestrado, quando as disciplinas estavam em curso, fomos levados a construir o embasamento teórico, o que nos permitiu o aprofundamento das leituras tanto no campo didático como nos relatórios e documentos específicos, referentes ao problema que foi colocado.

Da pesquisa realizada sobre a produção acadêmica na área de investigação que nos propusemos, percebemos que os assuntos são tratados isoladamente. Há trabalhos realizados onde se discute os Planos POLONOROESTE e PLANAFLORO, isoladamente; tanto em Rondônia como fora do Estado. Há vários trabalhos sobre a colonização, onde esses mesmos planos são citados. Na

abordagem do desenvolvimento sustentável, onde se considera a questão do desenvolvimento com vista a sustentabilidade foram encontrados as teses dos Professores Ari Ott, Osmar Siena, Adilson Siqueira Andrade e Carlos santos entre outros.

A pesquisa nos mostrou que a discussão, do processo de planejamento do estado continua centralizada nos órgãos públicos, ainda que no discurso se insista que seja diferente. Há um ensaio tímido de alguns setores da sociedade civil participando em alguns projetos, mas de forma muito incipiente; isso geralmente, depois que estes (os projetos) estão prontos e onde dificilmente serão modificados.

Esta dissertação está organizada em três partes: a introdução traz a justificativa, os objetivos e os métodos e procedimentos. A primeira parte trata de Rondônia e o desenvolvimento. Aqui é abordado o que tem sido o processo de desenvolvimento no Estado, sob a ótica da discussão do desenvolvimento econômico, regional, e o sustentável. Ele está divido em 2 tópicos: a ocupação e; a questão conceitual do desenvolvimento. Na Segunda parte, abordamos as estratégias de desenvolvimento para Rondônia. Apresenta os seguintes tópicos: estratégias de desenvolvimento; POLONOROESTE e PLANAFLORO. Na terceira parte, nos propomos à análise do tema proposto, a partir da dimensão do desenvolvimento regional, enfocando o processo de planejamento no Estado, ao mesmo tempo em que procuramos responder aos questionamentos estabelecidos quando da proposta do projeto. E por fim as Considerações finais.

Como método e procedimentos, utilizaram-se a documentação indireta, sendo que a coleta de dados deu-se por meio das pesquisas documental e bibliográfica. A pesquisa documental foi realizada em bibliotecas, acervos públicos e particulares, a fim de proceder ao levantamento dos planos, programas e projetos no Estado. Com a pesquisa bibliográfica, se buscou o referencial teórico necessário ao embasamento (conteúdo teórico) para análise e argumentação das questões propostas. Como a pesquisa tem um caráter qualitativo, foram realizadas entrevistas com pessoas (atores) que de uma maneira ou de outra participaram profundamente dos planos e programas, como executores diretos (secretários de estado, coordenadores) ou mesmo como conhecedores dos processos da máquina pública do estado.

Após a coleta de dados, o material foi organizado, analisado e interpretado, a partir dos dados e informações obtidas, objetivando responder as perguntas do problema levantado na pesquisa.

Tomou-se como fundamentação teórica às definições, teorias e conceituações sobre desenvolvimento, desenvolvimento regional, desenvolvimento sustentável, economia regional, planejamento regional e a geopolítica da Amazônia, obtidas da leitura de diversos autores, como Celso Furtado, Vítor Bellia, Bertha Becker, Paulo Renato Haddad, entre outros.

1 - DESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE

1.1 - Uma abordagem conceitual

Sem pretender entrar na discussão econômica do desenvolvimento, serão abordadas a seguir algumas definições sobre o tema desenvolvimento e sustentabilidade procurando refletir os diversos significados deste. Longe de se discutir o sentido dos termos especificamente, o que se quer é demonstrar que ainda hoje não há uma definição, mas, sim, uma série de conceitos cuja aplicação fica ao critério e interesse particular de quem está usando o termo.

Bellia (1996) considera que a expressão desenvolvimento sustentável está consolidada no que diz respeito à referência aos problemas ambientais. Na era da globalização, a terminologia é utilizada com freqüência e com o significado de preocupação com o meio ambiente.

O desenvolvimento sempre teve o significado de crescimento econômico, e à questão econômica foi inserido o termo “sustentabilidade”, tendo como foco a questão ambiental. Contudo, como tratar desse assunto, se o desenvolvimento sempre foi visto pela perspectiva do crescimento econômico? Pensar o desenvolvimento em outras dimensões além da econômica, a social e a ambiental é o que se tem tornado um desafio. Repensar o modelo de desenvolvimento é, para nós, o que está por trás do debate sobre desenvolvimento e sustentabilidade ambiental.

A partir da década de 70, as discussões sobre as questões ambientais se intensificaram. Surgem, então, divergências, polêmicas e questionamentos sobre o que vem a ser desenvolvimento sustentável e se é possível compatibilizar desenvolvimento sustentável e crescimento econômico. Costa (1997: 77-78) chama a atenção para o que ele denomina de “controvérsia” entre Desenvolvimento e Meio Ambiente. Segundo ele:

> [...] a polêmica desenvolvimento (ou crescimento) econômico *versus* preservação de recursos naturais, ao promover melhorias na exploração dos recursos naturais - morosamente estabelece o meio ambiente como condicionante dissuasivo ao delineamento de estratégias, programas e políticas de crescimento regional.

Com a publicação do estudo *Limites do crescimento*, por um grupo de pesquisadores liderados por Denis L. Meadows em 1972, as discussões sobre as questões ambientais e o desenvolvimento são intensificadas. O estudo deixa clara a

preocupação com o crescimento da população mundial, o qual implica em aumento da industrialização, poluição, produção de alimentos e diminuição dos recursos naturais.

Outros documentos surgem como resultado de discussões ocorridas no mundo, tendo a Organização das Nações Unidas - ONU, geralmente, como organizadora. Abaixo temos uma síntese desses fatos.

Tabela 1 – Marcos da discussão do Desenvolvimento Sustentável.

Documento/Evento	Ano	Assunto
Limites do Crescimento (Clube de Roma) (Meadows et al)	1972	Também chamado de Relatório Meadows, analisa o crescimento da população mundial, a utilização acelerada e crescente dos recursos naturais e o crescimento industrial.
Maurice Strong Ignacy Sachs	1973	Strong usa pela primeira vez o termo ecodesenvolvimento e Sachs formula os princípios básicos
Declaração de Cocoyok (UNCTAD e UNEP)	1974	Estabelece hipóteses sobre explosão populacional; destruição ambiental na África, Ásia e América Latina e; contribuição dos países industrializados com os problemas do subdesenvolvimento por causa do nível exagerado de consumo.
Relatório Dag-Hamarskjöld	1975	Aponta para a problemática do abuso de poder e sua interligação com a degradação ambiental.
Relatório Brundtland (CMMAD)	1987	Também conhecido como “Nosso futuro Comum”. Aprofunda o conceito de desenvolvimento sustentável e estabelece “uma agenda global para mudança”.
Rio - 92	1992	Conferência mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento.
Protocolo de Kyoto –	1997	3ª conferência das Nações Unidas sobre mudança do clima, com seguintes objetivos: a) fixar compromissos de redução e limitação da emissão de dióxido de carbono e outros gases responsáveis pelo efeito estufa, para os países desenvolvidos; b) trazer a possibilidade de utilização de mecanismos de flexibilidade para que os países em desenvolvimento possam atingir os objetivos de redução de gases do efeito estufa.

Fonte: Elaborado pela autora.

Em um mundo globalizado onde o capital é inerente ao crescimento e também ao desenvolvimento sustentável, se estabelece então a discussão sobre o uso dos recursos naturais como matéria-prima para o desenvolvimento, o que leva a um segundo debate sobre a existência ou não de limite para essa utilização e suas conseqüências.

Com o final da Segunda Guerra Mundial, desenvolvimento passou a ser associado ao crescimento econômico e teve como indicador de avaliação o Produto Interno Bruto – PIB (CAPORALI, 1997; PINHEIRO, 1999).

Dois conceitos são estabelecidos pelos economistas: o primeiro para **crescimento econômico,** que, segundo vários autores fazem, referência ao

crescimento da produção e da renda, e o de **desenvolvimento** que tem foco na elevação do nível de vida da população (CLEMENTE, 2000).

Segundo Fearnside (1997), "Desenvolvimento" diz respeito a uma mudança, que implica em melhorar a forma como as pessoas se mantêm. Este termo, contudo, com freqüência tem sido usado de forma equivocada como sinônimo de crescimento, já que "crescimento" não é necessariamente aumento na produção de bens e serviços (GOODLAND & LEDEC, 1987).

Bellia (1996) e Pinheiro (1999) argumentam que, ao se juntar um *substantivo* – desenvolvimento com um *adjetivo* – sustentável, se estabelece uma discussão, que até o presente não se chegou a nenhum consenso. O termo é empregado de acordo com o usuário. Para Vieira (1998), o termo "desenvolvimento sustentável" é contraditório, uma vez que a melhoria econômica significa acumulação de capital e a exaustão de recursos naturais. No mesmo sentido, Cavalcanti (1998) se refere ao conceito como sendo uma "contradição de palavras".

A seguir apresentamos o conceito de desenvolvimento, de acordo com o dicionário Novo Aurélio Século XXI (1999):

> "D*esenvolvimento* – **2**. Adiantamento, crescimento, aumento, progresso". "*Desenvolvimento econômico* – **1**. Crescimento econômico (q.v) esp. quando acompanhado por modificações na estrutura produtiva do país ou região, como a industrialização. **2**. O resultado de um processo de crescimento econômico. **3**. Parte da Economia que estuda o crescimento econômico e o subdesenvolvimento". "*Desenvolvimento sustentável* – Processo de desenvolvimento econômico em que se procura preservar o meio ambiente, levando-se em conta os interesses das futuras gerações".

Dar o caráter ambiental à palavra desenvolvimento é um esforço para fazer com que se compreenda que o modelo de desenvolvimento capitalista, que se utiliza essencialmente dos recursos naturais, necessita incorporar o sentido de sustentabilidade, sob pena de tornar-se *insustentável*.

Ao trabalhar com o conceito de "ecodesenvolvimento" a partir da definição de Strong, em 1973, Sachs (1986) resume que:

> O ecodesenvolvimento é um estilo de desenvolvimento que, em cada ecorregião, insiste nas soluções específicas de seus problemas particulares, levando em conta os dados ecológicos da mesma forma que os culturais, as necessidades imediatas como também aquelas a longo prazo. [...] O ecodesenvolvimento tenta reagir à moda predominantemente das soluções pretensamente universalistas e das fórmulas generalizadas. Em vez de atribuir um espaço excessivo à ajuda externa, dá um voto de confiança à capacidade das sociedades humanas de identificar os seus problemas e de lhes dar soluções originais, ainda que se inspirando em experiências alheias.

A esse conceito, o autor acima ainda acrescenta cinco dimensões (Sachs, 2000):

a. *Sustentabilidade social*, ou seja, estabelece que o processo de desenvolvimento deva conduzir a um padrão de crescimento, onde a distribuição de renda seja mais eqüitativa permitindo uma redução das atuais diferenças entre as classes sociais;

b. *Sustentabilidade econômica* se refere ao fluxo constante de inversões públicas e privadas, e ainda a gestão eficiente dos recursos naturais;

c. *Sustentabilidade ecológica* se refere ao uso adequado dos recursos naturais com um mínimo de deterioração deste potencial;

d. *Sustentabilidade geográfica* propõe a distribuição espacial mais equilibrada dos assentamentos humanos e das atividades econômicas;

e. *Sustentabilidade cultural* deve proporcionar soluções que considerem as características endógenas locais, adaptadas a cada comunidade com sua cultura própria.

O relatório Brundtland (1988) define desenvolvimento sustentável como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades”. Este relatório tem como principal objetivo do desenvolvimento a satisfação das necessidades e as aspirações humanas, mas “a satisfação das necessidades depende em parte de que se consiga o crescimento potencial pleno, e o desenvolvimento sustentável exige claramente que haja crescimento econômico em regiões onde tais necessidades não são atendidas”.

Esse conceito ainda estabelece “dois conceitos-chaves que são: o conceito de ‘necessidades’, destacando-se as necessidades essenciais dos pobres do mundo, que devem ter prioridade; e a noção de limites que o nível da tecnologia e da organização social impõe ao meio ambiente”. Esse é o conceito que tem sido usado como referência na maioria das discussões e publicações.

Com o modelo de desenvolvimento econômico estabelecido pelo capitalismo, este começou a ser questionado há cerca de algumas décadas. A

intensificação das diferenças regionais, o aumento da pobreza e a tomada de consciência de que os recursos naturais, não são somente finitos, mas já se encontram sob pressão, levaram a uma série de encontros entre países desenvolvidos e não desenvolvidos na busca de soluções.

A discussão sobre desenvolvimento e sustentabilidade, conforme dito anteriormente, está no modelo de desenvolvimento que se tem hoje e que está sendo questionado.

Segundo Furtado (1974),

> [...] o desenvolvimento econômico – a idéia de que os *povos pobres* podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais *povos ricos* – é simplesmente irrealizável. Sabemos agora de forma irrefutável que as economias da periferia nunca serão desenvolvidas, no sentido de similares às economias que formam o atual centro do sistema capitalista. [...] Cabe, portanto afirmar que **a idéia de desenvolvimento econômico é simplesmente mito**. (grifo adicionado).

Giddens (1991) chama atenção para a emergência do capitalismo e o que resultou daí. Ele cita Wallerstein, para quem o capitalismo introduz um tipo de ordem pela primeira vez global em seu escopo e baseada mais no poder econômico do que no político.

Uma das características resultantes da emergência do capitalismo é a globalização, que produziu uma nova configuração territorial. Temos o mundo dividido em centro, semiperiferia e periferia, ou, em um outro modo de dizer: Primeiro Mundo e o Terceiro Mundo; ou, ainda, países desenvolvidos e em desenvolvimento e países industrializados e menos industrializados, o que significa dizer que se está reforçando cada vez mais as diferenças regionais existentes.

Segundo dados da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento - Unctad, das 4,8 bilhões de pessoas que vivem no mundo em desenvolvimento; 3 bilhões sobrevivem com o correspondente a menos de 2 dólares por dia. Os 20% da população global que vive em países ricos desfrutam da expansão do comércio internacional e recebem 68% dos investimentos externos diretos, ou seja, a globalização está tornando mais ricos os que já são (Revista Veja, 23/02/2000).

O Banco Mundial, em relatório divulgado em setembro de 1999 passado, admite que o crescimento econômico não é suficiente para reduzir a pobreza e reconhece que a questão é também política e não apenas econômica, e

financiar projetos em países em desenvolvimento não é o suficiente. Podemos citar como exemplo as experiências vividas em Rondônia, quanto aos Planos e Programas financiados com recursos do BIRD, que usam o desenvolvimento sustentável em suas justificativas, e que, no momento da execução, sofrem ingerências político-administrativas, o que impede a eficácia da aplicação desses.

Com o desenvolvimento econômico, as atividades produtivas expandiram-se acarretando significativos impactos sobre o meio ambiente, o que provocou importantes discussões sobre os limites de crescimento e desenvolvimento.

Segundo Amartya Sen: “desenvolvimento é a expansão não só da liberdade econômica de fazer transações, mas também das liberdades políticas e sociais de participar e divergir. Sem contar as liberdades concretas de saciar a fome, cuidar da saúde, vestir-se e morar de forma apropriada, receber educação e beber água potável” (Revista Isto É, 27/09/2000).

Para se demonstrar que apenas o crescimento do PIB – Produto Interno Bruto não é suficiente, segundo a revista Isto É (págs. 16 e 17 – 27/09/2000), em artigo sobre o Banco Mundial, diz que Kerala, Estado da Índia, tem renda *per capita* de apenas US$ 200, e possui indicadores sociais melhores que os do Brasil, que tem renda 20 vezes maior.

Para Haddad (Apud Martins, 2001), o crescimento econômico é uma condição, mas não o suficiente para o desenvolvimento do Brasil, é necessário que, nesse caso, o desenvolvimento implique na inclusão social, traduzida em empregos de qualidade, rendas mais elevadas, além de acesso à saúde e educação de qualidade.

A respeito das discussões que ocorrem sobre a maneira como o desenvolvimento acontece e o que o provoca, surge uma nova polêmica: Como compatibilizar, então, desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente?

Diante da pressão dos países desenvolvidos para conservar e preservar o meio ambiente, especialmente sobre os países em desenvolvimento, questiona-se qual o interesse que há por trás disso, já que para se desenvolverem os países ricos, utilizaram seus recursos ambientais. E pergunta-se o que na realidade há por trás do discurso da preservação?

A retórica de que a pobreza é responsável pela degradação ambiental também não se admite. Se há necessidade de se diminuir a pobreza para que a conservação do meio ambiente aconteça, necessário também se faz que os países ricos adotem modelos de vida compatíveis com os recursos que possuem. No entanto, estariam eles dispostos a diminuir seus padrões de consumo?

Os países desenvolvidos, ao expandirem suas economias, tornam-se, segundo Furtado (1974), *dependentes* dos recursos não renováveis produzidos pelos países em desenvolvimento.

A necessidade de se readquirir o equilíbrio no uso dos recursos naturais implica em estabelecer novos parâmetros no desenvolvimento econômico que possam gerar maior eqüidade. Contudo, Furtado (1974) chama atenção para um quadro, se não cético, no mínimo ilusório, em relação ao desenvolvimento para os países em desenvolvimento. Para ele, é impossível generalizar os padrões de vida característicos dos países ricos para o resto do planeta, porque a pressão sobre os recursos ambientais seria tão significativa que levaria a um colapso. O que não significa dizer, de certa forma, que os países pobres estejam limitados e/ou condenados a manterem-se no quadro atual.

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA expressa que as duas causas básicas da crise ambiental são a pobreza e o mau uso dos recursos: os pobres são compelidos a usar seus recursos, em curto prazo, na perspectiva de desenvolver-se, enquanto a minoria rica provoca demandas à base de recursos que em última instância são insustentáveis, transferindo os custos uma vez mais aos pobres.

Recorrendo novamente a Giddens (1991), este diz que: “há uma consciência geral de que o crescimento econômico continuado não vale a pena, a menos que melhore ativamente a qualidade de vida da maioria”. Mas esse é um comentário presente nos estados economicamente avançados.

Voltamos a ter em pauta o desenvolvimento. Que desenvolvimento se quer e como atingi-lo, já que, nos moldes atuais de sustentabilidade, este deve garantir o progresso humano a longo prazo sem comprometer as gerações futuras? Estarão os países ricos dispostos a sacrificar-se na promoção do desenvolvimento sustentável que pressupõe, entre outros, combate à pobreza; inclusão social; consolidação da democracia e dos direitos humanos?

Para muitos autores, o conflito entre crescimento econômico e preservação é assunto ainda a ser muito discutido. Segundo Costa (1997), mesmo com uma série de conceitos levantados por inúmeros autores, o termo “desenvolvimento sustentável”, na prática, ainda “é vago, pleonástico e ambíguo”. Para o autor, o tema “não possui suporte científico e nem conteúdo prático concreto”.

Independente da discussão travada sobre a questão acima, uma coisa é certa: o modelo que hoje aí está com certeza não atende à sociedade humana nas suas necessidades. A tomada de consciência que se instala na discussão sobre os processos de desenvolvimento ora em andamento não passa mais despercebida nem está mais restrita apenas a quem tem o poder de decisão. De uma forma ou de outra, a sociedade participa, ainda que não de maneira adequada ou suficiente, mas há que se considerar que essa participação é um ganho importante. Chamar a sociedade para discutir o desenvolvimento que ela quer e necessita, talvez seja a saída para a construção desse processo.

O paradigma do desenvolvimento humano sustentável, defendido por Mahbub ul Haq (1995), define quatro componentes essenciais deste termo: “**eqüidade”** (igualdade de oportunidades para todas as pessoas na sociedade), o **caráter sustentável** (de tais oportunidades de uma geração para a próxima), **produtividade** e “**empoderamento**” (de pessoas, de modo que elas participem – e se beneficiem – do processo de desenvolvimento). E continua: “Tal paradigma considera o crescimento econômico essencial, mas enfatiza a necessidade de se prestar atenção a sua qualidade e distribuição, analisa em detalhe seu elo com vidas humanas e questiona seu caráter sustentável em longo prazo”.

Embora pareça utópico, o esforço é necessário. E, mais que debates e boas intenções, é preciso acrescentar a prática ao discurso. O novo paradigma do desenvolvimento propõe uma transformação da sociedade, na qual seja permitido que todos tenham chances de sucesso e melhoria de qualidade de vida.

1.2 - Desenvolvimento Regional (DR) e Sustentabilidade

A constatação de que o desenvolvimento econômico levava às disparidades intra e inter regionais mereceram especial atenção pela necessidade de se buscar explicar os acentuados desníveis de desenvolvimento que foram

observados entre regiões de um país, e pelas conseqüências que isso causa no processo de desenvolvimento como um todo.

As preocupações com o desenvolvimento econômico e as desigualdades regionais desencadearam uma série de estudos, os quais estabeleceram modelos de planejamento e de políticas regionais, assim como a teoria sobre pólos de crescimento. (Diniz, 2001)[1]. Esses trabalhos foram desenvolvidos tendo como base as experiências ocorridas na Europa, nos Estados Unidos e no Japão, no final da segunda guerra mundial.

Na América Latina, os estudos utilizaram o conceito de "centro" e "periferia", e foram capitaneados pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe - CEPAL. No Brasil, é a partir do final da década de 50 que o governo federal passa a dar maior atenção aos problemas das desigualdades regionais, buscando, por meio do processo de planejamento regional, por meio de planos, programas e políticas, minimizar as diferenças que marcam e impossibilitam o desenvolvimento regional no país (HADDAD, 1980; DINIZ, 2001).

Cano (1985), ao fazer uma retrospectiva do assunto, chama a atenção para o que ele denomina de uso impróprio (ou inadequado) das interpretações da questão regional. As discussões tratam do assunto de forma fragmentada, não permitindo uma visão integrada da questão. Para o autor, em que pese a discussão teórica do assunto, a grande contribuição foi a de despertar o interesse para a necessidade dos estudos sobre os problemas dos desequilíbrios regionais.

O interesse sobre os desequilíbrios regionais no Brasil começa a despontar já na Constituição de 1946, quando foram definidos os percentuais de 3% da renda tributária para o desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia. Na época, as políticas para essas áreas consistiam em: a) para o nordeste tinha um caráter mais assistencialista e paternalista do que uma proposta de desenvolvimento da região; b) para a Amazônia era uma questão de segurança nacional, de soberania.

A estrutura industrial do Brasil concentrou-se inicialmente no centro-sul, graças aos pesados investimentos em infra-estrutura e indústria pesada, e teve como resultado uma marginalização das outras regiões (Cano, 1985). Dessa forma, o que se tem é uma fragmentação do desenvolvimento no país, tendo como

[1] Para melhor aprofundamento sobre o campo teórico do desenvolvimento regional, ver Clélio Campolina Diniz, *A questão regional e as políticas governamentais no Brasil*. 2001.

conseqüência o forte desequilíbrio regional que ainda persiste nos dias atuais, embora com menos intensidade.

Segundo Diniz (2001):

> O processo de ocupação do espaço geográfico brasileiro se fez segundo as possibilidades de cada região encontrar alternativa econômica que lhe permitisse inserir no mercado internacional, seja para atender à metrópole na fase colonial, seja na primeira etapa do país independente Em função dessas experiências se formaram verdadeiras economias regionais no Brasil, voltadas para fora e com fraca integração nacional, a exemplo do açúcar no Nordeste, do ouro em Minas Gerais, do algodão no Maranhão, da madeira e mate no Paraná, da borracha na Amazônia, do café no Sudeste. Essas experiências seriam determinantes na configuração regional brasileira até os dias de hoje.

O autor ainda registra que vários autores se preocuparam em analisar as características das estruturas produtivas e das relações sociais de produção, como Furtado (1959), Castro (1971), Cano (1977), e como resultado se depararam com várias causas do desequilíbrio regional no Brasil, como: a) os fundamentos das razões do atraso nordestino; b) a não integração da economia amazônica; c) a formação da economia do Sul. Além disso, enfatiza os trabalhos realizados com o intuito de desenvolver um conjunto de trabalhos teóricos sobre localização e métodos de análise regional, liderado por professores e pesquisadores do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional - CEDEPLAR.

Haddad (1980) chama a atenção para a política de centralização do governo federal, adotada a partir de 1950, que resultou em modelos de desenvolvimento regional impostos de “cima para baixo”, nas regiões periféricas. Para ele, os diversos planos elaborados foram pensados com base na **utilização dos recursos naturais** como meio de impulsionar o desenvolvimento nas regiões periféricas (no caso, o norte e o nordeste do Brasil), na perspectiva de minimizar os desequilíbrios entre as diferentes regiões geográficas.

Contudo, o que ele adverte são as contradições existentes entre o processo de desenvolvimento sem devastação dos recursos naturais do país e a estratégia que tem prevalecido no modelo de desenvolvimento econômico no país. Para ele, “é necessário destacar os conflitos que políticas macroeconômicas de estabilização e crescimento, esboçadas para atender à solução de problemas de interesse nacional, poderão ter como objetivo de uma exploração racional dos recursos naturais de diferentes regiões do país”.

No caso da Amazônia, em que pesem os aspectos positivos dos projetos de infra-estrutura (estradas), que buscavam diminuir o isolamento da região em relação ao resto do país, combinados com os de colonização, resultaram em pressão sobre os recursos naturais, constituindo-se em um novo problema a ser administrado, que é a questão ambiental.

Para Boisier (1989), o desenvolvimento de uma região a longo prazo (e não apenas o seu crescimento econômico) está sujeito à interação de três processos: a) da participação relativa da região, no uso dos recursos nacionais, decidida a partir dos critérios econômicos e políticos prevalecentes no processo de alocação inter-regional dos recursos; b) da direção e magnitude do impacto que o quadro global da política econômica nacional tem sobre a região; c) da capacidade de organização social da região, ou seja, de transformar os impulsos de crescimento em “estados” de desenvolvimento. Este processo se associa às questões como: o aumento da autonomia de decisão da região; o aumento da capacidade regional para reter e reinvestir o excedente econômico gerado pelo crescimento econômico; uma permanente e crescente melhoria social, bem como a preservação do meio ambiente.

Para Galvão e Vasconcelos (1999), as tendências recentes do desenvolvimento regional pressupõem uma visão mais próxima da escala microrregional ou local, e rompem com visões simplistas, mais tradicionais da escala macrorregional do desenvolvimento brasileiro.

Boisier (1996) diz que numa concepção atualizada e contemporânea do desenvolvimento regional, há um processo em andamento com três cenários interdependentes e de recente configuração: a) *um cenário contextual*, que resulta da interação do processo de abertura externa, impelida pela força da globalização, e do processo de abertura interna impulsionada pela força da descentralização; b) *um cenário estratégico*, construído a partir da interseção entre novas modalidades de configuração territorial e de gestão regional; c) *um cenário político* tem como base a modernização do Estado (do ponto de vista territorial) e as novas funções dos governos territoriais.

O que se observa dessa questão regional atualmente é a necessidade de existência de governos locais organizados, eficientes e eficazes, aliados a uma política nacional de integração, que como o nome indica, integrem as diversas

regiões, e não que estabeleça a competição intra e inter-regional, resultando em maiores desequilíbrios econômicos e sociais.

1.3 - Desenvolvimento Sustentável na Amazônia

A questão ambiental surgiu na Amazônia com uma forte conotação preservacionista. Em se tratando de Amazônia, as referências são sempre de maneira superlativa, grandes números.

Do ponto de vista geopolítico, é necessário levar em consideração o que chamamos de Amazônia. Como “Amazônia Global”, temos a área compreendida pela Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Guiana Francesa, Peru, Suriname, Venezuela. O que significa em números uma área aproximada de 7,8 milhões de km². Indo um pouco além, comparativamente, essa área significa 44% da América do Sul ou 5% do globo terrestre; reúne a maior floresta tropical do mundo, 10% da biota mundial, 25 mil km de vias navegáveis e 20% da água potável do planeta. A todos esses números admiráveis incluem-se ainda as desigualdades sociais, que não são diferentes do que ocorre no restante do país, guardadas, evidentemente, as necessárias proporções.

Mapa
INPE 2004

Mapa
INPE 2004

O que se pretende aqui é refletir sobre a dualidade que os termos desenvolvimento e sustentabilidade recebem em se tratando de Amazônia. Diante da exuberância da região e de suas riquezas, o olhar (e interesse) sobre a região ganha significado e possibilidade de desenvolvimento (crescimento) econômico, tendo como base desse fator as riquezas naturais, e a conservação de seus recursos naturais, que nem sempre não são considerados nesse processo, uma vez

que desenvolvimento e conservação nem sempre andam juntos na prática, ainda que nos discursos sejam propagados.

Segundo Capobianco[2] (2004), o uso sustentável da floresta amazônica por meio da exploração econômica é a melhor maneira de preservar a Amazônia. Justifica ainda que os quase 20 milhões de habitantes que aqui residem necessitam de emprego e renda. O que falta, contudo, é convencer esses habitantes de que a floresta em pé é uma alternativa melhor que a agricultura e a pecuária. E mais, qual a tecnologia e quais os modelos compõem esse uso sustentado.

A partir da década de 60, o Estado assume um papel de destaque como agente indutor do processo de desenvolvimento na região.

Cabe destacar que o processo de desenvolvimento desencadeado na Amazônia foi acima de tudo intervencionista, com grandes projetos desenvolvimentistas, voltados em um primeiro momento ao grande capital, que resultou não apenas em pressão sobre os recursos naturais, mas em um modelo de exploração, que não levava em conta a realidade local e onde os desequilíbrios sociais e regionais foram sempre acentuados. Importaram-se modelos para serem adaptados à região, sem, contudo, considerar as peculiaridades locais e regionais.

Segundo Kitamura (1994), os problemas ambientais no Brasil e na América Latina estão relacionados ao modelo de desenvolvimento econômico; a adoção de padrões de consumo importados; à modernização “conservadora” na agricultura; e à pressão sobre os recursos naturais, bem como à distribuição de rendas.

Ainda segundo o autor, o rebatimento desses problemas na Amazônia se dá principalmente a partir da década de 60, quando as políticas para a região, adotadas pelo governo federal, procurando integrar a Amazônia à economia brasileira, reproduziram os mesmos problemas acima citados, além de absorver problemas sociais de outras regiões, provocados pelo modelo de desenvolvimento lá adotado.

Assim, a abertura de estradas, o processo de ocupação desencadeado, tanto pela colonização oficial, como a particular dirigida e os grandes projetos minerais e de metalurgia, possibilitaram à região sua inserção no processo de globalização, mas trouxeram também um profundo desequilíbrio regional e social,

[2] Entrevista concedida a internet???)

facilmente percebido na concentração fundiária, na qual o segmento mais pobre da população regional ficou à margem, e também na concentração dos direitos sobre os recursos minerais do subsolo em favor de grandes grupos nacionais e estrangeiros (KITAMURA, 1994; CARDOSO e MULLER, 1978).

Além disso, começam a surgir os problemas ambientais como conseqüência da exploração indiscriminada dos recursos naturais, bem como resultado da ocupação da região.

É com este cenário que a questão ambiental começa a se instalar na Amazônia. A preocupação com a região deixa de ser nacional e regional para ser também internacional.

O cenário da necessidade de sustentabilidade no desenvolvimento da Amazônia é preocupação geral. Diversos são os autores que defendem a região, buscando alertar para a necessidade da conservação dos recursos naturais.

De um discurso preservacionista inicial, defendido principalmente pelos ambientalistas mais radicais, o que se tem atualmente é o discurso da compatibilização do crescimento econômico com o uso racional dos recursos, procurando pensar a Amazônia inserida num contexto nacional. Isso é observado quando do estabelecimento nos últimos anos, da inserção da região, com mais ênfase, nos Programas Plurianuais - PPA, do Governo Federal.

Muito embora as políticas públicas e estratégias ambientais para a região deixem a desejar quanto à clareza e objetivos, não se pode negar certo esforço em pensar e buscar soluções para os problemas ambientais da região.

É imperativo que não se tenha ilusão e muito menos a pretensão de pensar um modelo de desenvolvimento para a Amazônia sem considerar o uso sustentável e racional de seus recursos. Assim como não se pode continuar pensando em um modelo de desenvolvimento único para a região.

O mito da “natureza intocada” não cabe mais à região, considerando–se principalmente que os fatos acontecem em proporção e em velocidade nas quais o poder público amarrado em sua morosidade e burocracia não consegue fazer frente.

A Amazônia não pode mais ser vista como uma área intocável, até porque ao contrário do que se apregoa ela não se constituiu, nem no passado nem

no presente, num espaço vazio, a floresta foi e é habitada, quer por populações indígenas, quer por outros grupos tradicionais, que de alguma forma estabeleceram um tipo de relação e apropriação dos espaços e recursos naturais (Diegues, 2001).

É hipocrisia negar o alto nível de exploração na Amazônia e que o Estado pouco ou nada faz para “administrar” o modelo de desenvolvimento que se estabelece. Um modelo ainda ambíguo entre o desenvolvimentismo e o desenvolvimento de longo prazo (ou sustentável como querem alguns), que não se esgota depois de um ciclo de exploração.

A máquina estatal ainda é morosa, em se tratando de Amazônia e se o progresso é necessário, as medidas para proteção ambiental são urgentes. Mesmo com políticas públicas estabelecidas atualmente, o que se vê é um obscuro processo de planejamento, no qual muito se propõe, indica-se e sugere-se medidas, propostas e alternativas de uso sustentável para a Amazônia, mas que na prática não se concretizam ou ficam aquém dos objetivos desejados, quer pela burocracia da máquina, quer pela falta de decisão política.

O modelo de desenvolvimento sustentável para a Amazônia precisa considerar as dimensões: social, político-institucional, econômica (produtiva) e ambiental. O processo de desenvolvimento sustentável para a Amazônia precisa conciliar os interesses regionais e locais com os interesses nacionais. Necessita estar embasado, segundo Kitamura (1994), no respeito às populações locais, bem como assegurar a sua participação no processo de planejamento regional, procurando contemplar programas e projetos sociais e ambientais que moldem as condições necessárias ao desenvolvimento sustentável.

2 - DESENVOLVIMENTO REGIONAL E INTEGRAÇÃO NA AMAZÔNIA

2.1 - Amazônia: fronteira e colonização

A Amazônia sempre se constituiu em um grande desafio para o governo central do Brasil, por razões que vão desde a questão da soberania como de uma área destinada a resolver problemas sociais e econômicos de outras regiões do país.

A Amazônia brasileira representa 3/5 do Brasil, correspondendo a mais da metade do território brasileiro, cerca de 60%. Assim como o tamanho, os números são sempre no superlativo: “maior floresta tropical do mundo, maior reservatório de água doce, uma das maiores biodiversidades...”. Compreende 8 estados e parte do Maranhão. É nesse espaço que se desencadeiam planos, programas e projetos, antes com vistas a ocupar o “espaço vazio” da região, hoje com uma nova definição da geopolítica brasileira.

Mapa nº.
Fonte: INPE, 2003.

Para Becker (1994), o conceito disseminado de “espaço vazio” se constitui em um mito, pois, além de ser usado estrategicamente como válvula de escape para resolver conflitos sociais de outras áreas e de palco para investimentos, nega também a existência das populações indígenas, caboclas e sociedades locais.

A ocupação da Amazônia está associada, entre outras causas, à ampliação da fronteira agrícola. Com a redefinição da divisão espacial do trabalho no âmbito nacional, o cenário foi modificado, tendo como um dos resultados a expulsão das populações do meio rural, que por sua vez desencadeou dois fatos: primeiro a continuidade da expansão da fronteira de recursos, destacando-se aqui a agrícola, em direção ao norte; e, em segundo, o surgimento do trabalhador temporário no campo. Outras transformações mais amplas estavam em curso, como era o caso da modernização da agricultura e as intervenções no Setor Público, que, agregado ao item à questão anterior, influenciou o processo de colonização que aconteceu na região norte, aqui destacando, o caso de Rondônia (FIPE, 1984).

"Fronteira Amazônica", "Fronteira de Recurso", "Fronteira Agrícola", essas são algumas das denominações que a região norte recebeu ao longo dos anos. Martins (1997) discute exaustivamente o significado de fronteira. Segundo ele, há diferenciações no significado para geógrafos, antropólogos, sociólogos e historiadores. Os primeiros, os geógrafos, utilizam como designação *zona pioneira* ou ainda, frente pioneira. Já os demais costumam chamá-la de *frente de expansão*, para indicar "frentes de deslocamento da população civilizada e das atividades econômicas de algum modo reguladas pelo mercado"[3].

Para Becker (1994), a fronteira no final do século XX assume um novo significado. Segundo a autora:

> A fronteira no final do século XX tem novas feições por se expandir num novo patamar de integração nacional, com mercado em grande parte unificado e sob o comando de uma nova dimensão dos capitais envolvidos: a) já nasce heterogênea, constituída pela superposição de frentes de várias atividades, e o povoamento e a produção são relativamente modestos; b) já nasce urbana e tem intenso ritmo de urbanização; c) o governo federal tem papel fundamental no planejamento e no volume de investimentos infra-estruturais.
> Fronteira hoje, portanto, não é sinônimo de terras devolutas cuja apropriação econômica é franqueada a pioneiros ou camponeses. É um espaço também social e político. [...] Para o capital a fronteira tem valor como espaço onde é possível implantar rapidamente novas estruturas.

Com relação ao processo de colonização associado à expansão da fronteira, o que se teve foi uma ação desorganizada e acelerada, cuja atuação do poder público não foi capaz de controlar.

---

[3] Para maior detalhe sobre o significado de frente pioneira e frente de expansão, ver Martins (1997, 147).

A decisão de acelerar a ocupação na Amazônia surgiu quando o governo federal estabeleceu uma série de medidas atreladas ao Plano de Desenvolvimento Econômico - PDE e a Política de Integração Nacional - PIN e Política Regional, definidos na década de 70: construção de rodovias, estabelecimentos de áreas destinadas à colonização e a reforma agrária, criação do INCRA, cujo objetivo era promover executar, coordenar e controlar a colonização, foram algumas das medidas adotadas.

Segundo Miranda (1990), a política de colonização para a Amazônia adquiriu uma dimensão para além da questão de segurança nacional e de posse e uso da terra. O que se questionava e apontava, era que “por meio de fluxos migratórios para a Amazônia, se pretendia, senão eliminar pelo menos reduzir ou controlar os problemas sociais ligados a terra em outras áreas” (nordeste e sul do país) (CARDOSO & MULLER, 1978).

As conseqüências do modelo de ocupação definido pelo governo federal para a Amazônia, e em especial para Rondônia, acarretaram profundas seqüelas socioeconômicas e ambientais, carecendo o Estado, ainda hoje, de soluções para tais problemas. A incapacidade do governo em administrar a situação por ele criada resultou em degradação e esgotamento dos recursos naturais, traduzidos em número pela taxa de desmatamento, e pelos conflitos de terras que ainda persistem.

2.2 - Rondônia e a colonização: a construção de uma nova territorialidade

A ocupação de Rondônia teve origem no século XVII, com a penetração das “bandeiras”. Com a descoberta de ouro no Arraial de Bom Jesus (atual Cuiabá), foram intensificadas as entradas na região, ao longo dos Rios Guaporé/Mamoré. Contudo, essas atividades não propiciaram condições de fixação de mão-de-obra e geração de renda que possibilitassem um processo de formação de uma economia estável na Amazônia.

Objetivando assegurar as áreas de fronteira, foi construído o Real Forte Príncipe da Beira. No que pese sua importância militar estratégica, essa construção favoreceu a fixação de agricultores na vizinhança que cultivavam fumo e café. Esse fato assinala o início do primeiro processo de ocupação militar e povoamento das

terras rondonienses, na medida em que modificou o modelo de ocupação, que tinha como ocupantes, até então, comerciantes de ouro e religiosos.

Vários ciclos marcaram a ocupação da região. O primeiro é o Ciclo da Borracha. Tem-se nesse período uma fase de grandes transformações na região Amazônica, dada a demanda do mercado internacional da borracha que provocou incremento significativo na produção. Vemos, aqui, a história se repetir. Tal qual o início da colonização no Brasil, faltava mão-de-obra para a intensa exploração que se seguiu. Ocorre, então, o primeiro deslocamento de contingente de nordestinos para a região, que se estabeleceram ao longo dos rios, nos seringais, na região de Porto Velho e Guajará-Mirim. Esse processo ocorre em toda a região Amazônica e não deixa de ser uma reprise, em menor escala, do que aconteceu no país.

O cultivo da borracha na Malásia, cujas sementes foram levadas pelos ingleses, permitiu suprir o mercado internacional com preços menores, acarretando assim o desinteresse pelos seringais nativos e conseqüentemente a estagnação da economia na região. Este fato contribuiu para a emigração significativa, sendo registrada no censo de 1940 uma população de 32.591 habitantes (IBGE – censo demográfico 1940).

Preocupado com a baixa densidade demográfica na área de fronteira, o Governo Federal decide implantar a rede telegráfica entre Cuiabá e Porto Velho. Tem início o Ciclo do Telégrafo, que permitiu a primeira integração Norte-Sul que se transformará mais tarde, no eixo de integração e desenvolvimento do atual estado, materializado na BR-364.

Segundo Modesto (1981), as aberturas feitas por Rondon propiciaram a ocupação da região por migrantes originários do Mato Grosso, nas décadas de 1920 e 1940, e que vieram a se fixar nos núcleos existentes em Pimenta Bueno e Vilhena.

O segundo Ciclo da Borracha se caracterizou pelo ressurgimento dos seringais nativos, já que, no período da Segunda Guerra Mundial, a Malásia ficou isolada. Novamente Rondônia recebe um significativo fluxo de migrantes oriundos basicamente do Nordeste, numa verdadeira operação de guerra, e por conta disso foram denominados de “soldados da borracha”.

Fator institucional importante nesse período é a criação do Território Federal do Guaporé, em 1943, resultado do desmembramento das terras do Mato

Grosso e do Amazonas. Entretanto, nem o segundo ciclo da borracha nem a criação do novo território foram suficientes para gerar transformações na economia da região, até porque ocorre novamente o desinteresse pela borracha, fazendo a produção decair. E ao contrário das vezes anteriores, não aconteceu o deslocamento da população para fora da região, continuando alguns seringais ativos e prosseguindo no extrativismo de outros produtos da floresta, principalmente para atender ao mercado europeu.

Segundo o IBGE (Censo demográfico 1989), os censos de 1950 e 1960 indicaram um incremento populacional, na década, de 91,6%, o que foi apontado como “um esforço do Governo Federal em estruturar a ocupação da região”.

Tabela Evolução da População de Rondônia de 1937 a 1960

	1937	1940	1950	1960
Porto Velho	6.681	8.316	27.244	50.695
Rondônia	-	14.308	36935	70.232

IBGE: - Fontes: censos Demográficos (1940; 1950; 1960)

Paralelo a esse fato, como parte de uma estratégia de colonização em base agrícola de fixação do homem à região, e considerando as transformações econômicas regionais ocorridas, o Governo do Território cria as colônias agrícolas de IATA, em Guajará-Mirim, e a de Candeias em 1948; a 13 de Setembro em 1954; Paulo Leal, Areia Branca e de Periquitos em 1959, em Porto Velho. Todavia, com exceção das colônias de IATA e 13 de Setembro, as demais não tiveram o alcance desejado.

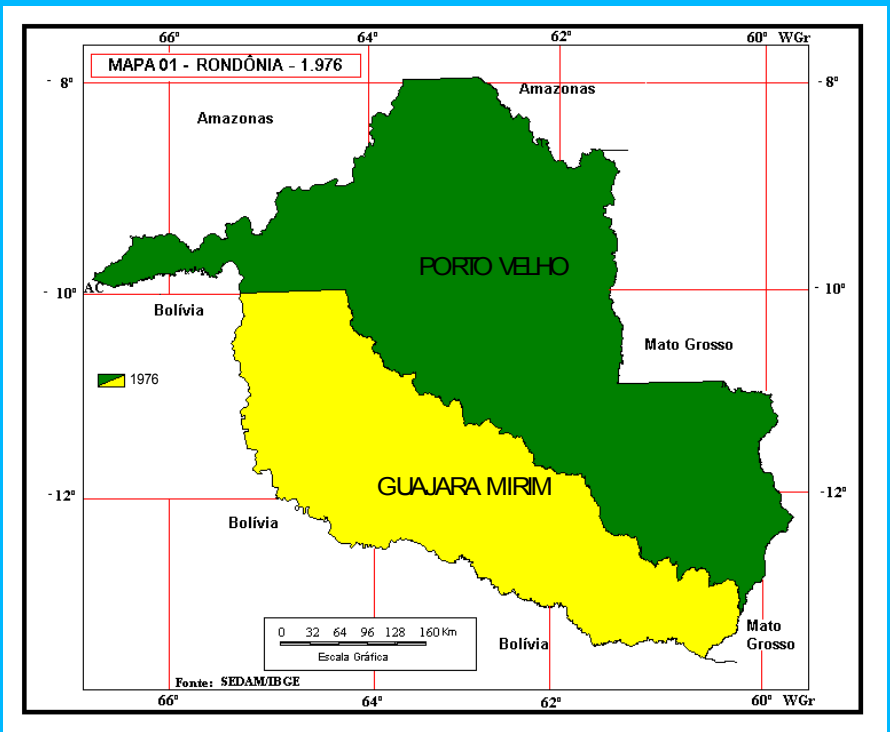
Modesto (1981) apresenta entre as razões para o que chama de “falência” deste modelo de colonização: a preferência dos migrantes pelo garimpo; o tamanho reduzido dos lotes de 25 hectares, para o modelo agrícola empregado, e o fato de não possuírem recursos financeiros e materiais para financiar sua produção e comercialização.

No final da década de 50, com a descoberta da cassiterita inicia-se o Ciclo da Cassiterita, Rondônia ganha novo impulso. No início dessa fase, a garimpagem era manual, o que significava grande absorção de mão-de-obra, que, por sua vez, provoca nova onda de migração. Só que, agora, vinda não mais apenas do nordeste, mas de diversas partes do país.

Em 1971 o governo proíbe a garimpagem manual e a exploração passa a ser mecanizada, possibilitando um grande estímulo industrial no então Território. Nesse período, Rondônia passa a responder por 67% da produção nacional de cassiterita.

A abertura da rodovia Cuiabá-Porto Velho, na década de 60, modifica significativamente o mapa do processo de ocupação de Rondônia. A concentração de investimentos federais nos projetos de colonização aliada a um forte processo migratório desencadeado, até como conseqüência da conclusão da pavimentação da BR-364, resultou na ocupação desordenada e rápida, sentida mais significativamente ao longo do eixo da BR, onde a ação do governo pouco pôde fazer no sentido de controlar ou antecipar-se ao processo.

Como até então a estrutura espacial existente no estado estava concentrada nos municípios de Guajará Mirim e Porto Velho, o eixo econômico deslocou-se para os novos municípios situados ao longo da BR-364. É evidente que a todo esse cenário está agregada uma série de transformações econômicas e sociais que estavam ocorrendo em outras regiões do Brasil.



Mapa .....
Fonte: SEDAM, 2002.

A migração em Rondônia alcança, em meados da década de 70, índices até então ainda não atingidos no País. Segundo a Secretaria de

Planejamento do Território, o Censo do IBGE[4] registrou, em 1970, uma população de 111.064 habitantes, e, em 1980, 461.069 habitantes. Segundo a Secretaria de Planejamento do Território, estima-se que cerca de 100 famílias/mês, chegaram a Rondônia em 1973, esse movimento se intensificou a partir de 1974, chegando a 900 famílias/mês em 1976.

Os migrantes aqui chegados eram procedentes em sua grande maioria do Sul do país, de onde tinham sido expulsos dos campos em processo de mecanização e traziam consigo uma larga experiência agrícola. Estes procuravam em Rondônia terra própria, visto que a distribuição de terras era "propagandeada" pelo país, o que explica a maioria dos migrantes destinarem-se à zona rural.

O processo migratório impôs à região uma nova ordem no modelo de exploração da terra. A experiência agrícola trazida pelos migrantes causou forte impacto ambiental, uma vez que na floresta essa experiência pouco adiantava, já que mais do que a experiência de técnicas agrícolas, eles desconheciam a floresta, o ambiente que estavam modificando.

A migração que já acontecia em Rondônia desde a abertura da BR-364, na década de 60, se intensificou a partir de 1970, em particular, graças a uma estratégia para ocupação rápida do território, traçada pelo governo federal, que consistia na *"distribuição controlada de terras* - permitindo a reprodução de pequenos produtores expropriados do Centro-Sul pela política de modernização da agricultura" (BECKER, 1990).

Ao contrário dos migrantes da década de 60, que eram predominantemente nordestinos, os dessa fase passam a ser de migrantes oriundos do Sul-Sudeste, em particular do Espírito Santo, do Paraná e de Minas Gerais.

Os projetos de colonização implantados na região resultaram em fluxos migratórios, cujos índices atingiram 16,03% ao ano, tendo como conseqüência um processo desordenado de ocupação e sérios problemas na área ambiental.

[4] Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1960/2000.

Tabela Crescimento da população de Rondônia 1950/2000

PERÍODO	*POPULAÇÃO*
1950	36.935
1960	70.783
1970	111.064
1980	491.069
1991	1.130.874
1996	1.231.007
2000	1.379.787

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1960/2000

A partir da década de 70, o então Território de Rondônia sofre significativas alterações, principalmente na questão do ordenamento territorial. O espaço é modificado e ajustado segundo interesses da elite e é sob a ótica da política de integração nacional que a ocupação da Amazônia se torna prioritária vindo desenhar um novo espaço, uma nova territorialidade.

É na década de 70, com os Planos de Desenvolvimento Nacional, o I PND (1972/1974) e mais enfaticamente o II PND (1975/1979), que a União busca consolidar o "projeto de ordenar o território nacional segundo a lógica do projeto geopolítico", desenho este estabelecido pelos militares que então ocupavam o poder (BECKER, 1998).

Em Rondônia, o que ocorre é a intensificação do processo de colonização, fundamentado no modelo desenhado para a expansão e conseqüente ocupação da fronteira agrícola Amazônica. Com um diferencial, era área federal, possuía terras disponíveis e tinha a ligação com o Centro-Sul.

Para Miranda (1990), Rondônia torna-se palco para que o Estado (Governo Federal) materialize a sua estratégia de ocupação na região. E complementa que Rondônia:

> Tornou-se, assim, por força de sua condição político-jurídica, o espaço e ação direta do Estado, que manifestou sua intervenção num processo dirigido e controlada de apropriação e utilização, representando o cenário mais expressivo de colonização no âmbito nacional.

O que marcou o processo de colonização no estado foi a velocidade e a amplitude com que se desenvolveu, demonstradas principalmente nos índices de crescimento populacional.

Tabela Região Norte – Evolução da População Residente Taxa Média Geométrica de incremento Anual da População, Segundo Unidades da Federação, 1970 - 1980

Unidades da Federação	POPULAÇÃO RESIDENTE				
	1970		1980		
	Nº abs	%	Nº abs	%	Taxa de Crescimento Anual (1970/19780)
Rondônia	111.064	3,1	492.744	8,4	16,07
Acre	215.299	6,0	301.628	5,1	3,39
Amazonas	955.235	26,5	1.406.354	24,0	3,94
Roraima	40.885	1,1	79.078	1,4	6,81
Pará	2.167.018	60,1	3.411.235	58,1	4,67
Amapá	114.359	3,2	175.634	3,0	4,35
REGIÃO NORTE	3.603.860	100,0	5.866.673	100,0	5,00

Fonte: F.IBGE – Censo Demográfico – 1970, 1980.
Dados Preliminares do Censo de 1980

Num espaço de dez anos, o crescimento populacional foi da ordem de 16,7% ao ano, passando de 111.064 mil habitantes, em 1970 para 492,7 mil, em 1980 (IBGE. Dados preliminares 1980). Comparativamente às outras unidades da federação, na região, tanto a taxa média geométrica de incremento anual da população como a densidade demográfica, apontam o rápido crescimento em Rondônia. A razão desse crescimento se dá em função da acelerada migração ocorrida na década de 70, o que provocou mudanças significativas na estrutura social de Rondônia (SEPLAN, 1981).

Tabela

Unidades da Federação	POPULAÇÃO RESIDENTE				
	População Residente		Superfície (Km^2)		Densidade Demográfica (hab/Km^2)
	Nº abs	%	Nº abs	%	
Rondônia	492.744	8,4	243.044	6,8	2,03
Acre	301.628	5,1	152.589	4,3	1,98
Amazonas	1.406.354	24,0	1.558,987	43,9	0,90
Roraima	79.078	1,4	230.104	6,5	0,34
Pará	3.411.235	58,1	1.227.530	34,6	2,78
Amapá	175.634	3,0	139.068	3,9	1,26
REGIÃO NORTE	5.866.673	100,0	3.551,322	100,0	1,65

Fonte: FIBGE – Censo Demográfico – 1970
- Dados Preliminares do Censo de 1980

Após a tentativa de colonização particular, coube ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, instituição oficial responsável pelo processo de colonização, a incumbência de promover, executar e controlar a implantação dos Projetos, que se dividiam em: a) Projeto Integrado de Colonização – PIC, no qual o poder público era responsável pela infra-estrutura básica; b) Projeto de Assentamento Dirigido – PAD, e; c) Projeto de Assentamento Rápido – PAR, sendo que, nestes dois últimos, o papel do poder público era reduzido e, ainda, os Projetos de Ação Conjunta - PAC.

Entre 1970 e 1981, foram implantados: 05 (cinco) PIC; 02 (dois) PAD; 01(um) PAR e 02 (dois) PAC.

Tabela n - Projetos de Colonização Oficial em Rondônia – 1970 -1978

Projeto	Criação	Município	Área em Ha	Lotes
PIC				
Ouro Preto	1970	Ouro Preto	512.585	4.222
Sidney Girão	1971	Guajará Mirim	60.000	635
Ji-Paraná	1972	Cacoal	486.137	4.755
P. A. Ribeiro	1973	Colorado	293.580	3.533
Adolpho Rohl	1975	Jaru	407.219	3.406
PAD				
Burareiro	1974	Ariquemes	304.925	1.540
Mal. Dutra	1978	Ariquemes	490.178	4.675

Fonte: INCRA/CCER, 1982.

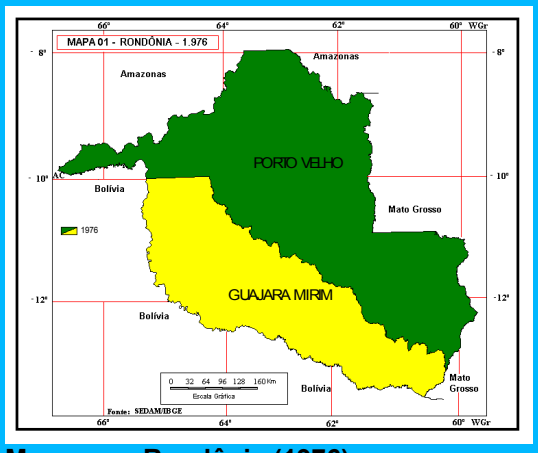
De acordo com Amaral (2004: 73):

> Compreende-se que o processo de colonização é realizado durante um determinado tempo, quando são produzidos efeitos sociais significativos: são os efeitos simbólicos e políticos que se manifestam no espaço social concretizado pela colonização.

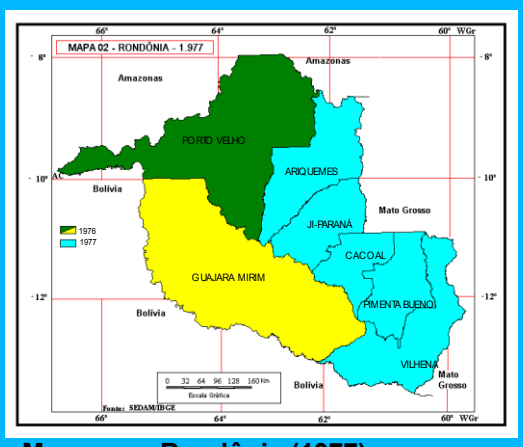
O modelo de colonização implantado em Rondônia se constitui até hoje em objeto de estudo. A transformação espacial, social e ambiental no estado em decorrência do modelo adotado, pode ser verificada quer seja no numero de municípios criados ao longo da BR 364, quer seja nas imagens de satélite, sem contar que um novo processo se desencadeia que é o da concentração de terras.

Ao final de 3 décadas Rondônia contava com 52 municípios e uma população de 1.379.787 habitantes[5].

Evolução dos municípios de 1976 a 2001.

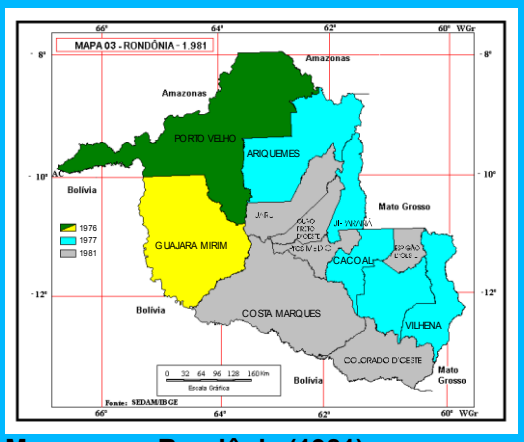


Mapa n : Rondônia (1976)

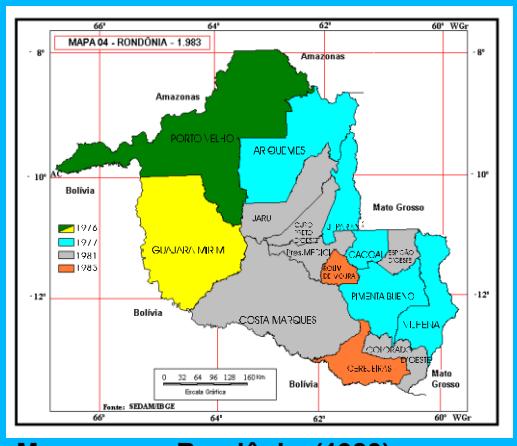


Mapa n : Rondônia (1977)

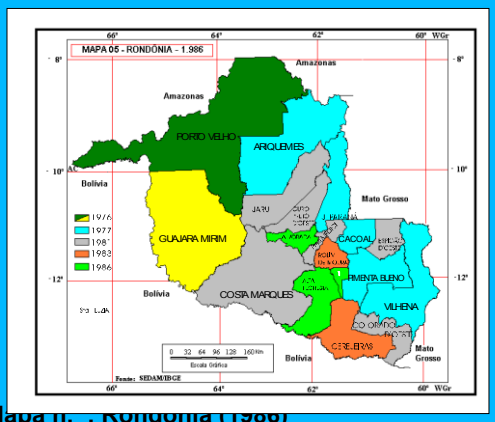
[5] Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1960/2000.



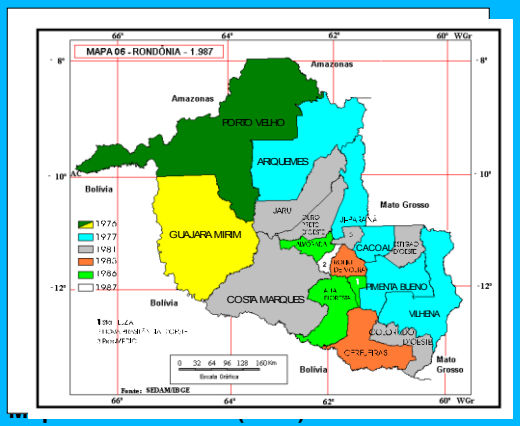
Mapa n : Rondônia (1981)



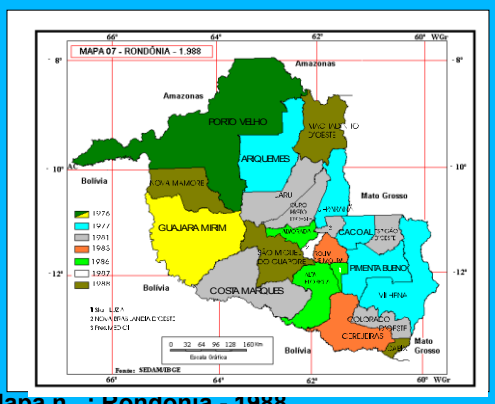
Mapa n : Rondônia (1983)



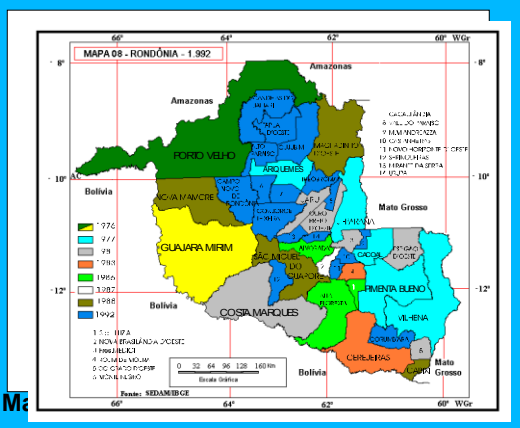
Mapa n. : Rondônia (1986)



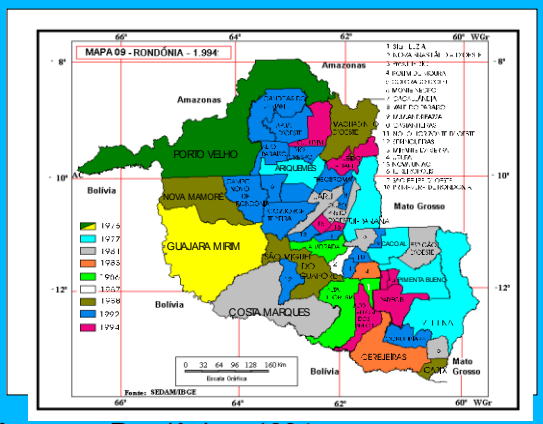
Ma



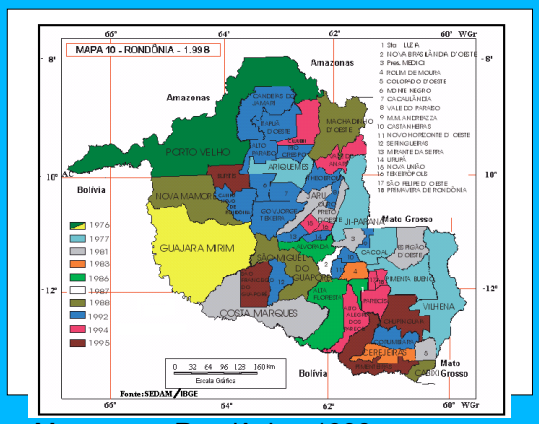
Mapa n. : Rondônia - 1988



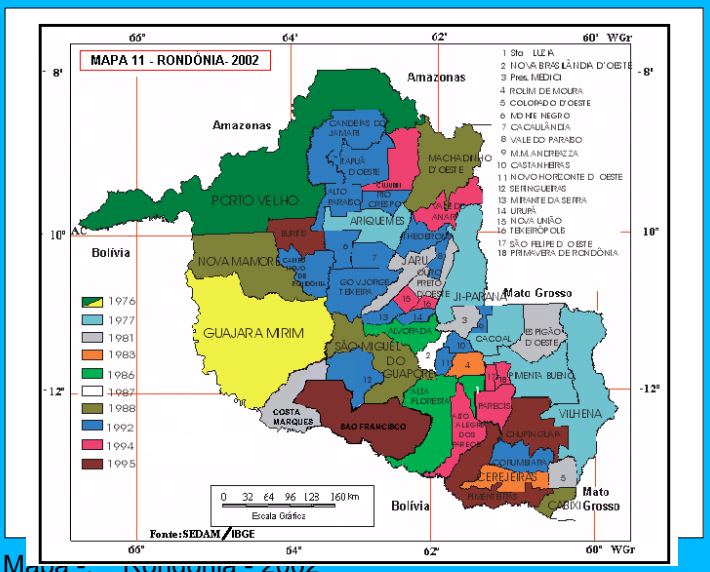
Ma



Mapa n Rondônia – 1994



Mapa n. Rondônia - 1998



Mapa -: Rondônia - 2002

Como resultado do processo de colonização inacabado em Rondônia, o que se tem é a continuação da transformação do espaço regional sob a ação do Estado, enquanto agente intervencionista, mas que continua sem capacidade de gestão de seu território. Mesmo elaborando instrumentos como o ZEE, o Estado não consegue ordenar o espaço segundo a lógica de um projeto social,

A União tem para com Rondônia uma divida social em aberto, que somada às más administrações ocorridas ao longo dos últimos anos, deixou como saldo um Estado com complexidades político-administrativa e social que requerem mais que competência para administrá-lo, é preciso um misto de organização do setor público, decisão política e mobilização social para fazer a gestão do território em Rondônia.

2.3 - Estratégias de Desenvolvimento Regional na Amazônia: uma ação do Estado

As medidas implementadas do Governo Federal, no final da década de 60, tinham como propósito diminuir os desequilíbrios regionais, que já se mostravam acentuados, em especial nas regiões norte e nordeste do país. Acompanhando, então, a experiência da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, foi criada em 1966, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM.

Segundo Becker (1998), é por meio do I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND (1972-74) que se concretiza “o projeto de ordenar o

território nacional, segundo a lógica do projeto geopolítico". Este projeto, estabelecido desde o Plano de Metas do Governo Kubitschek, tinha como missão levar o país para a modernidade com a implementação da política de desenvolvimento que foi introduzida e das novas estratégias que foram traçadas para a região amazônica.

Em 1971, com o lançamento do Programa de Integração Nacional – PIN, o Governo Federal desencadeou de forma decisiva o processo de ocupação da Amazônia. Isso significou a tomada de uma série de medidas como incentivos fiscais e planos e programas de desenvolvimento entre eles, o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia – POLAMAZÔNIA, o Programa Grande Carajás – PGC e, mais tarde, o Programa de Desenvolvimento Integrado do Noroeste – POLONOROESTE.

A ocupação da Amazônia não foi simplesmente um projeto de integração da região ao restante do país, estava implícita, também, a utilização da região para resolver conflitos existentes no sul e sudeste do país. Rondônia passou a fazer parte dos planos do governo central no propósito de ocupação da região amazônica. Para Miranda (1990), características como: área federal, terras disponíveis e ligação com o Centro-Sul, fizeram com que Rondônia fosse escolhido para concretizar essa estratégia de ocupação.

Na verdade essas estratégias consistiam em um programa de ação, que passou a ser instituído no país no final da década de 50, quando cada governo deveria apresentar um programa de ação. Em 1969, com os Atos Complementares ns. 43 e 76, ficou estabelecido que todo novo governo propusesse um plano de desenvolvimento, no seu primeiro ano de gestão, e este deveria ser válido para os anos seguintes do seu governo e o primeiro de seu sucessor.

Principais elementos da estratégia de ocupação da Amazônia entre 1953 a 1988 e para Rondônia até 1998.

Quadro síntese

Ano	Programas, projetos e órgãos executores	Objetivos
1953	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia - SPEVEA Presidência da República	Elaborar planejamentos qüinqüenais para valorização econômica da Amazônia
1958	Rodovia Belém – Brasília (BR-010) Ministério dos Transportes	Implantar um eixo pioneiro para articular a Amazônia Oriental ao resto do país
1960	Rodovia Cuiabá-Porto Velho (BR-364) Ministério dos Transportes, DNER	Implantar um eixo pioneiro para articular a porção meridional da Amazônia
1966	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM / Ministério do Interior	Coordenar e supervisionar programas e planos regionais; decidir sobre a redistribuição de incentivos fiscais
1967	Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA / Ministério do Interior	Integrar a porção ocidental da Amazônia, mediante criação de um centro industrial e agropecuário e isenção de impostos
1968	Comitê Organizador dos Estudos Energéticos da Amazônia / Ministério das Minas e Energia	Supervisionar estudos referentes ao aproveitamento do potencial energético
1968	Incentivos Fiscais SUDAM	Promover investimentos na região, por meio de deduções tributárias significativas
1970	Programa de Integração Nacional –PIN	Estender a rede rodoviária e implantar projetos de colonização oficial nas áreas de atuação da SUDENE e SUDAM
1970	Programas de Redistribuição de Terras e Estimulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste – PROTERRA	Promover a capitalização rural
1970	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA / Ministério do Interior	Executar a estratégia de distribuição controlada da terra
1974	Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia – POLAMAZÔNIA Ministérios do: Interior, Agricultura e transporte	Concentrar recursos em áreas selecionadas visando o estímulo de fluxos migratórios, elevação do rebanho e melhoria da infra-estrutura urbana.
1980	Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins –GETAT / Grupo Executivo para a Região do Baixo Amazonas –GEBAM; SGCSN/PR	Regularização fundiária, discriminação de terras e distribuição de títulos.
1980	Programa Grande Carajás – PGC SEPLAN/PR	Explorar de forma integrada, em grande escala, recursos minerais e agroflorestais da região.
1981	**Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil – POLONOROESTE Ministérios da Agricultura, Transportes e do Interior**	Promover a integração regional da região; Pavimentação da BR-364; promover a colonização.
1985	Projeto Calha Norte – PCN SGCSN/PR	Assegurar a soberania nacional, fiscalizar a circulação e assistir índios.
1987	Projeto 2010 Ministério das Minas e Energia, Eletronorte.	Implantar rede hidrelétrica para estimular o desenvolvimento industrial da região
1988	Programa Nossa Natureza Ministério do Interior, AS-DEN/PR.	Rever a legislação ambiental e o ZEE na Amazônia.
1991	**Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia – PLANAFLORO.**	Implementar uma estratégia de desenvolvimento sustentável, tendo como base o manejo e a conservação dos recursos naturais.
1998	Agenda Úmidas (Projeto Úmidas)	Exercício de planejamento para o desenvolvimento sustentável do Estado de Rondônia

Fonte: Bertha K. Becker e Ivaldo Lima, complementado pela autora, no que se refere a Rondônia.

O processo de ocupação da Amazônia sempre aconteceu sob a "justificativa" de se ocupar o grande vazio demográfico da região. Assim, o Estado

utilizou-se de inúmeras estratégias para expandir e consolidar os domínios do território, os quais foram estabelecidos desde os tempos do Brasil colônia.

Mais que preencher os espaços vazios, o que se percebe é a luta pela manutenção do espaço territorial, muitas vezes sob o jargão da “questão de Segurança Nacional”, e do potencial econômico, principalmente pela exploração mineral e o desenvolvimento intensivo da agropecuária.

As estratégias utilizadas pelo Estado na ocupação da Amazônia, iniciadas na metade do século passado e ainda em curso nos tempos atuais, continuam sendo questionadas e avaliadas quanto aos propósitos para as quais foram pensadas. A região continua necessitando de estratégias de desenvolvimento regionais específicas que minimizem as diferenças regionais em relação aos estados do sul, e a torne igual em condições de competitividade e crescimento econômico.

A Amazônia não pode ser considerada tão somente como fronteira de expansão e de recursos. Precisa ser olhada e pensada como uma região de oportunidades cujo objetivo de integração nacional, pensada no passado como colonização da nova área, permita á população local o real acesso aos meios de produção, capaz de possibilitar o mínimo de estabilidade e bem-estar social.

Além disso, pensar o desenvolvimento para a Amazônia é pensar e planejar modelos que garantam a conservação dos recursos naturais. Olhar não somente como possibilidade de crescimento econômico utilizando os seus recursos, mas, acima de tudo, que estes possam gerar o crescimento de modo racional e sustentável, para que a população local não seja expropriada e penalizada como tem acontecido.

As novas estratégias não podem estar dissociadas do contexto de desenvolvimento global do país. Ao se estabelecerem planos e programas nacionais, os objetivos e metas necessitam estar em sintonia com os interesses regionais e locais. E, acima de tudo, que elas tenham sido pensadas e elaboradas participativamente pela sociedade que será alvo dessas ações.

3 – PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Alice:- *Poderia me dizer, por favor, qual o caminho para sair daqui?*
Gato:- *Depende do lugar para onde você quer ir.*
Alice:- *Não importa muito onde.*
Gato:- *Nesse caso, não importa por qual caminho você vá!*
Lewis Carrol *– Alice no País das Maravilhas*

A abordagem do planejamento é aqui usada com enfoque, enquanto instrumento ou ferramenta a ser utilizado no processo de desenvolvimento. A pergunta orientadora para nós é: Como estabelecer um processo de desenvolvimento sem planificar, planejar, programar o que se quer e aonde se quer chegar?

Não é possível acreditar em desenvolvimento de uma região, quando não se trabalha com cenários e perspectivas de futuro. Com metas de curto, médio e longo prazo. Consequentemente, pensar o desenvolvimento é uma forma de planejar.

Matus (1993) utiliza em favor do planejamento o seguinte argumento:

> A necessidade do planejamento reside em que o meu critério para decidir o que devo fazer hoje consiste em saber se esta ação será eficaz para mim amanhã. Significa prever as possibilidades do amanhã para desenhar antecipadamente o que devo fazer hoje. Não devo esperar o amanhã ocorra, porque nesse caso atuarei sempre tardiamente ante problemas já criados ou oportunidades que não posso mais aproveitar. [...] Quando um presidente da República entrega a faixa presidencial ao vencedor do partido da oposição já não lhe é possível **refazer** seu governo.

Segundo Haddad (1973), não há ação destinada a alcançar certo objetivo que não envolva planejamento. Para ele, o planejamento é uma atividade na qual o homem está engajado desde suas origens. Qualquer ação humana passará, necessariamente, por três fases: a) especificação dos objetivos; b) escolha dos instrumentos a serem utilizados para a realização dos objetivos; e c) utilização dos instrumentos.

Em outras palavras, podemos dizer que planejamento é um processo que, embora, estas fases estejam relacionadas, não significa que serão executadas por uma só pessoa, autoridade ou organização.

Brito (2001) afirma que as estratégias de planejamento e as técnicas de gestão são resultados da ciência moderna e que as políticas públicas ganharam valor no transcorrer deste século. Mesmo porque o surgimento das instituições

estatais tinha objetivos definidos que era regular e coordenar o processo de aceleração do desenvolvimento econômico.

Muitas vezes, quando nos referimos ao planejamento, estamos fazendo menção ao processo de desenvolvimento econômico-social, mas, na verdade, pode ser aplicado a qualquer atividade humana em que "é necessário um esforço para alcançar um objetivo" (MATUS, 1993).

Para muitos, planejamento significa processo, para outros, métodos, instrumentos, ferramentas. Mas o foco é o de sempre planejar para alcançar um objetivo. Na esfera governamental, o planejamento visa também otimizar a alocação de recursos, geralmente escassos, em atividades que busquem resolver as situações-problemas.

Por vezes, gestores e técnicos atribuem à falta de recursos as dificuldades nas tomadas de decisão sobre a execução do planejamento, mas para Karl Gunnar Myrdal (Prêmio Nobel de Economia em 1974), "não é a escassez de recursos que limita as decisões. É a insensatez das decisões que atrofia os recursos"[6].

Na prática vemos isso se materializar, quando, uma vez aprovado o planejamento, o recurso passa a ser administrado segundo interesses e tendo que fazer muito mais do que aquilo planejado originalmente.

Embora ganhe vários significados, o planejamento que nos interessa neste trabalho é o governamental ou o planejamento do desenvolvimento. Tendo nos programas executados no Estado de Rondônia, em particular o PLANAFLORO, a questão central da discussão. É buscar refletir sobre as ações de desenvolvimento pensadas para uma região, e, se enquanto instrumento ou processo de planejamento, quais resultados essas ações possibilitaram.

Percebemos que o planejamento surge como uma possibilidade de resolução de problemas, desde econômico, como político e social, com vistas a alcançar o desenvolvimento de um país. No Brasil, ele se configurará, geralmente, como planos e políticas públicas que visem esse desenvolvimento, com ênfase ao econômico. Somente a partir da década de 90, é que temos visto uma sinalização no sentido de mudar o enfoque econômico para o social.

---

[6] Artigo de Joelmir Beting publicado no Jornal Folha de São Paulo, com o título "Meia volta, volver" . 2001.

A crise econômico-financeira intensificada no final dos anos 80, a globalização e a inserção do país numa nova ordem mundial provocou uma reflexão sobre as mudanças que estavam ocorrendo e que medidas seriam necessárias para se adaptar às modificações.

Vivemos nos últimos anos um processo de transformações onde o papel do Estado vem sendo alterado e ao mesmo tempo questionado. Temos um Estado que tem reduzido seu papel de interventor na ordem econômica e social além de defensor da privatização, numa conjuntura de reformas liberais.

Podemos concordar ou não com a figura de Estado que está sendo implantado, mas o que se quer é que ele (Estado) assuma seu papel de indutor de políticas públicas e estratégias de desenvolvimento, na implementação de um projeto nacional mais eqüitativo socialmente e ambientalmente sustentável.

3.1 – Planejamento no Brasil

Não tratamos aqui o planejamento enquanto aspecto teórico e metodológico, até porque o nosso objetivo é tão-somente situar o tema, segundo a ótica de instrumento de política econômica governamental, que foi adotado pelo Brasil como uma possibilidade de solução para os problemas brasileiros.

No Brasil, o processo de planejamento ganhou ênfase a partir da década de 40 quando, segundo Lafer (1975), foi desencadeada uma série de tentativas com o intuito de coordenar, controlar e planejar a economia brasileira, muito embora medidas do tipo intervencionistas já fossem adotadas desde o início do século XX. Segundo Ianni (1991), a técnica de planejamento, enquanto instrumento de política econômica estatal, provavelmente tenha surgido durante a Segunda Guerra, já que é a partir daí que se observa que a planificação passou a fazer parte, como técnica de organização das informações, análises de problemas, tomada de decisões e controle da execução de políticas econômico-financeiras brasileiras[7].

[7] Para maiores informações sobre o inicio do processo de planejamento no Brasil, ver: *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*, Octavio Ianni (1991); Planejamento no Brasil, Betty Mindlin Lafer (1975); Planejamento no Brasil II, Anita Khon (org.), 1999.

> Foi uma combinação privilegiada de condições (economia de guerra, perspectivas de desenvolvimento industrial, problemas de defesa nacional, reestruturação do poder político e do Estado, nova constelação de classes sociais) que transformou a linguagem técnica do planejamento em um componente dinâmico do sistema político-administrativo. Ou melhor, a linguagem e a técnica do planejamento foram incorporadas de forma desigual e fragmentária, segundo as possibilidades apresentadas pelo sistema político-administrativo e os interesses predominantes do setor privado da Economia. Esta é a razão por que, ao mesmo tempo que se ensaiava a política econômica governamental planificada, desenvolvia-se a controvérsia sobre os limites da participação estatal na economia (Ianni, 1991: 68-69).

O planejamento, segundo Kon (1999), foi uma tentativa de organizar a economia brasileira. Os planos e programas começaram a ser pensados a partir da década de 40, mas, segundo autores como Lafer (1975) e Kon (1999), essas tentativas naquele período foram mais "propostas", como é o caso do Relatório Simonsen (1944-1945).

Enfim, no Brasil, os governos utilizaram o planejamento como meio de ação para o desenvolvimento nacional. A seguir, destacamos os marcos do planejamento no Brasil de 1947 a 2000.

Tabela - Marcos do Planejamento no Brasil de 1947 - 1996

1947 – Plano SALTE
Governo Eurico Gaspar Dutra
Primeiro ensaio de planejamento econômico no Brasil. Representou a soma de sugestões de vários Ministérios. Dava prioridade a 4 áreas: saúde, alimentação, transporte e energia (daí a sigla SALTE). Os recursos para sua execução seriam provenientes da receita federal e de empréstimos externos.
1951 – Comissão Mista Brasil – Estados Unidos
Governo Getúlio Vargas
A comissão Mista Brasil-Estados Unidos, vinculada ao plano americano de ajuda técnica para defesa, educação, saúde, agricultura e planejamento econômico aos países subdesenvolvidos, foi importante para a tomada de consciência dos problemas nacionais. Por suas conclusões é que se criaram o BNDE (1952) e o Conselho de Desenvolvimento para Coordenação Econômico-Financeira (1956).
1952 – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)
Governo Getulio Vargas
Criado para fomentar o desenvolvimento de setores básicos da economia brasileira, nos planos públicos e privados. Surgiu como órgão técnico para executar o programa de reaparelhamento econômico elaborado pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.
1956-1961 – Plano de Metas
Governo Juscelino Kubistschek
Elaboração baseada no relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Teve origem nos estudos do grupo CEPAL-BNDE e representou o primeiro intento de submeter o desenvolvimento global do País à supervisão sistemática do Poder Público. O alvo eram os setores de energia e transporte, a indústria intermediária (siderurgia, cimento, papel), indústrias produtoras de equipamentos (automobilística, naval e bens de capital) e a construção de Brasília.
1963-1965 – PLANO TRIENAL
Governo João Goulart
Tinha como estratégia a elevação da carga fiscal, redução do dispêndio público, captação de recursos do setor privado no mercado de capitais, mobilização de recursos monetários, com restrição do capital estrangeiro e uma série de reformas de base, como por exemplo, a reforma agrária.

1964-1966 – PLANO DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO - PAEG

Governo Castelo Branco

O objetivo principal era combater o processo inflacionário, alem de acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do país, diminuir os desníveis econômicos setoriais e regionais, bem como assegurar uma política de investimentos que aumentasse as oportunidades de emprego produtivo e corrigir a tendência a déficits do balanço de pagamentos.

1967 – DECRETO-LEI Nº. 200

Governo Castelo Branco

Dentre outras inovações, organizou a orçamentação pública e instituiu a delegação de autoridade, a coordenação e o controle na Administração Pública. O Decreto promoveu a descentralização administrativa e a expansão da administração indireta (sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações e autarquias) favorecendo também o desenvolvimento de uma tecnoburocracia qualificada, coexistente com o núcleo tradicional da administração direta.

1968–1970 - Plano Estratégico de Desenvolvimento - PED

Governo Costa e Silva

Entre outros, previa o fortalecimento das empresas privadas, visando à aceleração do desenvolvimento econômico, paralelo à estabilização do comportamento dos preços, consolidação da infra-estrutura pelo governo, fortalecimento e ampliação do mercado interno.

1972-1974 - I Plano Nacional Desenvolvimento – I PND

Governo Emílio Garrastazu Médice

Tem início o ciclo dos PND, marcando a fase conhecida com “milagre brasileiro”, que se caracterizou pelo crescimento econômico acelerado, grande afluxo de capitais externos e substituição das importações. A marca registrada do I PND são os grandes projetos de integração nacional e expansão das fronteiras de desenvolvimento.

1975-1979 - II Plano Nacional Desenvolvimento – II PND

Governo Ernesto Geisel

Enfatizou o investimento indústrias de base e busca da autonomia em insumos básicos. A preocupação com o problema energético era evidente, com o estímulo à pesquisa de petróleo, o programa nuclear, o programa do álcool e a construção de hidrelétricas, a exemplo de Itaipu. Contudo, com o segundo choque do petróleo, em 1979, há o declínio do desempenho econômico. Inicia-se o período de inflação exacerbada. O planejamento governamental é profundamente esvaziado, tornando os planos seguintes – o III PND e o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República – documentos meramente formais.

1986 - Plano Cruzado

Governo José Sarney

Institui um novo padrão monetário (o Cruzado), o congelamento total de preços e tarifas de bens e serviços de preço e fixidez cambial. Em um primeiro momento, as novas medidas provocaram forte pressão da demanda, devido à redistribuição de renda ocorrida, e um aumento da massa salarial. Porém a falta de investimentos agravou as deficiências de infra-estrutura já existentes. Houve ainda o Plano Cruzado 2, no final do mesmo ano, não tendo o efeito esperado.

1987 - Plano Bresser

Governo José Sarney

O novo plano de estabilização de emergências conhecido como Plano Bresser mantinha o congelamento de preços. Visava diminuir o déficit público por meio de correção previa dos preços e tarifas públicas, de redução de subsídios e gastos públicos e de gastos de capitais. O crescimento continuado da inflação e o controle das finanças do governo limitaram o apoio ao plano.

1988 – Reforma Constitucional

Governo José Sarney

A CF de 1988 instituiu o Plano Plurianual (PPA) como principal instrumento de planejamento de médio prazo do governo brasileiro. O PPA deve estabelecer “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de ação continuada”. A vigência do PPA inicia-se no segundo mandato presidencial e finda no primeiro mandato seguinte.

1990 – Plano Brasil Novo – Plano Collor I

Governo Fernando Collor de Mello

Este se caracterizou pela edição de um conjunto de medidas provisórias (MPs), o qual mais uma vez assinala-se a clássica linha de intervenção na economia, como as políticas de renda, fiscal e monetária. Em 1991, é lançado um novo pacote de medidas econômicas centrado no congelamento de preços, além de uma reforma financeira.

1993 – Programa de Estabilização Econômica ou Plano Real
Governo Itamar Franco
Este programa foi concebido e implementado em três etapas: estabelecimento do equilíbrio das contas do governo, objetivando eliminar a principal causa da inflação; criação de um padrão estável de valor,a URV; emissão desse padrão de valor como uma nova moeda nacional de poder aquisitivo estável – o Real. Ao contrário dos planos anteriores, não incluía congelamento de preços.
1996 – Plano Plurianual 1996-1999 (Brasil em Ação)
Governo Fernando Henrique Cardoso
Este PPA introduziu novos conceitos no planejamento federal: os eixos nacionais de integração e desenvolvimento, como referência espacial do desenvolvimento, e os projetos estruturantes, com vistas às transformações desejadas nas dimensões econômica e social.

FONTE: A autora com base nos documentos: "Marcos do Planejamento Público no Brasil (2002) e Planejamento no Brasil II, Anita Kon (org.).

Observa-se, no processo de planejamento estabelecido no Brasil ao longo desses anos, no âmbito federal e no estadual, uma vez que essa experiência se reproduz nos Estados, que as tentativas de estabilização econômica são elaboradas por "planejadores de gabinete", os quais se colocam como equipe pensante de um governo que julga saber o que é melhor para a sociedade.

Segundo Schumpeter (Apud Moraes, 1999),

> [...] as elites competem entre si oferecendo propostas para conduzir o futuro da sociedade e a escolha de seus representantes se apresenta como a única tarefa do povo, que se priva da discussão e elaboração de propostas sobre seu próprio futuro. Estas vêm prontas, gestadas por *experts*, apoiadas por um grupo político que por sua vez, via de regra, representa interesses vinculados a movimentos mais amplos do capital.

A experiência do processo democrático no Brasil é muito recente, -um pouco mais de vinte anos-, o que ainda não credencia o exercício pleno da democracia. Engatinha-se ainda no processo da liberdade de escolha dos dirigentes do país. Os inúmeros planos e programas que abundam não são ainda capazes de solucionar problemas econômicos e, sobretudo, sociais. Entretanto, apontam para a necessidade premente de se construir um plano que impulsione no campo político para a resolução desses problemas.

3.2 – Planejamento na Amazônia: estratégias para o desenvolvimento

As experiências do planejamento na região estão ligadas às políticas de desenvolvimento.

Na Constituição de 1946, a idéia de planejamento global do desenvolvimento ganhou destaque, quando foi criado o Conselho Nacional de Economia, responsável por apresentar de maneira sistemática um quadro da

situação econômica do país. Por outro lado, esse plano destacou a importância e a necessidade da integração das regiões ao processo de modernização, avalizando, com isso, uma política de valorização para a Amazônia e para o Nordeste (BRITO, 2001).

Até a década de 60, o olhar sobre a Amazônia se resumia em algumas medidas, geralmente de cunho fiscal, tendo como pano de fundo a diminuição das disparidades regionais que esta apresentava em relação ao sul e sudeste do país. As iniciativas, tanto pública quanto privada tinham a região como “depósito” de recursos, e a exploração que acontecia era exploratória, principalmente dos produtos florestais.

Segundo Arnt & Schwartzman (1992), a tomada do poder pelos militares alterou inevitavelmente o papel do Estado no planejamento nacional e na política para a Amazônia.

> Os militares assumiram a tarefa integracionista [....]
> Com poderes ditatoriais, financiamentos volumosos, investimentos estrangeiros e grandes projetos, o Estado assumiu a tarefa de comandar a expansão capitalista e realizar, segundo suas concepções, o objetivo arquetípico da integração nacional.

Segundo Mahar (1978), as incursões à região criaram curtos períodos de prosperidade que, a longo prazo, não se consolidaram e terminaram por ser insignificantes. Ressalte-se ainda que, mesmo não sendo medidas bem sucedidas, as iniciativas possibilitaram fundamentos necessários para os esforços aplicados nas décadas de 60 e de 70, quando o governo militar da época desencadeou uma série de projetos como construção de estradas, aeroportos, telecomunicações, desenvolvimento e colonização.

Foram definidos programas de subsídios fiscais com o objetivo de atrair indústrias e empresas para a região, bem como foram incentivados investimentos de capitais, minimizando os riscos e garantindo lucros. Criaram-se, ainda, programas e agências regionais, como a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, o Banco da Amazônia – BASA, o Fundo de Investimento da Amazônia – FINAM e a Superintendência da Zona Franca de Manaus.

Tabela Planos e Programas implementados na Amazônia de 1966 a 1981

Plano/Programa/Agências de Desenvolvimento	Ano
Superintendência da Amazônia – SUDAM	1966
Banco da Amazônia – BASA	1966
Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA	1967
Programa de Integração Nacional – PIN	1970
Programa de Redistribuição de Terras e Estimulo à Agroindústria do Norte e Nordeste – Proterra	1971
I Programa de Desenvolvimento da Amazônia – Iº. PDA	1971-1974
II Programa de Desenvolvimento da Amazônia – IIº PDA	1975-1979
Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia – Polamazônia.	1974
Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil – Polonoroeste.	1981
Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia - PLANAFLORO	1992

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos documentos pesquisados.

A partir da década de 80, observa-se que os grandes Planos Nacionais se tornam planos regionais e locais. Na Amazônia, a SUDAM era a responsável pelo estabelecimento desses planos com as respectivas ações para a região. Na realidade, tinha-se muito planejamento, em que os estados eram convidados a participar, mas a implementação desses planos era outra realidade. Sem contar que, na prática, a “divisão” do recurso era desigual, os Estados do Pará e do Amazonas abocanhavam o maior percentual.

Apesar de tudo, pergunta-se: o que significou, em termos de mudanças no contexto da Amazônia, a imantação desses programas? Que desenvolvimento foi propiciado pelas políticas de desenvolvimento? Brito (2001) apresenta a tese de Altvater, o qual defende que a verdadeira motivação da estratégia armada nos Planos de Desenvolvimento da Amazônia “é a captação de recursos, e o desenvolvimento é algo apenas secundário”. Prosseguindo, afirma que o processo de modernização não visava uma ampla e profunda modernização. Como resultado, teve-se um amplo processo de desestruturação social e criaram-se espaços isolados racionalmente organizados.

O impacto ambiental e social das estratégias do desenvolvimento na Amazônia são aspectos que merecem ser refletidos. No que pese o desenvolvimento, considerado enquanto crescimento econômico, é inegável o desempenho na área econômica apresentada pela Região Norte, principalmente no período entre 1970 e 1985. Contribuíram para isso, também, os investimentos em infra-estrutura (rede viária federal e estadual, que em 15 anos passa de 7.971km para 49.800 km e energia elétrica) (BRITO, 2001).

Entretanto, a partir da metade da década de 80, o modelo de desenvolvimento implementado na Amazônia apresenta sinais de exaustão, que vai se manifestar principalmente no aumento da pressão sobre os recursos naturais e nos problemas sociais.

3.3 - Planejamento em Rondônia - A Política do Financiamento do Desenvolvimento

Com a intensificação do processo de colonização a partir da década de 1970, Rondônia passa, efetivamente, a ser inserida no contexto do desenvolvimento regional na Amazônia, como uma área potencial para expansão da fronteira, o desenvolvimento passou a ser discutido, tendo como estratégia a intensificação da ocupação.

O financiamento de projetos pelo Banco Mundial e Governo Federal, visando o asfaltamento da BR-364 e a ordenação da ocupação, levou à utilização dos recursos naturais de forma desenfreada, resultando num elevado índice do processo de desmatamento e conseqüente degradação ambiental, tudo isso a um custo ambiental muito elevado.

Não obstante a preocupação com a causa ecológica estivesse presente nos projetos financiados, a velocidade com que a ocupação acontecia, com índices de migração maior do que a que o estado poderia dar conta, levou a poucos resultados nessa área, o que resultou em pesadas críticas ao Banco Mundial.

Tabela n .Planos e Programas implementados em Rondônia de 1985 a 2002

DESCRIÇÃO	ANO
I Plano de Desenvolvimento Integrado de Rondônia	1985 - 1989
Planos de Governo como Planos de Desenvolvimento	A cada Gestão de Governo
Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil - POLONOROESTE	1981 - 1987
Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia – PLANAFLORO	1994 - 2002
AGENDA ÚMIDAS – Estratégia de Desenvolvimento – Rondônia 2020	1998

Fonte: Elaborado pela Autora com base nos documentos pesquisados.

Muito já se escreveu e ainda se escreve a respeito dos planos implementados em Rondônia. Assim verifica-se que Rondônia é um verdadeiro laboratório, para teses e dissertações, sendo que na maioria das vezes com uma conotação negativa de “como não se deve fazer”. Na realidade, como laboratório,

Rondônia reproduz os acontecimentos nacionais. Vive uma dualidade entre ser parte da Amazônia, mas ter características do Centro-Oeste.

Rondônia tem servido aos propósitos do Governo Federal - GF, principalmente no que diz respeito à manutenção de um processo de planejamento centralizado, no qual mesmo sob o novo modelo de gestão pública, baseada na descentralização para os Estados, continua ditando como o Estado deve funcionar. Não se pode culpar a União inteiramente por essa situação. Um Estado sem poupança interna para se financiar, com gestões administrativas desorganizadas e despreparadas e com uma dívida pública enorme, o seu poder de barganha praticamente inexiste. Fica à mercê quase sempre do GF, a dizer-lhe o que e como fazer.

Até 1981, o então Território Federal de Rondônia era um mero agente executor das políticas centralizadas do Governo Federal, uma vez que nessa condição não havia autonomia de gestão. De 1981 até 1988, muito embora já estivesse com uma nova configuração política, ainda dependia significativamente dos repasses de recursos da União.

Com a Constituição de 1988, Estados e Municípios passaram a ter mais autonomia. Nesse processo, o Governo Federal perde consideravelmente o “poder” de mando sobre eles.

Dessa forma, Rondônia passa a ter maior volume de recursos, mas o modelo de gestão administrativa, na qual as despesas eram sempre maiores que a receita (enquanto território, não havia uma preocupação com as despesas, até porque, graças à tutela do Governo Federal, os débitos eram sempre cobertos), leva o Estado a não se organizar para fazer frente à acelerada transformação decorrente da sua nova condição político-administrativa.

Embora o Estado ganhasse certa autonomia, continuava mantendo velhos hábitos do passado, sendo observado certo grau de “descompromisso” da classe política dominante para com a gestão dos recursos, que, pensando em vantagens pessoais e “politiqueiras”, gastavam com a manutenção da máquina pública, pois sabiam que, por um período, o Estado ainda seria mantido pela União.

Estava evidente que as conseqüências não seriam boas para Rondônia. O Estado que já se valia dos recursos de programas regionais (PIN/PROTERRA/POLAMAZÔNIA), passa a ficar “dependente” de grandes

programas de “integração”, dando continuidade a um círculo vicioso de empréstimos efetuados no Banco Mundial, iniciado quando Rondônia ainda era Território.

A atuação do Banco Mundial no Brasil, no período de 1949 a 1960, é caracterizada principalmente na ênfase concedida aos investimentos em infra-estrutura econômica, mais precisamente no binômio energia/transporte. Na década de 70, a atuação do BIRD concentra-se no setor agrícola e de desenvolvimento rural. Nesse sentido, o Banco acabou por privilegiar ações de maior conteúdo social, uma vez que eram destinados a apoiar pequenos produtores rurais. [8]

Os anos 70 se destacam também por evidenciar um apoio mais efetivo do Bird no campo das políticas sociais, entendidas como ações dirigidas aos setores de educação, saúde, desenvolvimento urbano, abastecimento de água e saneamento básico (Gonzales et all, 1990).

Araújo (1991) assinala que, nos anos de 1987 e 1988, os projetos com predominância no setor agrícola foram responsáveis por 52,5 e 71,7% do total de projetos aprovados pelo Banco.

A mudança na prioridade do Banco no que se refere a sua atuação, passando a dar destaque ao setor agrícola, significa dizer, em última instância, uma compatibilização entre os objetivos de integração nacional e o direcionamento intra-setorial dos empréstimos, perseguindo nos planos de desenvolvimento, a elevação da produtividade da terra cultivada, e conseqüentemente o aumento da renda do pequeno produtor, uma vez que o Banco se propunha, a partir de então, a dar ênfase ao setor social (saúde, educação, saneamento) (IPEA, 1990; APPRAISAL, 1992).

Além disso, nos anos 70 e 80, os grandes projetos financiados pelos bancos multilaterais foram “acusados” de financiar a degradação ambiental, uma vez que eram incontestáveis os impactos causados pelos projetos, assim o BM foi pressionado a um processo de reforma, tendo que considerar em seus financiamentos, novas diretrizes de proteção ambiental (LEROY, 1998).

Rondônia integrou mais diretamente o cenário de financiamentos externos do Banco Mundial, a partir do Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil – POLONOROESTE, justamente no período em que os

[8] Para maiores informações sobre o papel do Banco Mundial no Brasil ver: O Brasil e o Banco Mundial: Um diagnóstico das relações econômicas: 1949-1989. (IPEA)

financiamentos do BIRD dão ênfase aos planos que compatibilizavam objetivos de integração regional e de valorização regional associados ainda ao desenvolvimento rural. Antes, o Estado era contemplado com recursos de programas regionais. O POLONOROESTE era um projeto co-financiado pelo Banco Mundial e o Governo Brasileiro.

A implementação de Planos e Programas não é uma particularidade em Rondônia. Eles são frutos de um modelo desenvolvimentista adotado pelo planejamento governamental do Brasil, como ferramenta para possibilitar o desenvolvimento do país.

Tabela Estratégia de Desenvolvimento Local

Plano/Programa	Ano	Objetivos básicos
POLONOROESTE	1981	• Asfaltamento da BR 364;
I Plano de Desenvolvimento Integrado de Rondônia	1985 (Não implementado)	• Conjunto de diagnósticos, programas e projetos para um período de 5 anos;
PLANAFLORO	1992*	• Implementar uma melhoria na abordagem – formada pelas dificuldades ou experiências passadas do manejo de recursos naturais, conservação e desenvolvimento de um Estado (Rondônia) no meio ambiente frágil da Bacia Amazônica.
Agenda Úmidas	1999	• Conjunto de diretrizes para servir de referência ao planejamento do desenvolvimento em Rondônia

Fonte: Relatório de Avaliação do POLONOROESTE Nº. 3512b – BR Banco Mundial, 1981; I Plano de Desenvolvimento Integrado de Rondônia (1984); APPRAISAL PLANAFLORO, 1992.
*Ano em que o Plano foi aprovado, bem como da assinatura do Acordo de Empréstimo n. 344-BR (BIRD/União) e o Acordo de Empréstimo (BIRD/Estado). APPRAISAL, 1992.

3.3.1 - Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil – POLONOROESTE

Dois fatores concorrem para a implementação do programa em Rondônia: o contínuo processo de colonização e o conseqüente aumento no fluxo migratório. Aqui já se faz sentir a dificuldade do Poder Público em acompanhar e suprir a crescente demanda por infra-estrutura. [9]

O programa, assinado em 27 de maio de 1981, teve como objetivos principais: “concorrer para a maior integração nacional; promover a adequada ocupação demográfica da região absorvendo populações economicamente marginalizadas de outras regiões e proporcionando empregos; lograr o aumento

[9] I Plano de Desenvolvimento Integrado de Rondônia – 1985-89 (SEPLAN/1984)

significativo na produção da região e na renda de sua população; favorecer a redução das disparidades de desenvolvimento, a níveis inter e intra-regionais; e assegurar o crescimento da produção em harmonia com as preocupações de preservação do sistema ecológico e de proteção às comunidades indígenas". (Dec.n. 86.029, de 27).

Inicialmente, o projeto foi orçado em US$ 1,55 bilhão (66% do governo brasileiro e 34% do Banco Mundial). Inicia-se aqui, efetivamente, a presença do Banco Mundial nos financiamentos de programas de desenvolvimento regional para Rondônia. O montante de recurso acima não era todo destinado a Rondônia, uma vez que o projeto compreendia a área de influência da ligação rodoviária Cuiabá - Porto Velho, ou seja, Rondônia e o Oeste e o Noroeste do Mato Grosso.

O financiamento do projeto era composto por cinco empréstimos do BIRD, e visava apoiar a agricultura, o desenvolvimento rural e meio ambiente. Na concepção, o POLONOROESTE consistia em organizar a ocupação da região provendo a infra-estrutura necessária para aproveitar o potencial agrícola, e, ainda, proteger o meio ambiente e apoiar as comunidades indígenas. Para o alcance dessas metas, o programa ainda contemplava as seguintes ações: a melhoria da construção e consolidação de projetos de colonização e assentamento dirigido, regularização fundiária, apoio às atividades produtivas, serviços de educação e saúde.

Tabela n...Fases do POLONOROESTE

Fase	Projeto	Empréstimo nº./Data
I	• Desenvolvimento Agrícola e Proteção Ambiental • Saúde • Projeto Rodoviário	2060/ fins de 1981 2061/ fins de 1981 2062/ fins de 1981
II	• Projeto de Desenvolvimento Rural do Estado do Mato Grosso	2161/ março de 1982
III	• Projeto de Novos Assentamentos	2353/setembro de 1983

Fonte: Banco Mundial, Contrato de Empréstimo, 1983.

Os recursos do programa eram compostos da seguinte forma[10]:

- 43% recursos orçamentários das diversas entidades executoras;
- 23% recursos de fundos especiais de desenvolvimento nacional (PIN e PROTERRA);
- 34% recursos a serem financiados pelo Banco Mundial.

[10]Staff Appraisal Report, 1983.

O Programa era composto por três fases, que se sobrepunham, e cada uma das fases compreendia diversos projetos, subprojetos e componentes. As fases estavam assim distribuídas:

A Fase I do projeto era constituída por:

1. Projeto de Desenvolvimento Agrícola e Proteção Ambiental – Empréstimo 2060

Custos Estimados (Em US$ mil)

Componente	Valor	% do Total
A. Consolidação Assentamento em Rondônia	103.967	74,8
1. Estradas de Acesso	29.090	20,9
2. Centros de Serviço	42.438	30,5
3. Outros	32.439	23,4
B. Proteção Ambiental e Pesquisa Ecológica	24.438	11,4
C. Regularização Fundiária no Mato Grosso	8.616	6,2
D. Pesquisa de Solos e Novos Assentamentos	465	0,3
E. Coordenação do Programa	10.064	7,3
Total*	**199.344**	**100**
Financiamento do BIRD	**67.000**	**35,0**

*Exclui contingências físicas e de preços que totalizam US$ 47.093 mil (43,4% do custo total).
Fonte: Banco Mundial, Staff Appraisal Report, Empréstimo 2060.

2. Projeto Saúde

Custos Estimados (Em US$ mil)

Componente	Valor	% do Total
A. Controle Malária	13.269	52,4
B. Desenvolvimento Centros de Saúde	8.436	33,3
C. Supervisão e Treinamento	1.009	4,0
D. Pesquisa e Avaliação	2.590	10,2
Total*	**25.304**	**100**
Financiamento do BIRD	**13.000**	**35,0**

*Exclui contingências físicas e de preços que totalizam US$ 12.396 mil (49% dos custos totais).
Fonte: Banco Mundial, Staff Appraisal Report, Empréstimo 2061.

3. Projeto Rodoviário

Custos Estimados (Em US$ mil)

Componente	Valor	% do Total
A. Construção de Estradas	423.8	86.9
Asfaltamento BR 364 + Pontes	394.8	81,0
Outros	29,0	5,9
B. Fortalecimento DER-RO	31,6	6,5
C. Construção Estradas de Acesso	32,3	6,6
Total*	**487,7**	**100**
Financiamento do BIRD	**240,0**	**35,0****

*Exclui contingências físicas e de preços que totalizam US$ 128.800 mil (26,4% dos custos totais). O Banco também financiaria US$ 45 milhões destas contingências.
** 35% sobre os custos totais mais contingências.
Fonte: Banco Mundial, Staff Appraisal Report, Empréstimo 2062.

A Fase II do projeto era constituída por:

1. Projeto de desenvolvimento Rural do Mato Grosso – Empréstimo 2116.

Custos Estimados (Em US$ mil)

Componente	Valor	% do Total
A. Serviços Agrícolas	17.118	31
Extensão Rural	10.981	20
Outros	4.857	11
B. Infra-Estrutura Produção	17.678	32
Estocagem e Secagem	6.778	12
Rodovias Municipais	10.900	20
C. Desenvolvimento Social	17.141	32
Educação	12.177	22
Outros	4.964	10
D. Administração do Projeto	2.501	5
Total*	**54.438**	**100**
Financiamento do BIRD	**26.400**	**35****

*Exclui contingências físicas e de preços que totalizam US$ 21.967 mil (40,4% dos custos totais).
** 35% sobre os custos totais mais contingências.
Fonte: Banco Mundial, Staff Appraisal Report, Empréstimo 2116.

A Fase III do projeto era constituída por:

1. Projeto de Novos Assentamentos – Empréstimo 2353.

Custos Estimados (Em US$ mil)

Componente	Valor	% do Total
Uso da Terra	8.7	6
Estradas Rurais	29.1	21
Infra-estrutura NUAR	7.1	5
Pesquisa Agrícola	2.1	1
Extensão Agrícola	11.3	8
Estocagem	3.5	3
Insumos	1.0	1
Desenvolvimento Florestal	6.1	5
Serrarias	2.6	2
Organização Social	1.5	1
Educação	3.4	3
Saúde	4.0	3
Estudos Especiais	1.7	1
Investimentos Fazendas	4.08	35
Administração	6.5	5
Total*	**135.4**	**100**
Contingências	**46.4**	**34**

Fonte: Banco Mundial, Staff Appraisal Report, Empréstimo 2353.

No que se pesem as inúmeras críticas feitas ao POLONOROESTE, o programa concorreu para o fortalecimento institucional, proteção e assistência às comunidades indígenas, demarcação das terras indígenas, criação de unidades de

conservação, e ainda possibilitou a elaboração da Primeira Aproximação do Zoneamento Socioeconômico-Ecológico do Estado, instituído pelo Decreto n. 3782, de 14 de julho de 1988.

Pode-se ainda destacar como resultado dos objetivos físicos propostos: a construção de mais de 2.350km de estradas de acesso, e a reabilitação de outros 2.300km; a construção de 23 NUARs (mesmo que as metas tenham previsto 39), tendo o fato de que alguns destes tornaram-se sedes de municípios; a implementação de serviços de assistência técnica e extensão rural, além de possibilitar melhoria nos serviços de saúde e educação.

Entretanto, o resultado da execução do programa é caracterizado pelo aumento do fluxo migratório, o que originou maior ocupação da área ao longo do eixo da BR-364, aumentando as desigualdades regionais intra-regionais, já que obrigou o governo a aplicar maior volume de recursos nessa área. Aqui já se faz sentir a dificuldade do Poder Público em acompanhar e suprir a crescente demanda por infra-estrutura. [11]

O programa não atingiu todos os objetivos inicialmente propostos, principalmente em relação ao estabelecimento de um processo de desenvolvimento que fosse capaz de assegurar o crescimento econômico com sustentabilidade ambiental e tendo como conseqüência o mínimo de prejuízo ao meio ambiente.

O impacto ambiental causado pelo processo de ocupação no Estado é caracterizado pelos altos índices de desmatamento; invasão das Unidades de Conservação e Terras Indígenas, em razão da expansão das atividades madeireiras; ocupação de terras com baixo potencial agrícola e utilização de terras para pastagens, o que repercutiu de forma negativa provocando inúmeras reações, uma vez que o Banco Mundial, como financiador de parte dos recursos, foi responsabilizado pelo financiamento do desmatamento em Rondônia.

Brent (1998) considera que um dos principais entraves na execução do Polonoroeste se deu por incompatibilidade entre as políticas públicas e as diretrizes do programa. Embora sendo isso também verdadeiro, acredita-se que mais do que esta incompatibilidade está o “não compromisso” do gestor com as metas estabelecidas no programa. Em muitas situações foi (e é) possível perceber o interesse apenas em assegurar os recursos destinados ao projeto. Importante

[11] I Plano de Desenvolvimento Integrado de Rondônia – 1985-89 (SEPLAN/1984)

ressaltar que as questões ambientais funcionam como fator limitante do crescimento econômico para muitos grupos e, muitas vezes, são esses grupos que dão sustentação política ao governo, não querem, portanto, ver seus interesses contrariados.

Margulis (1991) destaca uma questão que considera importante nas avaliações do programa, e que comumente deixada de lado: é a alteração que sofria a política de ocupação da Amazônia no final da década de 70, ao tempo em que priorizava os grandes projetos e a produção agrícola altamente concentrada em detrimento da pequena produção.

O autor pergunta ainda: como explicar que o Governo brasileiro lance um programa eminentemente voltado para pequenos produtores, apoiando ações de proteção ambiental e às comunidades indígenas, e ao mesmo tempo ele anuncia subsídios e incentivos fiscais para grandes projetos agropecuários, e o órgão responsável pela ocupação estabeleça como critério o desmatamento como benfeitorias à propriedade, para efeitos de direitos e posse da terra? Estas mesmas questões ele as aplica ao Banco Mundial para financiar parte do Programa.

Com relação aos impactos ambientais, Margulis diz que “não é possível restringir as análises apenas às sub-regiões do programa numa situação de explosiva ocupação de fronteira.”. Para ele, os colonos que não estavam contemplados pelo programa continuariam seus processos de ocupação espontânea e de desmatamento para além da região do Polonoroeste.

Por outro lado, embora ainda recente o debate acerca do conceito de desenvolvimento sustentável, já é possível perceber a inserção deste no Programa. Assim como já foi assinalado que nesse período o BIRD também prioriza os financiamentos em projetos agrícolas.

O que se constata, quando da tentativa de avaliação do Polonoroeste, é a simplificação das análises, para um Programa com muitas complexidades. Entre elas o desafio dos programas de desenvolvimento de compatibilizar crescimento econômico, melhoria de condições sociais e proteção ambiental.

Os documentos de preparação do POLONOROESTE já apontavam os riscos do Projeto, como era o caso da fragilidade institucional. Há que se considerar que por trás da implementação de Programas dessa envergadura é necessária toda uma base política e institucional que à época Rondônia ainda estava construindo.

Segundo Arnt & Schuartzman (1992):

> O POLONOROESTE fracassou no propósito de proteger o meio ambiente e as terras indígenas e de abrir uma nova fronteira agrícola auto-sustentável. [...] Os custos sociais e ambientais foram elevados e de ampla distribuição, enquanto os benefícios e lucros revertem para uma pequena elite.

A tese de que o Polonoroeste tenha sido um fracasso, um insucesso, não é de todo verdadeiro. Houve dificuldades significativas para o alcance dos objetivos propostos, e é óbvio que muitos resultados ficaram aquém do programado e muitos dos objetivos propostos não foram alcançados.

Mesmo que ambientalmente os custos tenham sido elevados, diante da realidade que se impunha naquele momento de ocupação do espaço de forma intensa e veloz, quase incontrolável, se não existisse o POLONOROESTE, qual seria o cenário? Será que os danos ambientais teriam sido menores? Qual era a capacidade de gestão do Governo Federal, naquele momento, ao estabelecer uma política de ocupação para a região sem medir, com antecedência, as conseqüências?

Não se discorda do fato de os objetivos propostos não terem sido alcançados. Mas que objetivos eram esses? Quem os idealizou? O modelo de planejamento governamental, na época (e ainda hoje, basta ver programa como o PGAI/SPRN/PPG 7) era centralizado, no qual os planejadores (geralmente técnicos e consultores do governo federal e do Banco Mundial), quase sempre "conhecedores" da realidade regional, mas não de vivência, de experiência *in loco*, escreviam os planos e programas.

Nesse planejamento, a participação dos técnicos locais se resumia, muitas vezes, ao papel de relatores da realidade local, fonte de informações, que mais tarde seria utilizada pelos atores do planejamento para "escrever" a proposta de desenvolvimento a ser implementada.

Entretanto, torna-se ainda necessário considerar algumas dificuldades ao estabelecer objetivos em Planos e Programas de desenvolvimento. Com freqüência, os objetivos apresentados por eles são muito subjetivos, de difícil alcance; ademais, estão por vezes condicionados ou atrelados à execução de ações que são pré-requisitos. Outro ponto é o fato de que há um horizonte de tempo definido para execução dos planos e programas. E não é raro, que objetivos e metas sejam traçados sem tal consideração, para aquele período definido.

Acrescentou-se a isso as mudanças políticas e institucionais, que provocam uma instabilidade gerencial, na qual quem entra (novo governo) não tem com freqüência compromisso com a continuidade ao processo. Os cenários de elaboração dos planos de desenvolvimento não costumavam trabalhar com o panorama pretendido, ou melhor, até trabalhavam, mas a execução é uma fase completamente diferente da de elaboração, quando as intenções e previsões são as mais otimistas possíveis, isto é, há um abismo entre a situação pretendida e a realidade da execução. Embora os riscos do projeto sejam um item importante e estabelecido na elaboração, na fase de implementação, com raras exceções, eles são geralmente ignorados.

Na concepção técnica dos planos idealizados, os objetivos devem ser claros, metas possíveis de serem atingidas e horizonte de tempo definido. No caso dos programas, observou-se que, na prática, esse conjunto de etapas não é obedecido (ou seguido). Em muitos casos podemos dizer que não são cumpridos e às vezes até conscientemente por parte do gestor

Há que se falar também na falta de competência administrativa dos responsáveis na gestão. Mas cobrar isso de quem? Do Estado, que estava iniciando um processo de autonomia administrativa? Ou da União, que era a tomadora do empréstimo? Se a gestão era do Estado recém-criado, a quem cabia o acompanhamento e a supervisão?

Com relação à participação do Banco Mundial no financiamento dos Programas de desenvolvimento, nesse caso o Polonoroeste, isso se deu desde a sua concepção.

Nas críticas ao Programa é comum perceber que estas são direcionadas aos órgãos do Estado, e da União, mas quase não se dá ênfase ao papel do Banco. Em parte essas críticas devem alcançá-lo, pois ele tinha também uma função de acompanhamento.

De acordo com Brent (1998), o Presidente do Banco Mundial, em 1987, reconheceu que o POLONOROESTE tinha representado:

> [...] um esforço ambientalmente-correto que deu errado. O Banco não enxergou as realidades humanas, institucionais e físicas da selva e da fronteira... Medidas de proteção de terras frágeis e populações indígenas foram incluídas; no entanto, estas não foram implementadas a tempo ou monitoradas adequadamente.

A fragilidade institucional pode ser apontada como uma das causas responsáveis pelo comprometimento dos resultados do Programa. E esta já era apontada desde os relatórios das missões de preparação do Banco Mundial.

> Provavelmente o maior risco do Programa é que as agências executoras podem ser incapazes de controlar e monitorar a ocupação e o desenvolvimento futuro da região. Assim, o governo deve estar preparado para **aceitar** alguns efeitos negativos freqüentemente associados com o desenvolvimento acelerado de fronteira. Incluídos entre esses efeitos negativos encontram-se: i) conflitos relativos à posse da terra, incluindo invasão de terras indígenas; ii) desmatamentos indiscriminados e práticas agrícolas não-sustentáveis; iii) legislações frágeis e débeis. (Banco Mundial, 1980 apud Margulis).

Além disso, na visão do Governo Federal, o processo de integração regional era necessário à região. O asfaltamento da BR 364, além de possibilitar integrar a fronteira aos mercados nacionais, permitiria também a melhoria ao acesso a serviços e assistência a uma população carente de infra-estrutura básica. Assistência essa que não aconteceu.

Na realidade, Rondônia foi vítima do modelo de planejamento governamental centralizado e da política de ocupação determinada para a região Amazônica, baseado no desenvolvimentismo, no qual mais que desenvolvimento sustentável, o que se assistiu foi a exploração dos recursos naturais em nome da modernidade, do progresso.

Frente a um cenário desses, era muito difícil, para não dizer impossível, evitar que alguns dos efeitos negativos relatados viessem a ocorrer. O que faltou talvez foram medidas de prevenção, para, se não impedir, tornar mínimas as conseqüências. Faltou também por parte dos gestores considerar e incorporar as recomendações apontadas nas fases iniciais do projeto, bem como a capacidade de compatibilizar os objetivos do projeto com políticas públicas.

3.3.2 - Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia – PLANAFLORO

Em 1987, segundo o Relatório de Avaliação e Proposta de Redirecionamento do Programa POLONOROESTE, o INCRA concordou com as recomendações do relatório da FAO/CP, dando destaque a dois pontos básicos da proposição: **a adoção do Zoneamento Ecológico-Econômico** e a redistribuição de terras de média e alta fertilidade na área de abrangência do programa.

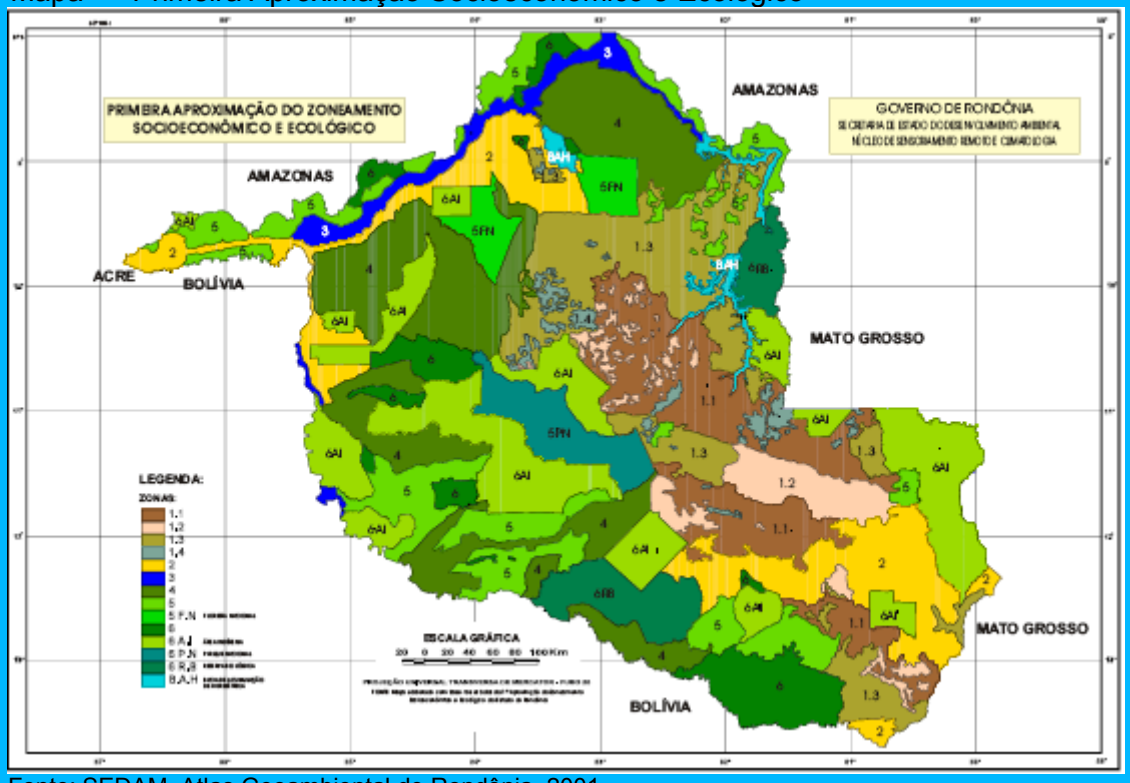
Nesse sentido, o INCRA dizia entender a importância do Zoneamento como instrumento norteador da ocupação, por possibilitar a organização espacial da atividade produtiva, consoante a uma orientação do uso da terra, embora discordasse da estratégia recomendada para sua implementação.

A partir daí, o ZSEE entra no cenário das discussões, tanto do projeto ainda em execução, como aprofundado no debate (que nesse período já havia iniciado) do novo projeto que já começava a ser elaborado.

Sendo assim, em 1986, na fase final do POLONOROESTE, os Governos Federal e Estadual iniciaram uma série de discussões preparatórias, para do novo projeto chamado Projeto de Manejo dos Recursos Naturais de Rondônia (esse foi o nome que o PLANAFLORO recebeu no Banco Mundial). Esse trabalho contou com a participação da assistência técnica da FAO, por meio de um projeto de Cooperação Técnica Especial (Appraisal, 1992).

Assim, em junho de 1988, a Primeira Aproximação do Zoneamento Socioeconômico-Ecológico de Rondônia, na escala de 1:1. 000.000, foi instituída por meio do Decreto n. 3.782 e posteriormente convertida em Lei Complementar n. 52 de dezembro de 1991. A 1ª aproximação dividiu o Estado em 6 zonas, de acordo com o mapa e quadro descritivo a seguir:

Mapa Primeira Aproximação Socioeconômico e Ecológico



Fonte: SEDAM. Atlas Geoambiental de Rondônia. 2001.

Segundo Arnt & Schwartzman (1992), o PLANAFLORO representava para os seus coordenadores uma “transição ecológica”. Informam, ainda, que a proposta do zoneamento significava uma ferramenta importante na captação de recursos externos.

Tanto a elaboração do Programa como o processo de negociação foi longo e complexo, com muitas interrupções. A decisão de financiar ou não um novo projeto suscitava controvérsias dentro do Banco, até porque outra falha no apoio a novos projetos na Amazônia deixaria a instituição em situação difícil. Outra questão era a dependência do governo estadual de recursos externos, para os quais projetos representavam as opções de conseguir transferências federais e poder financiar parte de suas necessidades básicas de investimentos e serviços públicos (Banco Mundial, 2003).

Ott (2002) comenta sobre a “ambigüidade” que envolve o projeto. Enquanto para o Banco o projeto a ser financiado era de gerenciamento dos recursos naturais de Rondônia, para o governo brasileiro significava que estavam assegurados os dólares do financiamento para atender às necessidades de agricultores, pecuaristas e madeireiros, nos mesmos moldes do projeto anterior.

Enfim, com a marca de ser o primeiro projeto incorporando propostas de desenvolvimento sustentável, em 1992, foi assinado, finalmente, com o Banco Mundial o contrato de empréstimo (BR 3444), o qual previa um total de US$ 228.9 milhões. Sendo a parcela financiada pelo BIRD, de US$ 167 milhões e os US$ 61 milhões, de recursos de contrapartida ficou dividida entre o Governo Federal (mutuário do empréstimo) com US$ 31 milhões e o Governo do Estadual com US$ 30.9 milhões. Vale destacar que, quando do início das negociações, o programa era estimado em US$ 800 milhões.

O PLANAFLORO tinha como objetivo geral a implementação de uma estratégia de desenvolvimento sustentável, tendo como base o manejo e a conservação dos recursos naturais e a fixação dos pequenos produtores ao longo da BR 364 e, ainda, os seguintes objetivos específicos: a) implementar políticas, regulamentos e programas de investimentos destinados a promover o desenvolvimento sustentável de Rondônia; b) conservar a biodiversidade de Rondônia; c) proteger e fazer valer as fronteiras de todas as Unidades de Conservação, Áreas Indígenas, Florestas e Reservas Extrativistas, bem como

controlar e prevenir o desmatamento, o transporte de madeira e as queimadas de florestas em Rondônia; d) desenvolver sistemas agrícolas integrados em áreas apropriadas para a agricultura permanente e para agroflorestas; e) apoiar investimentos prioritários em infra-estrutura socioeconômica e serviços para implementar o zoneamento socioeconômico ecológico; e f) consolidar a capacidade técnica operacional das instituições de Rondônia (APPRAISAL, 1992).

Como beneficiários diretos do programa estariam 52.000 famílias de produtores rurais, 5.000 índios, 2.400 famílias de seringueiros, 900 famílias de pescadores e ribeirinhos.

Ainda no âmbito do programa, uma série de reformas e compatibilizações com as políticas governamentais deveriam ser realizadas como pré-requisitos para garantir o objetivo o básico do PLANAFLORO. Na realidade, essa condição sugere a incorporação das lições aprendidas no POLONOROESTE, quando as questões políticas e institucionais foram apontadas, com certa freqüência, como entrave ao sucesso do programa. De acordo com o Appraisal (1992), as reformas institucionais previam:

a) A institucionalização do zoneamento socioeconômico-ecológico;

b) A eliminação do desmatamento como forma de comprovar a utilização da terra para fins de titulação; adequação da política de regularização fundiária; e o estabelecimento de um Instituto Estadual de Terras para desenvolver e administrar a política fundiária estadual, de acordo com o zoneamento;

c) A eliminação ou reformulação de incentivos fiscais ou de outra natureza que estimulem a utilização ineficiente de recursos naturais, os investimentos privados não-sustentáveis e a degradação ambiental;

d) Adoção de políticas apropriadas para a interdição, delimitação, demarcação e proteção de áreas indígenas, e para a provisão de serviços básicos aos seus habitantes;

e) A redução dos níveis de migração espontânea para Rondônia, através da disseminação de campanhas informativas sobre as limitações da estrutura produtiva do Estado, em termos de capacidade de absorção de mão-de-obra;

f) A exigência de compatibilidade dos programas de investimento dos órgãos estaduais e federais, com as recomendações do Zoneamento Socioeconômico-Ecológico.

O PLANAFLORO, como se pode observar, era uma proposta de projeto ousada. Nasceu com proposições inovadoras, entre elas a implementação do ZSEE, como instrumento de planejamento e ordenamento territorial promovendo assim o desenvolvimento sustentável da região.

O programa constituiu-se na realidade, em um grande desafio, não só local, mas também para os demais financiadores, União e BIRD, pois se tratava de executar um projeto complexo, com muitas particularidades e atores envolvidos, além de propor mudanças de comportamento da sociedade, com base nos valores do desenvolvimento sustentável, cujo conceito, apesar de muito discutido, ainda não era consenso. O desafio também consistia em sair do modelo de "desenvolvimento", que havia sido praticado no programa anterior, para o de implantar o desenvolvimento segundo critérios de sustentabilidade.

Tabela Composição por Componente, Objetivos e Percentuais (%) Financiados:

Componente	Objetivos	%
A. Conservação do Meio Ambiente, Manejo e Proteção Ambiental.	▪ Apoiar a conservação da biodiversidade do Estado, enquanto se cria a base para o manejo dos recursos naturais sustentáveis e a utilização dos benefícios econômicos diretamente pela população local.	28
B. Desenvolvimento Agroflorestal	▪ Concentrar serviços de apoio à agricultura nas áreas mais produtivas e férteis das zonas 1 e 2; ▪ Promover o cultivo de culturas perenes apropriadas; ▪ Apoiar a recuperação de áreas cultivadas, predominantemente as capoeiras ou pastagens abandonadas, e iniciar um programa de enriquecimento de capoeiras e sistemas silvopastoril ▪ Despender esforços para resguardar as reservas florestais em nível das propriedades, pelo desenvolvimento de técnicas apropriadas de plantio e de extração de produtos. ▪ Diversificar as culturas já existentes e promover a viabilização de novas culturas, incluindo árvores de madeiras para construção, desenvolvendo sistemas consorciados e introduzindo técnicas de rotação de culturas.	36
C. Infra-estrutura Socioeconômica e Serviços	▪ Dar melhores condições aos moradores de zonas 1 e 2 da primeira aproximação do zoneamento do Estado, bem como propiciar escoamento da produção agrícola e, com isto, fixar as populações nestas áreas, evitando seu êxodo em busca de novas fronteiras agrícolas localizadas nas zonas 3, 4, 5 e 6.	31

D. Administração do Projeto, Monitoria, Avaliação e Assistência Técnica	▪ Apoiar o fortalecimento da capacidade institucional das Unidades de Coordenação do Projeto Estadual e Federal, com ênfase no aperfeiçoamento de seu monitoramento e capacidade de avaliação, com treinamento, assistência técnica e consultoria, financiando: a) Custos de instalação da Unidade de Coordenação estadual e federal do projeto, incluindo os escritórios administrativos, equipamentos e custos operacionais; b) Instalação e despesas necessárias à implementação de um sistema de monitoramento, baseado em imagens de satélite, para detectar imediatamente o desmatamento ilegal e a invasão de áreas protegidas; c) Treinamento, assistência técnica, consultorias e estudos; d) Contratação anual de um Comitê de Avaliação Independente, para corrigir possíveis distorções.	5

Fonte: RONDÔNIA. SEPLAD/PLANAFLORO/PNUD BRA/00/0.2002

Tabela Componentes e Subcomponentes, com distribuição de recursos por fonte

Componentes e Subcomponentes	Valor a ser financiado (em milhões US$)			
	BIRD	Estado	União	Total
A. Conservação do Meio Ambiente, Manejo e Proteção	**59,4**	**2,7**	**2,7**	**64,8**
Regularização Fundiária, zoneamento e mapeamento	14,8	1,9	1,9	18,7
Proteção Ambiental	7,8	0,2	0,2	8,2
Manejo Florestal	11,3	0,2	0,2	11,7
Apoio às Comunidades Indígenas	3,7	0,1	0,1	3,9
Fortalecimento Institucional, Assistência Técnica e Estudos	7,9	0,8	0,1	8,1
B. Desenvolvimento Agroflorestal	**49,8**	**15,8**	**15,8**	**81,4**
Pesquisa	6,5	3,1	3,1	12,7
Extensão	19,8	9,7	9,7	39,1
Crédito	22,7	2,9	2,9	28,5
Comércio e Abastecimento de Insumos	0,8	0,1	0,2	1,1
C. Infra-estrutura Socioeconômica	**49,5**	**11,0**	**11,0**	**71,5**
Saúde	5,3	1,2	1,2	7,7
Educação	3,6	0,7	0,7	5,0
Abastecimento de Água	1,4	0,2	0,2	1,8
Transporte	32,6	6,2	6,2	45,0
Manutenção das Estradas Federais	6,6	2,6	2,7	12,0
D. Administração do Projeto	**8,3**	**1,4**	**1,5**	**11,2**
TOTAL	**167,0**	**30,9**	**31,0**	**228,9**

FONTE: RONDÔNIA/SEPLAD/PLANAFLORO/PNUD BRA/00/0.2002

Tendo iniciado efetivamente em junho de 1993, o PLANAFLORO teve dificuldades de implementação de suas metas e enfrentou por várias vezes problemas de descontinuidades, que vão desde a questão do desembolso dos recursos, contrapartida dos governos estadual e federal, até as mudanças de governo, o que acarretou em certos momentos, a paralisação do programa.

Outra questão levantada nesse período pelas Ongs foi a aplicação concentrada de recursos nos componentes em infra-estrutura e agroflorestal do

projeto em detrimento da área ambiental, conforme pode ser observado na tabela abaixo.

Tabela Demonstrativo de Gastos por Componente (junho de 1993 – janeiro de 1994)

Componente	Valor em US$ (*)	% do Total 1993	% do Total Programa
Ambiental	780.954	6,9	28,3
Agroflorestal	**4.010.646**	**35,6**	**35,6**
Infra-estrutura	**5.803.009**	**51,6**	**31,2**
Administração	662.361	5,9	4,9
TOTAL	11.256.970	100,0	100,0

Fonte: COMAI, 1994.

Após um ano de execução, conforme estava previsto em contrato, em 1994 o Estado de Rondônia realizou a primeira avaliação de desempenho. Este trabalho ficou a cargo do Comitê de Avaliação Independente – COMAI, e resultou em uma série de recomendações que deveriam ser implementadas para aumentar a eficiência da execução e a eficácia das ações a serem desenvolvidas.

O programa estava previsto para encerrar-se em 1996, entretanto, em decorrência de várias dificuldades na sua execução, inclusive de atraso no desembolso, essa data foi adiada. Em 1996 foi realizada a Avaliação de Meio Termo, a qual diante dos problemas enfrentados especialmente no campo político-institucional, o programa foi reorientado, contando com maior participação da sociedade civil, que já acompanhava o projeto, mas enfrentava diversos obstáculos nos momentos de negociações das ações.

Dentre os aspectos inovadores do PLANAFLORO, há que se destacar a inclusão e participação da sociedade civil organizada, que até então não tinha participado de forma efetiva nos programas de governo. A reivindicação para fazer parte do projeto foi assegurada em 1991, quando foi assinado um “Protocolo de Entendimento” ficando definidos os espaços institucionais de participação das Ongs no Conselho Deliberativo - CD e nas Comissões Normativas do Projeto - CNPs.(COMAI, 1994)[12].

Para o COMAI, a participação das Ongs no PLANAFLORO estava restrita por fatores como: “i) ausência de um processo mais dinâmico de planejamento nas Comissões Normativas de Programa; ii) a falta de uma metodologia para assegurar um processo de planejamento participativo das

[12] Para melhor compreensão do processo, ler o Documento: PLANAFLORO: Um ano Depois (Análise Crítica da implementação do Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia um ano após o Acordo para sua Reformulação), Amigos da Terra, 1997.

comunidades e organizações de base, e; iii) carência de pessoal técnico das Ongs, para acompanhar e participar das reuniões nas CNPs e outras instâncias relacionadas ao PLANAFLORO".

De acordo com o relatório, as Ongs apresentaram reclamações principalmente sobre a forma de participação das mesmas no programa, bem como argumentavam que o modelo de gestão centralizada do PLANAFLORO não permitia que os recursos alcançassem os beneficiários. Um dos pontos de discussão dizia que os recursos eram diluídos nas atividades-meio da máquina administrativa dos órgãos executores e que estes não consideravam as atividades-fins, dos beneficiários.

Até 1996, quando do período da avaliação, o quadro de desembolso era o seguinte:

Tabela

DEMONSTRATIVO de RECURSOS RECEBIDOS						
EXERC.	**BIRD US$**	**BIRD R$**	**UNIÃO US$**	**UNIÃO R$**	**ESTADO US$**	**ESTADO R$**
1993	24.502.615,40	1.093.129,05	1.515.674,75	78.628,92	4.992.630,78	115.891,93
1994	20.909.195,96	18.435.739,30	1.830.643,03	1.694.517,16	1.544.319,79	832.269,09
1995	25.954.547,57	24.089.888,89	3.513.960,33	3.267.775,00	5.888.055,71	5.256.373,60
1996	32.435.782,01	32.508.515,11	7.737.701,95	7.866.093,00	118.694,36	120.000,00
TOTAL	**103.802.140,94**	**76.127.272,35**	**14.597.980,06**	**12.907.014,08**	**12.543.700,64**	**6.325.534,62**

FONTE: SEPLAD/PLANAFLORO.Solicitação de Prorrogação do PLANAFLORO.2000.

A avaliação concluiu que:

- Os objetivos do PLANAFLORO não estavam sendo alcançados;
- Os resultados alcançados não estavam consolidados, significando que não tinham sustentabilidade;
- As diversas razões que justificaram a implantação do PLANAFLORO ainda persistem;
- Os problemas sociais e ambientais de Rondônia teriam tendências de agravamento, caso houvesse o encerramento do PLANAFLORO;
- Havia necessidade de se modificar a forma de execução do Programa.

Com base nas conclusões acima, a estrutura organizacional do programa foi alterada significativamente, além de promover mudanças no modelo de

gestão, bem como na estratégia de ação. Foi assinado um Termo de Compromisso entre o Governo do Estado, as Ongs, a Federação das Indústrias do Estado de Rondônia – FIERO, e a Federação da Agricultura do Estado de Rondônia – FAERON.

O Relatório de Avaliação Final do Banco, de maio de 2003, e o elaborado pela equipe multidisciplinar contratada, destacou que a reformulação do projeto não mudou formalmente apenas o objetivo principal que fazem parte das Emendas ao Contrato de Empréstimo, mas os objetivos específicos "foram implicitamente ajustados, com a eliminação de componentes e a introdução do PAIC/PADIC" [13].

Com as alterações para a fase de prorrogação, ocorreram mudanças como: redução de componentes e subcomponentes (alguns foram excluídos, outros redimensionados, ou, ainda, realocados), diminuição de órgãos executores e remanejamento dos recursos orçamentários restantes, estimados em 48,5% (SEPLAD/PLANAFLORO 2002).

A redistribuição de recursos após a prorrogação ficou assim:

Tabela Distribuição do saldo (US$ 110,4 milhões) no novo desenho do PORJETO

Componente	%	Valor (U$)
Estradas	**27,0**	**30,0**
ZSEE	**18,5**	**20,6**
Ambiental	**20,5**	**23,0**
PAICs	**20,6**	**22,0**
Pesquisa Agroflorestal e Extensão Rural	**4,0**	**4,5**
Cooperação Técnica	**3,0**	**3,0**
Administração	**6,4**	**7,3**

Fonte: SEPLAD/PLANAFLORO,2000,

Os componentes da estrutura organizacional do PLANAFLORO, a partir de 1996, passaram a ser a seguinte:

Tabela

A	**Gerenciamento de Áreas Protegidas e Regularização Fundiária**
	Zoneamento Socioeconômico e Ecológico Gerenciamento de Áreas Protegidas de Uso Indireto Gerenciamento de Áreas Protegidas de Uso Direto Regularização Fundiária Proteção e Fiscalização dos Recursos Naturais
B	**Fortalecimento Institucional, Estudos e Assistência Técnica**
C	**Programa de Apoio às Iniciativas Comunitárias**
D	**Estradas**
E	**Administração do Projeto**

Fonte: SEPLA/PLANAFLORO, 2000.

[13] Document of The World Bank Report No: 26080. IMPLEMENTATION COMPLETION REPORT (CPL-34440)

Comparando as duas fases temos o seguinte quadro:

Tabela Comparativo referente às duas fases do PLANAFLORO

Componentes e Subcomponentes na Fase Inicial do Projeto	Componentes e Subcomponentes **na Fase Pós Prorrogação**
A. Conservação do Meio Ambiente, Manejo e Proteção • **Regularização Fundiária, zoneamento e mapeamento** • **Proteção Ambiental** • **Manejo Florestal** • **Apoio às Comunidades Indígenas** • **Fortalecimento Institucional, Assistência Técnica e Estudos**	**A. Gerenciamento de Áreas Protegidas e Regularização Fundiária** • ZSEE • Gerenciamento de Áreas Protegidas de Uso Indireto • Gerenciamento de Áreas Protegidas de Uso Direto • Regularização Fundiária • **Proteção e Fiscalização dos Recursos Naturais**
B. Desenvolvimento Agroflorestal Pesquisa Extensão Crédito Comércio e Abastecimento de Insumos	**B. Fortalecimento Institucional, Estudos e Assistência Técnica**
C. Infra-estrutura Socioeconômica Saúde Educação Abastecimento de Água Transporte Manutenção das Estradas Federais	**C. Programa de Apoio às Iniciativas Comunitárias**
D. Administração do Projeto	**D. Estradas**
	E. Administração do Projeto

Fonte: Adaptação da SEPLAD/PLANAFLORO, 2000.

Com um período de execução longo (entre negociações, efetivação e implementação foram 10 anos), marcado por interrupções, geralmente por problemas de desembolsos e contrapartidas, era impossível que o PLANAFLORO não fosse afetado pelas mudanças políticas que aconteceram nos âmbitos federal e estadual, uma vez que a implementação passou por quatro gestões estaduais, significando mudanças no plano político e institucional.

Analisar o desempenho do Projeto não é tarefa das mais fáceis, uma vez que são poucos os indicadores disponíveis e, as metas físicas contempladas no Apprasial não são suficientes para asseverar uma avaliação segura, agregue-se a isso o fato de não terem sido elaborados, apesar de previstos, os indicadores para o processo de monitoramento e avaliação.

As considerações a seguir têm como base os Relatórios de Avaliação Final do PLANAFLORO do Banco Mundial, o da equipe de consultores independentes contratados e o da Cooperação Técnica/PNUD. São consideradas ainda as entrevistas realizadas com técnicos que, de uma forma ou de outra, trabalharam na elaboração e/ou acompanharam a implementação do Projeto, bem como a farta documentação existente. Outra ressalva são as ponderações gerais por

componente, seguindo os critérios de avaliação final do BIRD, cuja avaliação se deu com base nos objetivos iniciais do projeto e que não foram alterados na fase de prorrogação.

Conservação do Meio Ambiente, Manejo e Proteção (*Sub-Componentes*: *Regularização Fundiária, zoneamento e mapeamento; Proteção Ambiental; Manejo Florestal; Apoio às Comunidades Indígenas; Fortalecimento Institucional, Assistência Técnica e Estudos)*.

Após a prorrogação, este componente manteve os subcomponentes de: ZSEE e Regularização Fundiária. O de Proteção Integral se dividiu em: Gerenciamento de Áreas Protegidas de Uso Indireto, Gerenciamento de Áreas Protegidas de Uso Direto e Proteção e Fiscalização dos Recursos Naturais. A mudança alterou significativamente a forma de implementação das atividades.

Segundo relatório do Bird, o componente previa gastos na ordem de US$ 57.3 Milhões, tendo sido desembolsados efetivos US$ 57.5 Milhões ao final da execução.

Na primeira fase, Regularização Fundiária e o ZSEE estavam juntos no mesmo componente. O Banco considera a descrição deste subcomponente “confuso e incoerente” no Appraisal; entretanto, pondera correta a estratégia de enfatizar a regularização, pois, além da criação e demarcação das Unidades de Conservação (UC), definiria os direitos de propriedade de fazendeiros e proprietários de áreas florestais.

Com a prorrogação as metas iniciais foram modificadas, além de explanar melhor o previsto em Appraisal.

Tabela

Metas Revisadas	Resultados
Regularização fundiária para 3.600 assentamentos	1.085 assentamentos titulados
Fiscalização de 1.100 propriedades (maiores) detentoras de contratos de venda de terras federais, para verificar o cumprimento das condições.	Fiscalizadas 679 propriedades, das quais 20% apresentavam irregularidades, mas sem nenhuma reintegração de posse;
Trabalho técnico necessário para a transferência de terras federais ao Estado, para nove UC.	Levantamento e cadastramento completos de 38 áreas, das quais três foram transferidas, 12 aguardam aprovação no Congresso Nacional, 12 estão em tramitação no GF e 11 em analise pelo Ministério da Defesa (faixa de fronteira). As terras não serão transferidas para o domínio do Estado; em vez disso, ele terá concessão de uso;
Demarcação de seis áreas protegidas	Oito áreas demarcadas

Demarcação da TI Massaco e registro da TI Karipunas	Foram demarcadas quatro TI identificadas durante a procura de índios “isolados”; a Funai demarcou a TI Massaco com seus próprios recursos. A TI Karipuna ainda não foi registrada.
Base de dados sobre transações fundiárias	Não implementada.

Fonte: The World Bank Report No: 26080. 2003.

Para executar o subcomponente de Regularização Fundiária em Rondônia foi criado o Instituto de Terras de Rondônia (ITERON). Contudo, essa iniciativa não se mostrou eficaz. Primeiro, porque cabia ao INCRA a responsabilidade pela política fundiária no Estado; depois, porque a gestão das Terras Indígenas é prerrogativa da Fundação Nacional do Índio (Funai).

Desde o início, o ITERON mostrou fragilidade institucional na execução da tarefa prevista, sendo extinto em 2000, passando à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental (SEDAM) as atribuições de regularização fundiária do Estado.

O grande resultado da regularização foram com certeza os obtidos em relação às UCs, uma vez que o projeto possibilitou a identificação, levantamento e a criação de unidades além da demarcação de TI.

Tabela

Previsto em APPRAISAL	**Realizado**
Criação de 8 UCs de Uso Indireto	8 Ucs criadas
Criação de 5 Parques Municipais	3 Parques Municipais criados
Criação de 6 RESEX	25 RESEX criadas
Criação de 7 UCs de Uso Sustentável (FERs)	11 FERs criadas
Demarcação de 5 TI	5 TI demarcadas

Fonte: World Bank Report No: 26080. 2003.

Com uma área de 23.851.280,00 ha, o Estado apresenta 19,83% do seu território, segundo dados da SEDAM, de áreas protegidas por UC de Uso Integral e de Uso Sustentável entre estadual e federal, distribuídas conforme tabela abaixo:

Tabela

Categoria	Quant.	Área (ha)
Área de Proteção Ambiental - APA	1	6.141,00
Estação Ecológica – EE	4	245.241,6
Florestas Nacional e Estadual de Rendimento Sustentável	13	756.280,86
Parques Nacional, Estadual e Municipal	8	1.717.492,32
Reservas Biológicas – REBIO	4	629.895,60
Reservas Extrativistas – RESEX	25	1.390.196,99
Reserva Particular do Patrimônio Nacional - RPPN	4	2.760,59

Fonte: Atlas Geoambiental de Rondônia, SEDAM, 2002.

Considerando as TI (21 TI) a área protegida chega a 40,22% do território do Estado. A maioria das UCs estão localizadas na porção oeste do Estado

nas bacias dos Rios Guaporé, Mamoré e Madeira, permitindo formar o Corredor Ecológico Guaporé/Itenez-Mamoré.

As Reservas Extrativistas (RESEX) e as Florestas de Rendimento Sustentado (FERS) denominadas Áreas Protegidas de Uso Direto, são UCs importantes no contexto da proteção ambiental. A primeira, pelo caráter inovador de possibilitar à população tradicional que ali reside vivendo do extrativismo vegetal, caça e pesca artesanal, ter uma melhor qualidade de vida, por meio do acesso a serviços sociais (educação e saúde), ainda que deficientes, e o desenvolvimento de atividades econômicas, melhorando a renda da comunidade. A segunda categoria, por ser uma alternativa de exploração madeireira sustentável, sob a gerência governamental, que poderia servir de modelo de manejo sustentado à exploração predatória.

O Relatório de Avaliação Final do Banco aponta 21 Resex levantadas, 24 demarcadas e 21 criadas, totalizando 1.30 milhões de hectares, quase alcançando a meta, que era de 1.50 milhões de ha. Foi beneficiada ainda uma população de 620 famílias, bem como a elaboração de xxx planos de utilização, dois inventários florestais e três planos de desenvolvimento.

No caso das FERS, segundo a avaliação geral, o resultado foi considerado regular, ainda que apenas 756 mil hectares tenham sido demarcados (o Appraisal previa 1.8 milhões de ha), pois o Banco entendia que, com o Projeto de Lei Estadual de Florestas como instrumento técnico legal, o manejo das florestas poderia ser uma alternativa à promoção do manejo sustentável.

Cabe ressalvar que o Projeto previa apoio a ações de educação ambiental, como forma de sensibilizar a sociedade e promover a mudança de comportamento no que concerne às questões ambientais. De uma maneira geral, as iniciativas promovidas foram consideradas como “incipientes, descoordenadas e sem visão estratégica”.

No que pese o aspecto positivo de criação dessas áreas, o gerenciamento a sua manutenção não têm sido fácil. A demarcação das unidades é importante, mas não o suficiente para garantir sua integridade. Várias Ongs têm denunciado que praticamente todas as áreas estão, hoje, invadidas e muitas descaracterizadas quanto à sua categoria definida no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

O Órgão Estadual de Meio Ambiente (OEMA), apesar de ter se beneficiado de recursos do Projeto para estruturação (equipamentos, veículos capacitação técnica e outros insumos) ao longo da vigência do mesmo, demonstrou que a sua capacidade de gestão não se fortaleceu. A rotatividade de pessoal, a baixa remuneração e qualificação técnica do quadro, as ingerências políticas e a não priorização da questão ambiental pelos governantes estaduais, são certamente os principais pontos de fragilidade da implementação desse componente.

Embora o quadro seja desalentador do ponto de vista institucional, o Projeto propiciou uma maior sensibilização para as questões ambientais no meio da sociedade civil. Isso porque, quando da implementação das ações ambientais, havia uma grande mobilização social por meio de seminários e oficinas de trabalho.

Não obstante o clima negativo criado por políticos em relação à temática ambiental, quando era divulgado por estes que o caráter ambiental do PLANAFLORO era um “empecilho” ao desenvolvimento econômico do estado, não era difícil chegar aos produtores e proprietários rurais e trabalhar o assunto, havendo receptividade destes.

Contudo, para que se consolide a sustentabilidade das UCs é necessário um esforço concentrado, em particular, ações de educação ambiental, para manter o processo de sensibilização que foi iniciado.

Mas diante do quadro político institucional do novo governo, não se pode ser muito otimista com o cenário num horizonte próximo. Em função da “visão“ de desenvolvimento do novo gestor estadual, é pouco provável que a questão ambiental tenha algum avanço. Isso é possível demonstrar quando da execução do Projeto de Gestão Ambiental Integrado (PGAI) do Subprograma de Projetos de Recursos Naturais (SPRN), do Projeto Piloto para Proteção das Florestas Tropicais (PPG 7).

O PGAI tem como objetivo desenvolver e testar estratégias inovadoras de gestão ambiental em áreas prioritárias do Estado, viabilizando a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais, através de métodos participativos e descentralizados (PGAI, 2003). O montante gasto no projeto foi de aproximadamente R$ 3 milhões, num período de oito anos.

O desempenho de Rondônia ao longo dos últimos oito anos de projeto pode ser considerado medíocre. As dificuldades na implementação do PGAI no

Estado vão desde a burocratização da máquina governamental, disputas políticas, questões técnicas administrativas, até a baixa internalização do projeto junto aos técnicos e gestores. O projeto é visto como mais uma “fonte de recursos” para o OEMA.

Retomando o componente, temos o ZSEE. Este zoneamento foi considerado como instrumento político de ordenamento territorial do Estado, dado que o zoneamento do uso e ocupação do solo permitiria corrigir o modelo de assentamento rural praticado no POLONOROESTE, visando dar maior racionalidade e facilitando o seu controle (BANCO MUNDIAL, 2003).

No PLANAFLORO, o ZSEE ganhou uma dimensão elevada, por vezes se confundindo com o projeto, constituindo-se, em Rondônia, num instrumento formal, sendo instituído por decreto e, posteriormente, como lei estadual. Ademais, a discussão do ZSEE recebeu uma ênfase expressiva, mesmo porque foi o primeiro Estado a elaborar e estabelecer o zoneamento via marco legal.

Alguma consideração geral sobre o Zoneamento entende-se ser pertinente. O tema estava presente na Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) (lei n. 6938/81) e no Programa Nossa Natureza, em 1988, os quais indicam o Zoneamento Ecológico Econômico para todo o país. Em 1991, foi estabelecido o Programa de Zoneamento Ecológico Econômico da Amazônia Legal, com a finalidade de dotar o Governo das bases técnicas para a espacialização das políticas públicas visando à Ordenação do Território, entendida como “expressão espacial das políticas econômicas, social, cultural e ecológica” (PZEEAL, apud Becker, 2000). Ou seja, ZEE (a não ser pela introdução da socioeconomia, ficando Z**S**EE) não é uma invenção de Rondônia.

Becker (2000) propõe a gestão do território, entendido como nova forma de governo compartilhada, expressão da relação público-privada. Como função, a gestão do território compreende o zoneamento, monitoramento e fortalecimento da legislação.

Na Amazônia a discussão do ZEE se revestiu, principalmente, da conotação ambiental, sofrendo uma forte pressão dos grupos ambientalistas e, por causa da indefinição quanto à sua finalidade, foi retardado até meados da década de 90.

Segundo Becker (2000):

> [....] o ZEE não se reduz à questão ambiental, não é um fim em si mesmo, nem mera divisão física, e tampouco visa criar zonas homogênea e estáticas cristalizadas em mapas. Ele é justamente, um instrumento de dupla face tanto técnica quanto política do planejamento das diferenças, capaz de compatibilizar o desenvolvimento com sustentabilidade (grifo da autora).
> Sua finalidade última é otimizar o uso do espaço e a integração das políticas publicas, graças às vantagens oferecidas por sua dupla face (Becker e Egler, 1997): a) é um instrumento técnico de informação sobre o território, necessária para planejar sua ocupação racional. Provê uma informação integrada em uma base geográfica e classifica o território segundo suas potencialidades e vulnerabilidades; b) é um instrumento político de regulação do uso do território. Permite integrar as políticas públicas em uma base geográfica, descartando o convencional tratamento setorizado, acelerando o tempo de sua execução e de sua eficácia; e ao disponibilizar a informação, constitui-se em instrumento de negociação.

A autora define ZSEE como um instrumento político e técnico de planejamento, o qual tem como última finalidade otimizar o uso do espaço e as políticas públicas, procurando dotar o governo de bases técnicas para espacialização de tais políticas, visando o ordenamento do território. (Becker, e Egler, 1977; Becker, 2004).

A 1ª aproximação do ZSEE no Estado definiu seis zonas, na escala de 1:1. 000.000, conforme tabela a seguir:

Tabela Características das Zonas da 1ª Aproximação do ZSEE

Zona	Característica	Destinação	Finalidade	Área (ha)
1	Pequena e média propriedade; alto índice de desmatamento; melhores solos.	Intensificação de exploração agropecuária	Ordenamento e recuperação das atividades agrícolas, pecuárias e agroflorestais.	6.195.000
2	Pequenas, médias e grandes propriedades; índice de desmatamento moderado; solos pobres a moderados.	Pequenos produtores em coletividade.	Recuperação e desenvolvimento de atividade agropecuária e de agricultura consorciada com culturas permanentes.	3.015.000
3	População esparsa; solos aluviais.	Atividades ribeirinhas.	Aproveitamento de várzeas e terras firmes marginais aos rios, desenvolvendo atividades agroflorestais e pesqueiras.	589.000
4	Predominantemente terras públicas; população esparsa; baixo índice de desmatamento; solos pobres.	Atividades extrativistas	Ordenamento e desenvolvimento do extrativismo vegetal de castanha, gomas, óleos, frutos e raízes exploráveis.	3.500.000
5	Predomínio de terras públicas; população esparsa; baixo índice de desmatamento; solos de pobres a bom.	Manejo Florestal sustentável	Importante potencial madeireiro para extração em escala comercial.	2.435.000
6	Terras públicas; população muito esparsa; baixo índice de desmatamento; ecossistema frágil.	Conservação e preservação permanentes	Garantir a manutenção dos ecossistemas e o equilíbrio ecológico.	6.400.000

Fonte: SEPLAN/RO /PLANAFLORO, 1990.

Como os métodos para elaboração da 1ª Aproximação eram considerados limitados, de rígidos, pois não permitiam a flexibilidade na aplicação, frágil sustentação técnica, tornava-se, então, necessária a realização de uma segunda aproximação mais detalhada, na escala de 1:250.000.

Tanto para o governo estadual como para o Banco não estava evidente o significado do zoneamento. Segundo o Bird, o ZSEE seria o elemento central do projeto e deveria estar concluído em um ano. Na época, o assunto era novidade e apresentava-se como um forte atrativo e argumento para o financiamento de um projeto de desenvolvimento, de caráter inovador, uma vez que se propunha a trabalhar o binômio desenvolvimento/sustentabilidade.

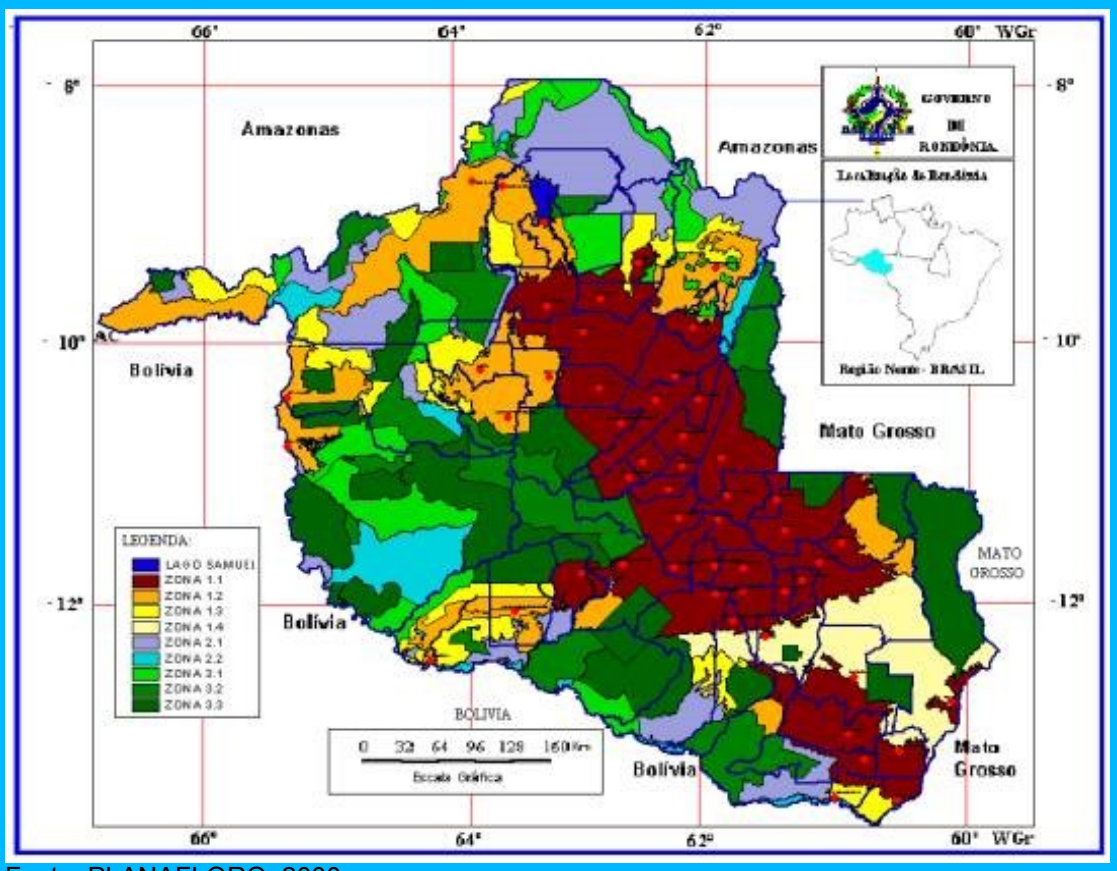
Na prática, tudo isso se confirmou diferente. A começar pelo conflito originado na primeira aproximação, quando o zoneamento foi elaborado por técnicos do Estado, sem um efetivo processo de negociação e participação com os demais atores (municípios, empresários locais, proprietários, comunidade). Depois, porque foi necessária a contratação de uma empresa de consultoria, uma vez que o ITERON não teria capacidade para realizar os trabalhos, levando-se ainda mais de três anos para conclusão do Termo de Referência, processo de seleção da empresa e assinatura do contrato.

Os trabalhos da 2ª Aproximação levaram quatro anos (1996-1997) para serem concluídos, isto é, a parte de estudos, integração e interpretação de informações e a delimitação das unidades físicas homogêneas. Tal tarefa gerou um significativo banco de dados georreferenciados, agrupados segundo os temas: meio físico, biótico e informações socioeconômicas, que pode e deve ser utilizado nas ações de planejamento do desenvolvimento.

Como parte final dos trabalhos, uma série de audiências públicas foi realizada em quase todo o Estado, para consultar os diversos atores sociais sobre os resultados da 2ª Aproximação ZSEE, e indagar sobre possíveis alterações. Por um lado, a mobilização permitiu maior aceitação do zoneamento pela comunidade, por outro, muitos dos chamados beneficiários reclamaram, pois acharam que a sua participação em todo o processo de definição de zonas foi muito superficial.

A 2ª Aproximação do ZSEE apresentou como resultado um mapa com a definição de 3 Zonas principais, sendo ainda elaborados mapas por temas como:

vegetação, solo e cobertura florestal. Tudo isso ao custo da ordem de US$ 22,0 milhões.



Fonte: PLANAFLORO, 2000.

Apesar de todo esforço dos técnicos para efetivar o uso do zoneamento, de fato isso ainda não vem ocorrendo. Um dos primeiros entraves foi o conflito estabelecido entre a legislação estadual e a federal quando da sua publicação. Em 1996, o Governo Federal aumentou os percentuais da reserva legal nos estados da Amazônia, passando de 50% para 80%. Acontece que o ZSEE estabeleceu percentuais entre 20 e 80% conforme a zona. Em Rondônia os percentuais de desmatamento, em particular nas zonas 1 e 2, chegam a 100%, tendo na realidade que haver recomposição das áreas desmatadas.

Tabela

Quadro Síntese da 2ª Aproximação ZSEE							
ZONAS	**Área**	**%**	**%**	**Área preservada**		**Área exploração**	
					%		**%**
	(hectares)	Estado	**Reserva**	(hectares)	Estado	hectares	Estado
1.1	6.141.734,87	25,75	**20**	1.228.346,97	5,15	4.913.387,90	20,60
1.2	3.066.401,19	12,86	**40**	1.226.560,47	5,14	1.839.840,71	7,72
1.3	1.482.380,61	6,22	**70**	1.037.666,42	4,35	444.714,18	1,87
1.4	1.340.531,12	5.62	**80**	1.072.424,90	4,5	268.106,22	1,12
Sub-total	**12.031.047,79**	**50,45**		**4.564.998,77**	**19,14**	**7.466.049,02**	**31,31**
2.1	2.565.336,50	10,75					
2.2	918.105,54	3,85					
Sub-total	**3.483.442,04**	**14,60**		**3.483.442,04**	**14,60**		
3.1	1.080.129,12	7,58					
3.2	2.375.250,04	9,96					
3.3	4.153.410,90	17,41					
Sub-total	8.336.790,07	34,95		8.336.790,07	34,95		
Total	**23.851.279,90**	**100,00**		**16.385.230,88**	**68.69**	**7.466.049,02**	**31,31**

Fonte: SEPLAN/PLANAFLORO, 2000.

Desde a publicação da Medida Provisória 2166 têm acontecido inúmeras reuniões entre os técnicos do Estado e do Governo Federal para chegarem à resolução do impasse, sem ter, contudo, nenhuma definição até o momento.

Essa decisão do Governo Federal, um tanto arbitrária, pois insiste em tratar a região de forma homogênea, quando não é, tem gerado insatisfações, para não dizer uma paralisação na implementação do ZSEE. Só que, enquanto oficialmente não se resolve o problema, há uma espécie de “desobediência” por parte dos produtores, pois estes continuam desmatando.

Talvez o maior desafio na aplicação do ZSEE seja compatibilizar os diversos interesses e atores na promoção do desenvolvimento, aqui entendido como sustentável nas dimensões social, ambiental, econômica e político-institucional.

Enfim, esforços hercúleos se fazem necessários para não se correr o risco de realmente ver concretizadas as críticas ao ZSEE na medida, em que o processo de planejamento do Estado não acontece. Sendo assim, ele não passará de mais uma “lei que não pegou” e somente é usado nos discursos políticos.

Com o subcomponente Proteção de Recursos Naturais e Fortalecimento Institucional, encerra-se o Componente de Conservação, Manejo e Proteção Ambiental, que tinham como propósito capacitar as instituições responsáveis na execução do subcomponente para promover a implementação da

legislação ambiental e florestal e a cooperação entre elas para realizar atividades de monitoramento, licenciamento e controle ambiental.

Os resultados, entretanto, não são animadores. O fortalecimento da estrutura da SEDAM e do Batalhão Florestal, com aquisição de equipamentos, veículos e instalações físicas, além de treinamento e capacitação de recursos humanos, permitiu apenas um pequeno ganho institucional, acanhado demais para o tamanho do papel a ser executado.

Houve um fortalecimento no arcabouço legal ambiental durante a vigência do Projeto, notadamente visto no material produzido: Leis do Zoneamento, Sistema Estadual de Unidades de Conservação, Recursos Hídricos, Resíduos Sólidos, proposta da Lei Estadual de Floresta, e outras regulamentações.

Após 1997, o efetivo do Batalhão Florestal foi reduzido consideravelmente; metade dos escritórios interiorizados da SEDAM foram desativados, culminando com a demissão de milhares de funcionários, em decorrência ao enxugamento da máquina pública promovido pelo novo governo da época. O quadro institucional, que já era difícil, ficou seriamente comprometido.

O Banco avaliou que, embora o arcabouço legal seja um ganho positivo, as condições institucionais para fazer a implementação são insuficientes. Considera ainda que o fortalecimento e a participação social da sociedade, aliados ao processo de educação ambiental, sejam a forma mais efetiva e eficaz de pressionar a classe política e os gestores na manutenção e proteção das áreas de proteção.

Desenvolvimento Agroflorestal *(Subcomponentes de Pesquisa florestal, extensão rural, crédito, Comércio e Abastecimento de Insumos)*.

O objetivo básico desse Componente era promover alternativas de produção sustentável para os pequenos agricultores por meio da implantação de sistemas agroflorestais e as atividades seriam executadas nas zonas 1 e 2.

Para o COMAI (1994), a estratégia proposta era, pelo caráter inovador, complexo; exigiria dos gestores do programa uma grande capacidade de planejamento, organização e articulação interinstitucional para implantar a estratégia de sistemas de produção sustentáveis, no planejamento da produção a partir das

perspectivas de mercado e racionalização do uso dos fatores de produção, tendo por base a conservação e preservação dos ecossistemas regionais.

A proposta era brilhante, mas ousada demais para um Estado que tinha como prática um modelo de produção de baixa eficiência, predatório (exploração dos recursos naturais de forma insustentável), com expansão das áreas de pastagens e de áreas degradadas. Sem contar a baixa capacidade de seus órgãos, para implantar o novo modelo e um tempo reduzido para testar os modelos.

Tinha como órgãos executores a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Rondônia (EMATER).

Dos US$ 81,4 milhões previstos para o Componente, foram aplicados recursos na ordem de US$ 35.3 milhões (no Relatório da equipe de consultores independente, os valores são de US$ 32,2 milhões).

O subcomponente de Pesquisa financiaria e complementaria o trabalho de pesquisa adaptada e aplicada para Rondônia, em apoio de estratégia para a agricultura (Appraisal, 1992). A avaliação de meio termo do projeto apontava as limitações das atividades.

Para o Banco, este subcomponente se concentrou no fortalecimento institucional dos órgãos executores, financiando instalações físicas, equipamentos e veículos, além de cobrir custos operacionais. Algumas atividades agroflorestais foram realizadas, assim como pesquisas, mas com poucos resultados em termos de tecnologias adaptadas aos pequenos agricultores. Os modelos de produção agroflorestal previstos na elaboração do PLANAFLORO não chegaram a ser implementados.

A Extensão Rural propunha a potencialização do serviço de extensão, por meio da descentralização, e com a implantação de 240 áreas de demonstração, promoção de aproximadamente 40 associações de colonos, treinamento de agentes, desenvolvimento de programas para rádio e TV, e, por último, treinamento de colonos (APPRAISAL, 1992).

Dos recursos previstos inicialmente na ordem de US$ 39,1 milhões, foram efetivamente gastos cerca de US$ 21,9 milhões. As ações executadas foram treinamento em unidades produtivas, atendendo cerca de 64 mil produtores, meta

acima do programado. Mas dada dificuldades já apontadas na avaliação do COMAI, o desempenho é considerado insatisfatório para o que se propunha.

Para o Crédito Rural, os gastos foram estimados em US$ 28,5 milhões, sendo comprovados US$ 8,2 milhões. Nesse subcomponente o desempenho ficou aquém do programado. O objetivo era implementar linhas de crédito diferenciadas para atender pequenos agricultores, permitindo o acesso ao financiamento para a adoção de práticas agroflorestais sustentáveis em termos econômicos e ecológicos, de acordo com o preconizado no PLANAFLORO. Para isso foi criada uma linha de crédito denominadA Fundo de Desenvolvimento Agropecuário e Industrial de Rondônia (FUNDAGRO), para atender aos beneficiários do Projeto.

O subcomponente Abastecimento de Insumos previa a criação de quatro viveiros pela Secretaria de Estado da Agricultura (SEAGRI), em quatro municípios estratégicos. Financiamento de sementes, mudas, fertilizantes, pesticidas e construção de viveiros e outros insumos a baixo custo. Foi previsto US$ 1.1 milhão, sendo gastos US$ 0,6 milhão.

Com a prorrogação, o Componente Desenvolvimento Agroflorestal com essa denominação foi encerrado e na nova matriz do PLANAFLORO, definida após avaliação de meio termo, foi substituído pelo Programa de Apoio às Iniciativas Comunitárias (PAIC), que por sua vez substituía o Projeto de Iniciativas Comunitárias (PIC), que havia sido implantado em 1995, em respostas às críticas de que o Projeto não estava chegando aos beneficiários diretos.

Os recursos que compuseram o montante destinado a esse novo componente resultaram da recomposição do saldo de outros componentes e subcomponentes que também foram extintos na reformulação do Projeto. O valor financiado para o novo Componente era de US$ 22 milhões.

Os PICs foram introduzidos no PLANAFLORO em 1995 e tinham como objetivo básico incrementar ações que beneficiassem as iniciativas comunitárias para o desenvolvimento sustentável na zona rural de Rondônia, visando ampliar e diversificar a participação da sociedade civil no planejamento, execução e avaliação do Projeto. Financiaria projetos entre R$ 20.000,00 e R$ 180.000,00 por entidade pelo período de 12 meses, e para projetos individuais, no valor de até R$ 30.000, também em 12 meses. E as áreas temáticas seriam: Desenvolvimento Florestal,

Gerenciamento, Conservação e Proteção Ambiental e Infra-estrutura Sócio-econômica e Serviços.

Entre 1995 e 1996 foram aprovados 95 projetos num total de US$ 5 milhões (Banco Mundial, 2003). Como aspecto positivo dos PICs apontou-se: maior garantia de que os recursos eram aplicados em atividades-fim do Programa, os recursos eram orientados por demanda da sociedade, maior participação e organização social no PLANAFLORO, espaço para o desenvolvimento de projetos inovadores e criativos, e, por fim, capacitação de Ongs e prefeituras municipais em elaboração e execução de projetos.

Como pontos negativos os PICs apresentaram entre outros: o não preparo das comunidades para elaborar projetos e não contavam com apoio técnico adequado; os recursos continuavam sendo “pulverizados”, atrasos nos repasses de recursos, o que significava paralisação e descontinuidade das atividades.

Com a Avaliação de Meio Termo os PICs passaram por uma reformulação, e ressurgiram como Programa de Apoio às Iniciativas Comunitárias (PAIC), que consistia numa:

> Estratégia de desenvolvimento sustentável, que, assim como o anterior, viabilizaria o financiamento e a implementação de projetos concebidos a partir das necessidades, iniciativas e prioridades definidas pelas próprias comunidades, visando à melhoria das condições de vida, emprego, renda, tecnologia e produção, ao fortalecimento da cidadania, organização social, participação, autogestão e conservação ambiental em consonância com os objetivos do PLANAFLORO (PAIC, 1997).

Os beneficiários diretos do programa seriam famílias de pequenos agricultores, ribeirinhos, índios e extrativistas florestais (seringueiros). Os projetos poderiam ser apresentados por: associações, cooperativas, sindicatos e federações dos beneficiários descritos, alem de Ongs ambientais, as de apoio e assessoria ao movimento indígena não-organizado. O teto máximo de financiamento era de R$ 150.000,00.

Enquanto experiência inovadora o PAIC (e o PIC) se mostrou uma prática possível, além de possibilitar o exercício do diálogo entre sociedade civil e Governo. Para Zander (1996), o

> PLANAFLORO provavelmente representa a mais significativa e ampla transferência de poder decisório que já ocorreu em um projeto financiado pelo Banco no Brasil, ou seja, uma maior participação dos grupos da sociedade civil de Rondônia na administração e na implementação do projeto (apud Garrison, 2000).

Garrison (2000) afirma que uma das grandes contribuições do PLANAFLORO foi a “substituição do conflito e da tensão, que caracterizavam as relações entre sociedade civil e governo, por uma postura de diálogo e colaboração”.

Mas essa “substituição de conflitos e da tensão” significou em certo momento, a cooptação de membros de Ongs e associações para trabalhar como técnicos do PLANAFLORO.

Segundo o Relatório de Avaliação Final do PLANAFLORO - equipe de consultores, a estimativa de beneficiários foi:

Tabela

Beneficiários	Nº. de famílias	Valor Total (R$)
Pequenos agricultores	5.220	7.251.704,27
Ribeirinhos	315	639.278,89
Extrativistas	150	267.918,04
Povos Indígenas	1000	1.624.412,51
Fonte: PLANAFLORO. Relatório de Avaliação Final, 2002.		

No final de 1998, o PNUD contratou um consultor, John Browder, para realizar uma Supervisão de Meio Termo dos PAIC[14]. Em linhas gerais o consultor destaca que os projetos de sucesso possuem efeitos positivos, podendo servir de exemplos para comunidades ainda não organizadas se mobilizarem e que muitos projetos estavam se tornando “incubadoras” de empresas para indivíduos energéticos e dedicados.

Contudo, o documento elaborado aponta uma série de questões que lança dúvidas sobre o alcance positivo da experiência. Para o Banco, o desempenho do PAIC é considerado insatisfatório, apesar de alguns resultados positivos. Segundo o relatório, das 293 propostas recebidas, 193 foram aprovadas e 145 projetos foram efetivamente contemplados com recursos até 1999, perfazendo um total da aplicação de recursos da ordem de US$ 7,8 milhões e alcançando quase 6.700 famílias. Bem abaixo dos valores previstos no Componente.

De acordo com o Banco dois fatores comprometeram gravemente a performance: as interrupções no fluxo de recursos e a suspensão do desembolso, depois que se verificou desvio de fundos do projeto e a “séria falta de conhecimento técnico aplicável, de assistência e treinamento técnico qualificados para as comunidades e associações”.

[14] Para mais detalhes da Avaliação de Meio Termo realizada ler: Relatório da Missão do Banco Mundial para a Supervisão de Meio Termo do Programa de Apoio às Iniciativas Comunitárias (PAIC), PLANAFLORO (Loan 3444-BR) 20 de novembro a 03 de dezembro de 1998.

> As Ongs que haviam se empenhado tão intensamente a favor da inclusão desse novo componente viram-se despreparadas e seriamente desafiadas em suas competências e seus conhecimentos quando se tratou de motivar e mobilizar as comunidades e orientá-las a respeito de tecnologias adequadas, sistema de cultivo e outras formas de melhorar a renda e a qualidade de vida. Técnicos da mesma agência de extensão rural, a EMATER, que tinham sido afastados da implementação do projeto, foram chamados de volta (ou se ofereceram) para ajudar (BANCO MUNDIAL).

Contudo, o Banco reconhece como resultado positivo o fortalecimento das organizações da sociedade civil, não se sabendo a sustentabilidade dessa experiência após o término do Projeto.

Browder aponta em seu documento que aproximadamente 90% dos projetos aprovados até 1998 não possuíam um plano coerente e conciso de como os projetos iriam sustentar-se em médio e longo prazo, pois boa parte das instituições não tinha capacidade institucional para usar de forma efetiva os recursos programados pelo PAIC.

O importante é refletir sobre as lições deixadas pela proposta, principalmente os modelos que tiveram sucesso. É preciso estudar mais profundamente as experiências, enquanto exemplos de exercício da participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisões.

Infra-estrutura Socioeconômica *(Saúde, Educação, Abastecimento de Água, Transporte, Manutenção de Estradas Federais)*.

Este Componente tinha como objetivos gerais fortalecer a infra-estrutura socioeconômica nas zonas 1 e 2, como parte de uma estratégia para estabilizar pequenos agricultores e reduzir pressões sobre as áreas de conservação (zonas 3, 4,5 e 6). Financiaria ainda dois anos de atividades essenciais em saúde, educação e abastecimento de água e cinco anos das atividades de transporte fluvial e rodoviário. Eram previstos US$71.5 milhões, e foram gastos, segundo o Banco, US$ 70.3 milhões. Para o Ministério da Integração os valores são um pouco menores, US$ 67.06 milhões.

Em termos percentuais a infra-estrutura correspondia a 31% do valor previsto em Appraisal, só era menor que o componente de Desenvolvimento Agroflorestal que respondia por 36% dos recursos. Mesmo com a prorrogação, quando ficando apenas Estradas, esta manteve ainda 27% dos recursos.

É consenso nos Relatórios Finais que esse foi o subcomponente com o melhor desempenho, com ênfase para o subcomponente transporte rodoviário, executou cerca de 30% dos recursos aplicados no PLANAFLORO. Uma das justificativas é de que foi a área que mais recebeu atenção por parte dos governantes.

A Avaliação de Meio Termo (1996) já apontava a performance da infra-estrutura:

> Os maiores resultados observados estão no componente de infra-estrutura (principalmente investimentos na rede viária) e são comuns em qualquer programa. Construir rodovias e prédios é bem mais fácil (e visível) do que reverter formas inadequadas de exploração agro-silvo-pastoril ou definir mecanismos adequados de proteção de áreas imensas, não percebidas pelo potencial que representam nem por quem as habita, quanto mais por quem as rodeia ou as considera de potencial imediato e acessível.
> Em certa medida, **o PLANAFLORO tem tido um desempenho razoável enquanto programa de desenvolvimento tradicional, mas mostra-se aquém do desejável, enquanto programa de desenvolvimento sustentável** (grifo adicionado) (AMT, 1996).

Os relatórios apontaram o desempenho, nos subcomponentes saúde, educação e abastecimento de água, como satisfatórios em função do programado. Mas tanto o Banco quanto os consultores independentes apontam o desempenho como insatisfatório a regular, com exceção do apoio à saúde e educação indígena.

A tabela a seguir apresenta os resultados do componente.

Tabela

Metas Previstas	Metas Realizadas até 30/02
Saúde Consolidação do sistema de saúde existentes nas zonas 1 e 2, através: a) Treinamento de agentes de saúde rural, enfermeiros e médicos; b) Fortalecimento da supervisão de saúde nos níveis estadual e municipal em nível de campo; c) Aquisição de equipamentos, medicamentos e material permanente; d) Assistência de saúde para apoiar as populações indígenas (incluindo a construção de enfermarias).	Saúde a) Treinamento de mais de 800 profissionais de saúde; b) Realização de 545 visitas de supervisão e implantação de 11 projetos inovadores Sociais – PIS, em comunidades rurais; c) Reforma da rede física em 33 municípios e aquisição de equipamentos.

Educação Consolidação do sistema de educação rural nas zonas 1 e 2, através: a) Treinamento de professores rurais; b) Aperfeiçoamento do sistema de supervisão nos níveis estadual e municipal e em nível de campo; c) Aquisição de equipamentos e materiais de uso, dentre outros, na reabilitação de escolas rurais.	**Educação** a) Realização de 15 cursos de treinamento para professores e técnicos; b) Realização de 1.637 dias de supervisão implantados e implantação de 14 projetos Inovadores de Educação; c) Recuperação e/ou ampliação de 159 salas escolares;
Abastecimento de Água Conclusão e fornecimento de água e sistemas de tratamento de água iniciados em 23 NUARs para reduzir problemas de saúde causados pelas doenças transmitidas pela água.	**Abastecimento de Água** Implantação de 7 sistemas de Abastecimento com 1.204 ligações domiciliares e melhoria na ampliação de 9 sistemas com 974 ligações domiciliares.

Fonte: Rego, Manuel (2000b: 26)[15])

Quando da Avaliação de Meio Termo, os subcomponentes de saúde, educação e abastecimento de água passaram a ser realizados dentro dos PAICs.

O subcomponente de transporte foi o que melhor apresentou resultados. O Projeto previa a reabilitação e pavimentação de estradas nas zonas 1 e 2, visando garantir a comercialização de produtos e de insumos, de forma permanente e menor custo; e melhorar o sistema de transporte fluvial dos sistemas dos rios Madeira/Machado e Mamoré/Guaporé, propiciando a comercialização de produtos extrativistas das zonas 3 e 4.

As principais ações executadas foram: a) o Plano Diretor Rodoviário Estadual; b) a reabilitação de 3.087 km de estradas de cascalho (de um total de 3.900 km); c) a pavimentação de 81 km de estradas estaduais secundárias (RO – 470 e 479); e d) Estudos de engenharia e ambientais.

Segundo o COMAI, após seis meses de implantação do Projeto, o subcomponente transporte rodoviário já apresentava um gasto que representava 39,2% dos recursos do PLANAFLORO.

No subcomponente de transporte fluvial foi elaborado o Plano Diretor de Transporte Fluvial, e o conserto e a compra de algumas embarcações. As ações executadas ficaram abaixo do esperado, considerando o objetivo básico de melhorar o sistema de transporte para facilitar a comercialização de produtos extrativos.

[15] Avaliação dos Resultados Alcançados pelo PLANAFLORO e Análise da Proposta de Revisão/Prorrogação 2000-2001.

Apesar da execução financeira do componente infra-estrutura, o Banco considerou os resultados obtidos insatisfatórios, uma vez que contribuíram para o alcance dos objetivos apenas de forma limitada.

Administração do Projeto

Esse componente visava, segundo o Appraisal, fortalecer a capacidade institucional das Unidades de Coordenação do Projeto Estadual e Federal, enfatizando o melhoramento da capacidade de monitoria e avaliação através de treinamento, assistência técnica, consultoria e estudos. Financiaria ainda os custos de instalação das Unidades de Coordenação Estadual e Federal; os custeios das despesas necessárias à implementação de um sistema de monitoramento para detectar desmatamentos ilegais; e, contratação anual de um Comitê de avaliação Independente para corrigir possíveis distorções que viessem ocorrer.

Os custos previstos do componente eram de US$ 11,2 milhões, significando 5% do valor total do PLANAFLORO. Segundo o Banco foram realizados gastos no valor de US$ 18,2 milhões, aqui computado os valores recompostos após a prorrogação.

Em termos de estrutura de funcionamento, o PLANAFLORO estava localizado na Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN), atual SEPLAD, e era executado por uma Coordenação Geral do Programa. Tinha como instâncias deliberativas: o Conselho Deliberativo do PLANAFLORO; as Comissões Normativas de Programa (CNPs), extintas após Avaliação de Meio Termo; Comissão Estadual de Zoneamento; Conselho Deliberativo do PAIC; Comitê Interinstitucional de Fiscalização Ambiental e Comissão Normativa de Políticas Publicas. No âmbito federal estava vinculado diretamente ao Ministério da Integração Nacional (MI).

Questões burocráticas da máquina governamental, aliadas ao modelo de gestão do Projeto e até desvio de recursos, ocorridos em 1998, que paralisaram o Projeto entre janeiro de 1999 a agosto de 2000, foram problemas que a coordenação precisou enfrentar na operacionalização do PLANAFLORO.

Agregue-se a isso a dificuldade em conduzir um modelo complexo de funcionamento, que além das inúmeras instituições estaduais e federais envolvidas diretamente na execução, a pressão das Ongs em fazer parte do processo de

decisão, tinha ainda que lidar com as mudanças político-institucionais de governo, que alterava a coordenação a cada novo gestor (governador).

O processo de monitoramento e avaliação efetivos que permitisse uma aferição sistemática do Projeto e corrigisse rumos nunca foi implementado. Assim como o Comitê de Avaliação Independente que deveria ser anual, só aconteceu uma vez.

O corpo técnico da coordenação do Projeto era composto por técnicos de diversos órgãos da administração, e em tese os melhores preparados, porém, com pouca experiência em gestão de projetos. Além das atribuições do projeto, esses técnicos, por diversas vezes, assumiam o papel dos órgãos executores, elaborando as programações anuais e relatórios. Isso acontecia porque a fragilidade institucional dos órgãos era (é) uma realidade. Mas, além de preparo do corpo técnico, faltou preparo para gestão de um Projeto com muitas complexidades.

Nesse sentido, era exigido, segundo o Banco, um modelo de gerenciamento para o Projeto e não apenas de coordenação.

> "Coordenação é um termo freqüentemente usado no setor público brasileiro, mesmo quando se tem em mente "gerenciamento". Coordenação busca obter cooperação de atores que não estão sob o controle do coordenador. Gerenciamento, por outro lado, tem o poder formal ou de fato para fazer com que atores trabalhem individualmente, ou em conjunto, para alcançar uma meta comum; ele cria equipes efetivas e provê lideranças. No caso do PLANAFLORO e do PRODEAGRO, o desenho previa apenas coordenação, não gerenciamento. As unidades de coordenação do Projeto não tinham poder (exceto de reter fundos) sobre as agências executoras, que tinham interesses corporativos divergentes e eram incapazes de criar equipes, prover lideranças para alcançar os grandes objetivos ou informar as agências participantes a respeito de objetivos, estratégia e papéis" (BANCO MUNDIAL, 2003).

Ao longo do projeto, houve uma significativa produção de material técnico-científico em diferentes áreas do conhecimento, em particular os resultantes dos estudos do ZSEE.

Todavia, tal qual no programa anterior, boa parte da vasta documentação, em virtude do "desmonte" do projeto, a despeito de todo cuidado para evitar essa situação, estão dispersa na SEPLAD, sem o devido tratamento, o que compromete o resguardo das informações para utilização posterior.

Capítulo a parte foi a Assistência Técnica (AT) do PNUD, que teve início ainda na fase preparatória em 1993. No final do POLONOROESTE, a AT estava a cargo da FAO, a qual ficou também responsável pelas primeiras missões de preparação do PLANAFLORO. As considerações sobre o papel da AT, que já

havia sido questionada desde o POLONOROESTE, se dão em razão do papel que assumiu na execução do PLANAFLORO.

No POLONOROESTE, a AT apresentou problemas como dificuldade no recrutamento de técnicos qualificados para áreas específicas como a florestal e a ambiental, dificuldade de integração dos técnicos locais das instituições com os peritos da AT, atendimento de dois Estados (Rondônia e Mato Grosso) com a mesma equipe de consultores, e insuficiência de quadro técnico local qualificado.

Entretanto, outros problemas condicionaram os resultados da Assistência, entre eles o desconhecimento da região amazônica por parte dos peritos, que, embora qualificados na sua área, não tinham conhecimento e experiência na região.

No PLANAFLORO, a AT foi estabelecida com o PNUD, vinculando-se ao Projeto como instância de assessoria institucional à SEPLAN a partir de 1995, após reforma administrativa; a AT deveria contribuir com a secretaria na implementação e efetivação dos compromissos do Governo de Rondônia na administração e execução do Programa, por meio de treinamento e capacitação técnica (PNUD, 2002).

Os gastos da Assistência Técnica do PNUD foram assim distribuídos:

Tabela - Assistência Técnica do PNUD: Gastos totais por área de 1993 a 2002.

ÁREA	%	Valores (US$)
Zoneamento	15,62	2.250.882,10
Regularização Fundiária	6,04	870.379,51
Unidades de Conservação	10,15	1.462.641,06
Educação Ambiental	9,09	1.309.892,34
Reservas Extrativistas	8,81	1.269.543,62
Assuntos Indígenas (educação, Saúde, Alternativas Econômicas)	12,04	1.734.994,91
Apoio aos Projetos PAIC	8.64	1.245.046,18
Apoio à Reforma do Estado (Diagnóstico, propostas e TI)	5,44	783.917,97
Planejamento Participativo – Agenda Úmidas	3,91	563.441,04
Assessoria à Coordenação do PLANAFLORO	11,67	1.681.676,96
Operacionalização da Assistência Técnica	8,59	1.237.841,03
Total	**100**	**14.410.256,72**

Fonte: Administração do Projeto BRA/00/004.

O papel da AT sempre foi questionado, não tanto pelo que se propunha, mas da forma como era operacionalizado. Muitas vezes o relacionamento entre técnicos do Estado e consultores era conflituoso e vários são os fatores que

cooperavam para isso. Não estava claro o papel da Cooperação Técnica no âmbito do Projeto tanto para os técnicos dos órgãos executores como da Unidade de Coordenação do Projeto (UCP).

Com a baixa capacitação técnica dos servidores nos órgãos para realizar as atividades do Projeto, muitas vezes os consultores “assumiam” o papel dos técnicos. Por outro lado, os técnicos reclamavam que os consultores, apesar de seus bons currículos (títulos), mas sem experiência na região Amazônica, utilizavam-se dos conhecimentos dos técnicos, para realizarem os seus produtos. Só que essa relação não era recíproca, os técnicos se sentiam “sugados”, pois, além de “fazerem” o serviço do consultor, não levavam os créditos por isso. Sem contar que os valores pagos às consultorias eram significativamente maiores.

No que pesem os valores investidos em capacitação de recursos humanos, a rotatividade de pessoal nos órgãos não dá sustentabilidade ao investimento realizado. Mesmo porque, quando as pessoas saem do Projeto, não continuam necessariamente atuando nas áreas nas quais foram capacitadas. Outro exemplo foi quando das demissões realizadas pelo Governo do Estado no ano de 2000, quando um expressivo número de técnicos do Projeto foi atingido.

Tabela - AT do PNUD; gastos com capacitação e treinamento de 1995 a 2002.

ANO[1]	Nº. de Eventos		Nº.	Valores
	Seminários	Cursos	Participantes	em US$
1995	80	63	1.629	3.127.556,25
1996	120	220	2.901	935.221,53
1997	62	180	2.843	1.231.237,50
1998	57	42	2.022	1.376.797,00
1999	35	21	1.312	129.449,66
2000	28	13	489	244.166,66
2001	56	17	438	466.231,82
2002	60	10	1.163	278.809,88
Total	498	566	12.797	7.789.470,30

[1] Os gastos acima se referem apenas ao Projeto BRA/94/007 e BRA/00/004 (1995-2002). De 1993 a 1994 houve Assistência Preparatória BRA/92/021 cujos gastos não estão discriminados.
Fonte: Administração do Projeto BRA/00/004.

Em determinado momento do Projeto, o PNUD assumiu o papel de “executor” do Projeto. Houve uma excessiva autonomia da CT que decidia e contratava segundo as necessidades que ela, o Secretário de Planejamento e o Coordenador do PLANAFLORO definiam. Isso porque o processo de contratação,

aquisição era mais facilitado, pois não estava restrito às normas da máquina do Estado, portanto menos burocrático.

Outro ponto que cabe destacar é que, a Cooperação funcionou como fonte de “cooptação” de boa parte dos membros das Ongs. Em 1995, uma nova gestão estadual, estrategicamente, contratou como consultores muitos membros de Ongs, as mesmas que criticavam o projeto no seu inicio. A postura delas mudou expressivamente. Se antes atacavam, uma vez “parte” direta na execução, assumiu o papel de governo, não mais de oposição.

Entretanto o Banco destaca que quando as Ongs tiveram que mostrar sua competência, em particular nos PAICs, elas demonstraram estar despreparadas e seriamente desafiadas em suas competências e seus conhecimentos, quando se tratou de motivar e mobilizar as comunidades e orientá-las a respeito de tecnologias adequadas, sistemas de cultivo e outras formas de melhorar a renda e a qualidade de vida” (BANCO MUNDIAL, 2003).

No jogo de interesses cada ator justificava sua importância na participação do Projeto. E assim não foi diferente na Cooperação Técnica. Em termos gerais o desempenho da CT foi regular, se não houve maiores ganhos é porque o Estado não compreendeu bem o processo, e não soube, portanto se beneficiar.

Observações Gerais sobre o PLANAFLORO

O PLANAFLORO, assim como o POLONOROESTE, desvirtuou-se das premissas básicas propostas no projeto original. Não se pode negar os resultados do projeto, apesar das críticas decorrentes da sua execução.

Ele não foi um plano de desenvolvimento no modelo tradicional. Seus objetivos se propunham a implementar políticas públicas, que são ações executadas a partir do estado, sobretudo de cunho ambiental, segundo os pressupostos do “desenvolvimento sustentável” e levando em conta o componente social.

Quando se afirma que não foi um plano de desenvolvimento, se quer dizer que embora houvesse, na primeira fase do programa, um componente de infra-estrutura socioeconômica e serviços, as ações eram limitadas não se constituindo efetivamente em projetos estruturantes. Mas, ainda que estivesse contemplado esse componente, as ações previstas eram incapazes de promover o desenvolvimento.

Enquanto plano de desenvolvimento, o PLANAFLORO não considerou setores importantes na economia, como as áreas de mineração, energia, transporte. Os modelos produtivos previstos para os setores florestal e agrícola, não foram implementados. As estratégias propostas não causaram mudanças que influenciassem no crescimento econômico do Estado, muito embora o recurso do financiamento tenha contribuído no orçamento do Estado, nesse sentido o projeto foi parcial, não sendo indutor de um processo de desenvolvimento.

Agrava-se a isso, o fato de que o Estado, para poder se beneficiar de um Plano de Desenvolvimento necessita estar organizado, estruturado político e institucionalmente, o que não era o cenário naquele período.

Segundo o APPRAISAL (1992):

> Uma característica distinta do envolvimento do BIRD neste estágio, em grande parte ausente nas operações agrícolas anteriores no Noroeste, seria o claro esforço para implementar em Rondônia as adaptações na estrutura política e legislação que administram os modelos de ocupação e investimento no Estado, a fim de produzir maior apoio aos objetivos de longo prazo de desenvolvimento sustentado, e correta conservação e manejo dos recursos naturais.

Esse conceito do texto reforça a tese de que o PLANAFLORO, antes de ser um projeto de desenvolvimento era mais um “experimento” do Banco na tentativa de testar um novo modelo de desenvolvimento de acordo com as premissas em voga na época (ECO 92) e assim se desfazer da imagem negativa deixada pelo POLONOROESTE.

O PLANAFLORO deve ser analisado sob quatro aspectos Como o Banco compreendia o projeto; como os dirigentes (políticos e gestores públicos) do Estado o compreendiam; como os técnicos que o estavam elaborando entendiam e, finalmente, o que significava para a sociedade.

A nosso ver, para o Banco o fator preponderante era sua imagem após POLONOROESTE, e isso se tornou mais evidente quando foi pressionado pelas Ongs, já na fase inicial do projeto, para que houvesse mudanças no PLANAFLORO, ou seria acionado o Painel (órgão de inspeção do BIRD). Depois quando da Avaliação de Meio Termo quando concordou e defendeu a inserção de um novo componente, o PAIC.

Isso significou a princípio a modificação das estratégias iniciais voltadas para a conservação e proteção ambiental, o desenvolvimento agroflorestal

e em investimentos em infra-estrutura, para uma outra de atendimento dessas ações, mas por meio de projetos comunitários, onde os recursos eram distribuídos, segundo os projetos apresentados, em temas que iam desde geração de renda até a conservação dos recursos naturais.

Sem dúvida a experiência do PAIC possibilitou o exercício da descentralização da execução de um programa por parte dos beneficiários, mostrando que ele tem capacidade de fazer e realizar anseios há muito esperado.. A idéia é boa, mas uma série de considerações precisa ser levada em conta, e nem tudo foi sucesso, num projeto onde os resultados são escassos, nos agarramos às boas lições para replicá-las.

Para os gestores federal e estadual, os interesses eram diversos. No caso do Governo federal, o PLANAFLORO não foi muito aceito desde o início. Por um lado porque Rondônia carregava a fama de “Estado problema”. Por outro, embora o Ministério da Integração Nacional (MIN) fosse o responsável pela coordenação, a diversidade de órgãos federais envolvidos e no mesmo patamar hierárquico, fazia com ele não conseguisse exercer esse papel perante os demais. Assim, o projeto nunca foi priorizado pelo Ministério. E isso se constatava quando, dos cortes orçamentários que este sofria, não eram impedidos ou mesmo minimizados seus percentuais.

Outro exemplo é o ZSEE, que mesmo a União tendo participado do processo (era mutuária do projeto, portanto participava com contrapartida) deu pouca ou nenhuma importância aos trabalhos realizados, chegando ao entrave na edição da lei estadual do zoneamento, que conflitou com a Medida Provisória 2.166, editada posteriormente à execução dos estudos, em que os percentuais definidos para a Amazônia são conflitantes.

Para o Estado, o PLANAFLORO significava a continuidade de recursos externos que de certa forma reforçava o caixa do Estado. Para os beneficiários uma interrogação. Como não tinham participado da elaboração, pouco ou nada sabiam sobre como seriam atingidos pelo projeto. Somente depois das pressões exercidas pelas Ongs conseguiram se inserir melhor no projeto, mas ainda sem nenhuma experiência na execução deste tipo de tarefa.

Para a sociedade o programa se constituiu em mais um plano imposto, ainda que durante a execução tenha havido um redirecionamento das ações no

sentido de incluir os beneficiários no processo. Contudo, não foi suficiente para gerar mecanismos que garantisse a participação social.

Segundo Haddad (1985):

> Quanto mais o planejamento se aproximar das necessidades básicas e diretas da população e de seus problemas concretos, mais o cidadão e seus interlocutores políticos poderão opinar sobre a prioridade entre projetos alternativos. Da mesma forma, sentir-se-ão mais motivados para mobilizar os seus próprios recursos na execução desses projetos.

Em síntese, os recursos do PLANAFLORO, entre 1993 e 2002, foram assim demonstrados pelo Banco Mundial, após a conciliação dos gastos realizados ao final do projeto:

Tabela - Demonstrativo de investimentos programados e executados no período de 1993 a 2002.

Componentes	estimado (início do projeto) (US$ milhão)	Revisão de Meio Termo (US$ milhão)	Efetivo (US$ milhão)
Preservação, Gestão e Proteção ambiental	64,8		57,5
Desenvolvimento Agroflorestal	81,4		35,3
Infra-estrutura Socioeconômica e Serviços	71,5		70,3
Administração, Monitoramento e Avaliação de Projetos	11,2		18,6
Apoio às Iniciativas Comunitárias	-	20,0 -	7,8
Custo Total	228,9	228,9	203,8

Fonte: Banco Mundial, 2003.

Na prática, não houve um efetivo processo de monitoramento (acompanhamento) do programa que possibilitasse ao fim do mesmo, uma avaliação com base em indicadores de impacto e desempenho. Esta é uma grande falha do projeto. Apesar de previsto, não se conseguiu implementar uma ferramenta importante no planejamento.

Importante porque, uma vez considerada a dinâmica dos processos, nada pode ser planejado achando que não haverá mudanças de cenários e conjunturas. Quatro governantes estiveram presentes na execução do PLANAFLORO. Era impossível que nenhuma modificação ocorresse. Sendo assim, os mecanismos de monitoramento e acompanhamento teriam sido fundamentais para apontar erros e corrigir rumos durante sua trajetoria e quem sabe ter orientado no sentido de ampliar a margem de sucesso do PLANAFLRO.

4. Planejamento do Desenvolvimento: Discussão Técnica X Decisão Política

> *"O papel do planejador na mudança dos estilos de vida não deveria consistir em impor ele a sua própria visão do problema (...). O planejador pode, ao contrário, ajudar a instrumentar um debate coletivo sobre a redefinição da utilização do tempo da sociedade na sua dupla relação com a distribuição das diferentes formas de atividade social e a distribuição dos bens e serviços produzidos" (Rosanvallon, 1976; citado por Sachs, 1986).*

Após algumas décadas de implementação de Planos e Programas, Rondônia continua no dilema: desenvolvimento versus sustentabilidade. E ao final de mais um plano, o estado contabiliza os seus resultados.

Como no capítulo anterior procurou-se retratar os dois Programas, nos a partir daqui analisaremos o que consideramos pontos positivos e negativos dos projetos, sob a perspectiva da ferramenta de planejamento, fazendo as abordagens que se julgam oportunas, e considerando as dificuldades na execução/implementação.

Iniciado sob a perspectiva de solucionar os problemas causados pelo processo de colonização, bem como desfazer a má impressão do POLONOROESTE, o PLANAFLORO surgiu, como um programa arrojado, almejando alcançar objetivos audaciosos e ambiciosos. Contudo, para isso, era imprescindível mais que boas intenções, demandavam sim, capacidade técnica-administrativa e compromisso político-institucional.

Conforme descrito acima, o PLANAFLORO surgiu com uma grande expectativa que era corrigir erros do POLONOROESTE, mas o que se viu em muitos momentos foi um processo de continuidade dos equívocos, apesar das recomendações e orientações voltadas a se fazer uso das lições aprendidas no Programa anterior.

Rondônia vinha da execução de um Programa cujos objetivos previam atingir objetivos complexos com metas de curto prazo. Resolver problemas já instalados. Foi um programa para ser executado em 5 anos. Ele não foi elaborado numa perspectiva de planejamento de médio e longo prazo; embora fosse tido como um projeto de desenvolvimento, não havia estrutura organizacional e política que

garantisse uma sustentabilidade futura. O estado era recém-criado, estava se organizando político e administrativamente.

Ao final de sete anos, o POLONOROESTE chegava ao fim com muitas críticas, parte dos objetivos alcançados, uma execução físico-financeira significativa, mas pouquíssimos resultados.

Para Margulis (1991), o POLONOROESTE é sem duvida um exemplo do modelo de planejamento “de cima para baixo”, sem a efetiva participação das comunidades e agentes mais diretamente interessados. Muitos dos componentes do Programa, segundo ele, foram mal sucedidos porque a comunidade, uma vez não participando, não validou as iniciativas. Não se sentiu parte importante na implementação.

Era de se esperar que o novo programa, o PLANAFLORO, nascido em pleno período de discussão da sustentabilidade, aqui entendida nas dimensões[16]: econômico-financeira, social, ambiental e político institucional, pudesse ser muito mais do que uma lista de componentes, subcomponentes, ações e atividades a serem executadas num período de tempo, fossem ser executadas se utilizando das lições aprendidas e não repetir os erros praticados.

Mas novamente a mesma situação se apresentava, uma vez assegurado o recurso, a implementação/execução se dava completamente distinta daquilo que foi planejado, tornando o alcance dos objetivos propostos uma utopia.

No Estado recém-criado era necessário pensar em futuro, em consolidação. Mas o que se queria (se quer) para Rondônia? Qual era (é) o modelo de desenvolvimento que se almejava? Que modernidade Rondônia precisava para desenvolver-se?

O Estado sem dúvida foi palco para grandes experiências, servindo de laboratório aos interesses do Governo brasileiro e ao Banco Mundial. Ao aludir tal afirmação, tomamos por base os documentos dos projetos e entrevistas, que por diversas vezes descrevem que, se por um lado os Programas preconizavam, o desenvolvimento sustentado da região, por outro se chocavam com a política de ocupação, que este mesmo governo havia estabelecido para a região, quando priorizava os grandes projetos e produção agrícola altamente concentrada em

[16] Essa construção de dimensões para o conceito de desenvolvimento sustentável foi trabalhado por Antonio Magalhães, consultor do Banco Mundial, na elaboração da Agenda Úmidas em 1998.

detrimento à pequena produção. Ou seja, os objetivos de produção sustentada voltada para pequenos produtores eram incompatíveis com os objetivos maiores do governo. E tanto o Governo como o Banco tinham consciência disso.

O que se pretende com essa discussão, é argumentar sobre a necessidade de se pensar o desenvolvimento sob a ótica do planejamento, na perspectiva de curto, médio e longo prazo e não apenas no horizonte de execução de um projeto. Obviamente, não consideramos o planejamento uma panacéia que irá resolver todos os problemas, mas ele pode e deve ser um instrumento preponderante uma ferramenta auxiliar no processo de desenvolvimento.

Ademais, pensar o desenvolvimento em termos de sustentabilidade é refletir sobre questões que consideramos imprescindível no processo de planejamento do desenvolvimento: **quem planeja e para quem planeja? E o que planeja?**

4.1 - Quem planeja e para quem planeja?

Martins (1986) estabelece uma reflexão a partir do seguinte questionamento: “O planejador que define e executa rumos de desenvolvimento da Amazônia Brasileira é agente de quê?” Responder essa pergunta é condição para se entender o conflito existente entre os planejadores e os que sofrem a ação do planejamento.

O autor ainda destaca que, no caso da Amazônia, o planejador tem sido agente de um Estado autoritário, considerando que as experiências no sentido de alavancar o desenvolvimento da região ocorreu no período dos regimes autoritários, tanto no “surto” desenvolvimentista do Governo Vargas, quanto do “surto” desenvolvimentista e industrialista, ou ainda no “surto” desenvolvimentista e modernizador da ditadura militar.

Nos governos militares, caracterizado pelo autoritarismo e pela burocracia, o Estado brasileiro intensifica suas estratégias intervencionistas, mas já considera a necessidade de integrar-se a mercados internacionais, embora limitado ao aspecto nacionalista.

Entretanto, as políticas adotadas para a região continuam intervencionistas, com pouca participação dos Estados, mesmo considerando a

recente democracia instaurada no país. Isso pode ser comprovado, em particular na área ambiental, onde a União define políticas e ações, sem considerar o aspecto político, econômico e social de cada cenário. Na realidade, terminam não sendo ouvidos os principais beneficiários dos programas e ações, ainda que em nome deles os planos e programas sejam desenhados e financiados.

Se, no POLONOROESTE, a participação social inexistiu no processo de planejamento, no PLANAFLORO não foi diferente. Ele foi gestado por um grupo de técnicos que acreditavam na possibilidade de desenvolver e executar um projeto de cunho ambiental, no qual seria possível propor um modelo que compatibilizasse meio ambiente e desenvolvimento, assumindo em nome de uma sociedade e de suas necessidades o papel de planejar estratégias de desenvolvimento.

Para esses técnicos, o programa foi concebido segundo a ótica da modernidade vigente à época. Acreditava-se na possibilidade de implementar e experimentar uma nova estratégia de desenvolvimento (planejamento) fundamentado no ordenamento territorial, tendo como base o Zoneamento Socioeconômico-Ecológico. Rondônia seria o primeiro Estado no país a ter uma política de desenvolvimento com base no ordenamento de seu território. Essa era a modernidade a ser implantada no Estado.

Contudo, embora a iniciativa fosse louvável, de novo se repetiria um processo que havia sido extremamente criticado no projeto anterior: a ausência de participação da sociedade na elaboração. Mas, por outro lado, o grupo técnico que coordenava a preparação do Programa visitou os órgãos institucionais, convidando-os a indicar pessoas a fim de participarem dessa fase. Todavia, isso se limitava ao corpo técnico, o convite não chegava à sociedade ou suas representações.

Naquele período, já se percebia certo descrédito por parte de técnicos dos órgãos, mesmo porque muitos já haviam se desgastado e desencantado com o Projeto anterior. Entretanto, a equipe que iniciou os trabalhos de preparação do projeto encontravam-se de certa forma motivados pela possibilidade de fazer diferente, conheciam a realidade e o cenário regional e tinham clareza dos problemas sócio-ambientais enfrentados pelo Estado.

Além do mais, a maioria desses técnicos haviam participado desde a origem do POLONOROESTE e vivenciaram as dificuldades de implementação de um projeto dessa envergadura, tinham vivência da problemática enfrentada pela

máquina governamental desde a condição de território e conheciam a fragilidade institucional. Contavam ainda com a cooperação técnica da FAO/Banco Mundial, na tarefa de preparação do PLANAFLORO. Portanto se achavam credenciados para a tarefa de planejar o desenvolvimento sustentável de Rondônia.

Contudo, nem todo o preparo e capacidade desses técnicos era razão para acreditar que a participação social era dispensável. Poderia ser conveniente e mais cômodo a não inclusão, nas discussões, das chamadas Ongs. Mas era uma fase necessária, poderia ter sido um exercício como forma de "apropriação" do projeto pelos beneficiários. E essa não participação deixou conseqüências só percebidas quando da execução e da avaliação do Programa. Em sua maioria, as ações foram executadas, mas não tiveram sustentabilidade, sendo isso apontado ainda no decorrer do projeto.

Pergunta-se então, como pode um técnico da máquina ter a pretensão de definir as necessidades de uma comunidade, de pensar um Estado? Será que não continuamos a ter aí, em ação, o gestor autoritário e paternalista que assume para si essa tarefa?

Segundo Martins, o planejador ainda assume o papel de **agente político** responsável pela reorientação econômica, social e política do Estado. Age em nome de uma elite local, tornando-se executor de uma "legalidade", mas sem legitimidade, já que seu planejamento não deriva da vontade política da sociedade.

No processo de planejamento do desenvolvimento de Rondônia tivemos de um lado os técnicos da máquina assumindo o papel de planejadores, com poder delegado para decidir o que planejar, de outro, a ausência da sociedade civil.

Quando da execução do POLONOROESTE os movimentos sociais eram incipientes, não havia representações sociais com preparo e capacidade de mobilização para reivindicar participação nos processos de discussão, definição e implementação de políticas públicas. Destaque-se que ainda se vivia sob o regime militar marcado pela ausência de participação popular.

Segundo Andrade (2001), as organizações, enquanto representação social, vão surgir em Rondônia em meados dos anos oitenta, que se constituiu numa década de transformação (de Território a Estado, intenso fluxo migratório, conflito de terras) ou como disseram alguns "década da destruição".

Toda essa mudança acontecia no Estado de forma impetuosa, aventureira e com velocidade tal que fugiu ao controle do Governo. O que antes parecia solução virou problema. O que parecia ter sido cuidadosamente pensado e planejado localmente para resolver problemas nacionais, ao tempo em que promoveria o desenvolvimento da região, não conseguiu suportar a força das mudanças que estavam sendo operadas.

De acordo com José Lacerda (economista, ex-secretário de planejamento do Estado e ex-secretário executivo do PLANAFLORO), o Estado, assim como no restante do país, tem um histórico de exercício de planejamento. Na segunda metade da década de 70, uma missão do Ministério o Interior (MINTER) havia visitado o então Território, com vistas à elaboração de um diagnóstico e posteriormente um plano que desse sustentabilidade à elevação de Rondônia a Estado.

Mattos (1988) afirma que, no caso dos países Latino-americanos, o planejamento passou a ser considerado instrumento para superar o subdesenvolvimento, transição que supõe mudanças institucionais e de estruturas econômicas. Para ele, o planejamento é uma atividade essencialmente política, destinada a dar direção e coerência a um concreto processo social baseado no exercício do poder dos grupos sociais hegemônicos.

O que se compreende é que o processo de planejamento está sempre orientado e a serviço da ideologia dos grupos dominantes, que, de acordo com seus interesses, se exprime nas decisões adotadas pelas várias instituições do Estado. Ou seja, nesses casos os técnicos, quando planejam, o fazem em função de um projeto político daqueles que possuem o controle efetivo do processo decisório.

Segundo Ianni (1991), o planejamento governamental tem duas faces interligadas, que são a *estrutura econômica* e a *estrutura de poder*. Contudo, os planejadores tendem a tratar apenas das relações e processos relativos à primeira, não considerando o fato de que as relações e processos políticos também estão envolvidos na mesma ação. E conclui afirmando que, “em última instância o planejamento é um processo que começa e termina no âmbito das relações e estruturas de poder”.

A imposição do modelo de planejamento, ainda hoje adotado, não dissemina os direitos da pessoa nem reproduz o cidadão, pois na maioria das vezes

não o considera no contexto do ato de planejar. Geralmente, essa participação só acontece na fase final, apenas para validar aquilo que já foi decidido e definido pelos planejadores e gestores.

Partindo da análise do planejador como agente político, é possível pensar em Rondônia como exemplo, onde o planejador como agente dos interesses do Estado tem executado bem esse papel.

Num primeiro momento, procura-se identificar aqui ou caracterizar quem é que desempenhou (e desempenha) em Rondônia o papel do planejador e para quem ele planejou (e planeja).

Antes tínhamos o planejador como agente do governo central, localizados às vezes em órgãos federais com representação local, na condução de políticas estabelecidas para a região, principalmente no período intenso da colonização. Depois, quando da criação do Estado, pessoas que exerciam cargos em órgãos públicos nos diversos segmentos (representações de instituições federais, tais como: INCRA, IBGE, IBDF e outros), vão formar a classe política do novo Estado, dado que não havia segmentos organizados da sociedade.

Para Becker (1980) a formação do grupo dominante em Rondônia, vai se dar por cooptação dos “pioneiros” (seringalistas, comerciantes e mineradores) e que estes eram os elos entre a sociedade e o governador, sendo ainda, essa ligação direta ou através da classe política, em troca de vantagens pessoais e coletivas. Contudo, as atividades econômicas predominantes na região não geraram uma classe dominante capaz de direcionar e influir nas decisões políticas.

Por sua vez, observa-se que quando da formação política do Estado, os personagens que surgem são muitas vezes os técnicos dos órgãos federais, em especial do INCRA, que em função das atividades que exerciam, se beneficiaram politicamente e são eleitos senadores e deputados.

O planejador enquanto agente do Estado em Rondônia foi um operacionalizador das políticas e diretrizes estabelecidas pelo governo central. Hoje, ele é agente desempenhando seu papel não mais no sentido de fomentar a política da União, mas de buscar alternativas para consolidar a infra-estrutura construída quando do processo de criação do Estado. No entanto, ele ainda reproduz os interesses políticos do gestor que acredita estar investido do poder de decidir pelo cidadão.

Ainda assim, ele (planejador) não deixa de ser agente dos interesses da União, do Estado e de organismos internacionais, quando executa programas e projetos de desenvolvimento em nome da sociedade que, para José de Souza Martins, são as vítimas.

Rondônia busca nos financiamentos, utilizando o discurso de desenvolvimento do Estado, justificar com isso, suas deficiências de gestão, tornando-se assim dependente de recursos externos numa verdadeira ciranda, onde o endividamento da máquina compromete um cenário futuro de sustentabilidade.

Politicamente, quem gestou e planejou os projetos de desenvolvimento, não se apropriou dos mesmos, não assumiu, não internalizou as ações do projeto como parte do plano de governo. Administrou (gerenciou) o recurso como lhe interessava ou lhe convinha, mas sem compromisso com o resultado, conseqüentemente com o beneficiário.

Nas entrevistas realizadas o desalento com o resultado do PLANAFLORO é algo que chama atenção, porque a despeito do esforço realizado, não há continuidade das ações iniciadas. É como se o Projeto tivesse que durar eternamente, para alimentar o processo vicioso de estar sempre se iniciando alguma coisa, sem, no entanto conclui nada.

Afirma o relatório de avaliação final, que nos corredores da coordenação do projeto, era comum ouvir dos técnicos que **"no PLANAFLORO, os projetos não são concluídos, são abandonados"** (grifo nosso). E o lamentável é que, tanto no POLONOROESTE como no PLANAFLORO, essa afirmativa tende a ser confirmada após a conclusão dos projetos, quando estes são avaliados.

Mas o que significa serem abandonados? Ou ainda, Por que foram abandonados? Os estudos nos indicaram algumas possibilidades: Pode significar que o que foi planejado não interessava aos beneficiários, pois não partiu das suas necessidades; ou ainda: que o que foi planejado não considerou as externalidades, e as mudanças de cenário ao qual está submetido o processo de planejamento.

Matus (1997) procura delimitar o âmbito do planejamento e o papel da improvisação. Segundo ele:

> A necessidade do planejamento reside em que meu critério para decidir o que devo fazer hoje consiste em saber se esta ação será eficaz para mim amanhã. Este argumento destaca a necessidade de prever as possibilidades do amanhã para desenhar antecipadamente o que devo fazer

> hoje. Não devo esperar que o amanhã ocorra, porque nesse caso atuarei sempre tardiamente ante problemas já criados ou oportunidades que não mais posso aproveitar.

Como dificilmente na máquina pública se prevê o que se quer fazer e aonde se quer chegar, estamos sempre fazendo papel de bombeiros, só que atuando tardiamente, agindo quando não é possível fazer mais nada.

Nesse sentido o autor defende que costumamos resistir à formalidade do planejamento, porque, para muitos de nós, ao explorar o futuro para além do curto prazo é como construir castelos no ar. Entretanto, prever possibilidades para prever ações é sermos oportunos e conseqüentemente, eficazes no resultado.

Planejar envolve conhecimento da realidade e visões dos diversos atores sociais que coexistem no cenário e sobre o qual nos propomos intervir. Quando o planejador não se reúne com os reais interessados, buscando sua participação, para em conjunto planejar e decidir a partir da necessidade deles, o que se tem anunciado é o fracasso daquilo que foi planejado.

No discurso de quem assume a função de planejador do desenvolvimento, a importância da participação social no processo está sempre presente. Entretanto, na prática é bem diferente.

Haddad (1980) defende que:

> O planejamento governamental deve ser um processo aberto de negociação permanente entre o estado e as instituições da sociedade civil. Negociar significa, entre outras coisas, assumir o conflito e reconhecer nos conflitos de interesse a própria seiva da experiência e dos compromissos democráticos.

Durante a elaboração do PLANAFLORO o processo de negociação governo/sociedade não aconteceu. Porém, foi exercitado um ano após o inicio da execução quando as Ongs reivindicaram ampliação da sua participação no projeto, fato este que gerou desgaste técnico e político.

No PLANAFLORO, as Ongs, designadas por elas mesmas representantes da sociedade civil, reclamavam da não participação na elaboração do Projeto. Mas quando da fase de preparação, quem eram as organizações formalmente constituídas? Onde estavam? As Ongs vão se constituir mais significativamente a partir de 1992, principalmente as de cunho ambiental, que são as que ganham força com esse discurso, quando da ECO-92, época em que obtiveram financiamento externo para sua organização e estruturação.

Anteriormente, os movimentos da sociedade, como dito anteriormente, e considerando os resquícios do regime autoritário, eram incipientes e embrionários, sem força e representatividade para argüir a participação.

Não se está aqui buscando justificar ou defender a ausência da sociedade no planejamento do PLANAFLORO. O que se pretende é refletir sobre até onde a sociedade tinha legitimidade para reivindicar a participação.

Mesmo depois na execução do projeto, quando as Ongs conseguiram, após pressão, garantir a participação, a representação da sociedade civil continuou a ser questionada. As organizações que lá estavam representavam interesses de segmentos dos beneficiários do projeto, enquanto outros membros ficaram sem representação, sendo incorporados somente mais tarde.

As próprias Ongs tinham uma definição conflitante sobre o que Ong e quem representavam. Segundo a SUDAM e o PNUD, as Ongs foram formadas “na esteira de programas governamentais”, não tendo recursos próprios e equipe técnica qualificada, poucas são as que se sustentam a longo prazo. De acordo ainda com essas instituições, o “comportamento das entidades associativas tende a ser semelhante àquele das microempresas: poucas ultrapassam o primeiro ano de existência, raras sobrevivem à primeira década” (ANDRADE, 2001:5).

A sociedade civil foi vítima de quem planejou o projeto e, também, das Ongs, quando estas arrogaram para si o papel de representantes dos beneficiários, sobretudo dos extrativistas e índios, sem que os mesmos lhes houvessem conferido essa legitimidade. Houveram segmentos (como os extrativistas), que chegaram a ser representados por entidades que sequer tinham sede no Estado; outros como os índios chegaram a afirmar em reunião com o Banco que as entidades que à época integravam o fórum das Ongs não os representavam. E questiona-se ainda: onde estavam os representantes dos garimpeiros, que não foram contemplados no projeto? E os representantes do setor florestal, madeireiro?

Os interesses dos atores não eram concorrentes. Banco, Governo Federal, Governo Estadual e Sociedade civil, tinham cada um seus próprios interesses. E assim, técnicos e Ongs assumiram o papel de “sabedores” dos anseios da sociedade.

O interesse em participar do processo de definição de políticas públicas evoluiu com o PLANAFLORO, isso é com certeza, um crédito do projeto. Foi nesse

período, que se discutiu ZSEE com a comunidade, a despeito de todas as críticas que o processo teve; e foi graças a esse processo de organização que foi implantado, que o Estado, em 2001 discutiu o planejamento do orçamento participativo do Estado. Ao se reunir nos municípios com as organizações sociais, o processo foi facilitado com ótimos resultados.

Após a Avaliação de Meio Termo do PLANAFLORO, membros integrantes de parte das Ongs foram inseridos na execução de várias atividades do projeto, tendo como conseqüência o não acompanhamento e avaliação deste por parte desses atores. A impressão que se tem é que surgiram e desapareceram com o Projeto. Algumas demonstraram competência e operaram fora do universo do PLANAFLORO, e conseguiram se consolidar, outras, sucumbiram.

Há uma participação social estabelecida hoje e se dá de diversas maneiras, entre elas por meio de conselhos municipais, que funcionam como fóruns, e estão se tornando espaços de reivindicações onde a comunidade passa a ter voz e direito a opinar nas tomadas de decisão daquilo que lhes diz respeito.

Haddad (1980) afirma que:

> [...] não se pode pensar na formulação de políticas de desenvolvimento que excluam as necessidades básicas e as aspirações dos vários grupos sociais, e sua participação em definir Programas e projetos que lhes interessam ver desenvolvido.

Não obstante a dificuldade de comunicação e conflitos de interesses entre governo e sociedade civil, nenhum plano de desenvolvimento terá legitimidade e, por conseguinte logrará sucesso, se os protagonistas não se dispuserem trabalhar em conjunto.

4.2 – O que Planeja?

Acredita-se que seja consenso que a pretensão com os doisi programas era planejar o desenvolvimento de Rondônia. E tanto POLONOROESTE como PLANAFLORO nasceram com esse objetivo básico, ainda que no campo do discurso. Um planejou ordenar o processo de colonização, apoiar projetos de desenvolvimento agrícolas e pavimentar a BR 364, ou seja, era um projeto com características de infra-estrutura para o Estado; o outro buscou ordenar a região, por meio do ZSEE, procurando minimizar, principalmente, os problemas ambientais resultantes do primeiro.

O Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia propunha uma estratégia orientada por múltiplas ações de desenvolvimento e conservação, tendo o ZSEE como orientação. A complexidade do PLANAFLORO estava primeiramente em ser um projeto que foi elaborado segundo interesses de três níveis de poder distintos, e não necessariamente convergentes – o Governo Federal, o Estado e o Banco mundial. Em segundo lugar, era um projeto, que se propunha promover transformações das estruturas institucionais e de comportamento.

Segundo o Professor Carlos Santos (UNIR), “o PLANAFLORO foi toda uma estratégia política para implementar uma decisão técnica que era o Zoneamento”. E acrescentaríamos que o ZSEE se apresentou naquele momento como instrumento da modernidade, como solução para os problemas sociais e ambientais do Estado.

Tem-se então um debate estabelecido: discussão técnica versus decisão política. Milton Santos afirma (1996) que no trabalho há uma parcela técnica e uma política. A técnica oferece a possibilidade nua de fazer e a política atribui valor a esse fazer. Uma não exclui a outra, necessitam ser compatibilizadas.

Para efeito de análise, Lafer (1995),afirma que o processo de planejamento pode ser dividido em 3 fases distintas: a decisão de planejar, o plano em si e a implementação do plano. A decisão de planejar é essencialmente política. O plano em si corresponde quase que estritamente ao campo técnico, já que se trata de materializar em documento os objetivos e as metas que se pretende alcançar. A implementação do plano também é um fato político, pois lida com a decisão de operacionalizar os objetivos em função da alocação de recursos, e sendo alcançado o resultado positivo, reforça-se politicamente o grupo que o apoiou.

Segundo Cardoso (1975), no plano teórico “planejamento” e “política” pareciam ser contraditórios, uma vez que planejamento seria entendido como “administração racional”, ou seja, administração ótima de recursos e dos meios tendo em vista objetivos dados. E a fixação de objetivos cairia no campo da decisão política e essa, por ser eminentemente criativa e decorrer da imposição da vontade de uns grupos sobre outros, estaria ligada à esfera não racionalizada da vida social.

Porém, as transformações ocorridas ao longo do tempo na sociedade provocaram mudanças às quais permitiram que o exercício da liberdade

dependesse cada vez mais da situação concreta, na qual grupos organizados asseguravam as informações para definição de seus interesses, conheciam suas necessidades e dispunham dos meios de organização para lutar por seus objetivos.

Tem-se então a discussão técnica como a racionalização, isto é, a escolha de meios adequados e fins desejáveis socialmente e racionalmente selecionados, e a decisão política como a imposição da vontade de grupos. Entretanto, mais que opor os dois conceitos é necessário buscar a compatibilização entre eles, de modo a integrar interesses na consecução daquilo que foi planejado.

Mas como conciliar os interesses coletivos com os interesses políticos na consecução de objetivos comuns? A resposta a essa pergunta foi um exercício que, independente dos problemas de implementação do PLANAFLORO, foi possível experimentar, ainda que, muitas vezes, de forma empirica.

Pensar, e porque não dizer, exercitar o planejamento do desenvolvimento sustentável em Rondônia por meio do PLANAFLORO foi um desafio. O plano foi elaborado por um grupo restrito de técnicos e políticos em nome de uma sociedade, que foi excluída do exercício da participação técnico-político nas tomadas de decisão que lhe dizia respeito.

Os planos tendem a surgir de uma análise de carências econômicas e sociais, formulados por técnicos e especialistas a partir de sua visão de mundo e nem sempre dos beneficiários do plano. Num Estado que não dispunha de recursos econômicos, técnicos e políticos eficientes, com capacidade para atender a demandas novas e crescentes da sociedade, o financiamento e, conseqüente endividamento, torna-se uma alternativa de internalização de recursos, traduzido em planos e programas de desenvolvimento, quase sempre determinados a partir da tecnocracia da máquina e dos interesses políticos de quem está no poder.

A formação política e institucional de Rondônia foi acontecendo por uma sucessão de erros e acertos, com alternância de poder político, numa sociedade que também estava em construção. Eram mudanças operadas em decorrência das modificações e modernização da região.

O Estado necessitava de infra-estrutura, de serviços básicos, como educação e saúde, e, é claro, de geração de emprego e renda para absorver uma massa populacional que aqui chegava, portanto, exigir que Rondônia pudesse, simultaneamente, desempenhar vários papéis era missão quase impossível. Havia

muitos interesses a serem atendidos. Assim por melhor que fossem as estratégias de desenvolvimento pensadas, estas eram construídas em cima de pressupostos muito tênues, exigindo muito de ações de comando e controle que naquele momento eram frágeis.

Com a criação do Estado, deu-se a excessiva ampliação da máquina pública, sem a devida preocupação com capacidade fiscal, e ainda, sem um eficiente processo de planejamento a longo prazo que promovesse um efetivo e sustentado processo de desenvolvimento. A emancipação era uma decisão política e não foram considerados aspectos técnicos e de infra-estrutura, cujo quadro, à época, era de um território no qual a base econômica não estava consolidada e uma estrutura político-administrativa extremamente dependente do governo federal para manter-se.

A elevação à categoria de Estado não possibilitou a tão esperada autonomia em relação ao Governo federal. Quer fosse por dificuldade (incapacidade) gerencial na esfera político-administrativa, quer fosse pelo cenário econômico regional e nacional. O Estado continuou dependendo do recurso da União para manter a máquina pública (custeio), assim como para os investimentos necessários.

Luis Guilherme Erse (Administrador e Ex-secretário Adjunto de Planejamento do Estado) afirma que o endividamento do Estado é um limitante ao desenvolvimento, assim como a falta de preparo técnico e político para gerir-lo. Propõe uma reflexão sobre o que ele chama de “fenômenos” atuais para poder pensar perspectivas futuras. Considerar a inserção de Rondônia no contexto regional de desenvolvimento, brigando por um espaço na economia regional. Para isso investir em infra-estrutura básica da economia como energia, transporte e comunicação é essencal.

O que planejar no PLANAFLORO, além de estabelecer projetos de desenvolvimento era também uma maneira de manter o fluxo de recursos, via empréstimos financeiros. Mais que planejamento do desenvolvimento era o planejamento da manutenção desses recursos.

Para José Lacerda, Rondônia nunca teve um plano de desenvolvimento, eram na verdade planos de governo federal ou estadual; no caso do POLONOROESTE, o propósito do gestor federal, era demonstrar que o Território

encontrava-se “maduro” para torna-se Estado; no PLANAFLORO, era um plano de governo mais integrado onde cruzou os interesses de vários segmentos, considerando o setor privado agente ativo do processo de desenvolvimento, para definir ações de governo para dar infra-estrutura ao processo. Não houve nem uma política indutora ou qualquer ação que propiciasse a médio prazo a consolidação do desenvolvimento.

O planejamento no Estado, tal qual no restante do país, refletiu o predomínio da tecnocracia por um período, para atender uma política governamental planejada de desenvolvimento, mas cujos objetivos não foram resultado dos anseios da sociedade. Assim, as prioridades foram definidas em maior ou menor grau de interesses dos governantes.

Apesar dos responsáveis pela elaboração do projeto (no caso, o PLANAFLORO) terem identificado outras demandas, quando da apresentação das mesmas o Banco se posicionou contrário a atendê-las, sob a alegação de não estar se propondo a financiar um projeto de cunho desenvolvimentista.

Contudo, do ponto de vista político, o projeto nunca foi “abraçado” por nenhum governo, sempre foi politicamente frágil. Tanto no Governo de Jerônimo Santana, quando começou a ser elaborado, como no Governo Piana, quando foi negociado e aprovado, a razão era meramente política. Da parte dos gestores o que se percebia era o interesse pelo valor a ser destinado a cada segmento. Após a sua aprovação, as ações originalmente planejadas, foram na sua grande maioria reprogramadas, e boa parte do recurso foi destinada a custear a estrutura da máquina, principalmente dos órgãos responsáveis envolvidos na execução.

Lacerda afirma que a não realização de muitas das ações planejadas é porque os planos e programas constituíam-se em “peças de ficção” que tinham que atender não só o planejado para aquele fim, mas também precisavam incluir outras demandas do Estado que não faziam parte do projeto.

Nesse sentido, o PLANAFLORO teve relevante importância na composição do orçamento do Estado quando da sua execução. Segundo Relatório Final, o projeto representou em média 3,4% da receita bruta e, os custos totais corresponderam a cerca de 90% do valor do projeto (PLANAFLORO, 2002; BANCO MUNDIAL, 2003). Muitos órgãos executores custeavam suas despesas com recursos do projeto.

Ao final da avaliação constatou-se que tanto o Banco como os mutuários, não aportaram os recursos previstos no projeto. Dos US$ 167 milhões que o Banco se comprometera US$ 22 milhões deixaram de ser alocados, enquanto a contrapartida nacional deixou de contribuir com aproximadamente US$ 19 milhões.

Não se pode afirmar que os recursos não internalizados comprometeram os resultados finais do projeto. Estes foram prejudicados por diversos fatores que vão desde a elaboração, com a definição de objetivos confusos, até a deficiência de gestão. Há uma execução físico-financeira comprovada, mas ao confrontar os resultados segundo o alcance dos objetivos propostos, constata-se que os produtos e resultados não são suficientes (e nem eficientes) para a promoção do desenvolvimento sustentável.

Há um reconhecimento de que sem PLANAFLORO, Rondônia dificilmente teria avançado na discussão da sustentabilidade ambiental, apesar de todas as controvérsias criadas junto aos setores produtivos, defensores do desenvolvimento a qualquer custo.

Hoje o desafio que se impõe é a necessidade de se pensar estratégias de desenvolvimento local e regional que possibilitem o crescimento econômico sólido compatibilizado com a sustentabilidade ambiental. Nesse sentido há que se pensar no Estado como indutor do desenvolvimento, definindo e implantando políticas públicas que atendam às necessidades da sociedade. Como e com que modernidade, caberá ao Estado descobrir, mas deverão com certeza ter por base as dimensões econômico-financeira, social, ambiental e político institucional.

Considerações Finais

Qual o modelo de desenvolvimento que Rondônia precisa? Que modernidade é necessária para isso? Essas são perguntas que deverão suscitar muitas discussões e debates na busca de respostas.

A cada quatro anos vivemos a esperança de que o Estado se organize política e administrativamente e que estabeleça um processo de planejamento de médio e longo prazo, que estabeleça cenários de como quer estar no futuro. Isso é pensar o desenvolvimento de mo do sustentável, e não ficar fazendo o papel de gerenciador de problemas.

A classe política do Estado não consegue ter claro o modelo de desenvolvimento que Rondônia precisa. Assim, estabelecem-se prioridades de ações, segundo a interpretação e ao sabor do momento.

Os projetos elaborados por técnicos, em gabinetes, sem a participação da sociedade, apresentam na sua grande maioria, resultados pífios ao final de sua execução, porque traçam objetivos quase que inatingíveis, e também porque acreditam que podem contar com uma estrutura capaz de implementar o plano, programa ou projeto, de seus sonhos e subestimam as ingerências políticas no decorrer do processo.

O planejamento é freqüentemente desenhado e imposto, ainda sob uma visão tecnocrática, de que a sociedade não “sabe fazer”, não sabe dizer o que quer e como quer. Permanece ainda a visão de que não há preparo por parte da sociedade para participar do processo de decisão. É claro que tudo isso, acontece porque os dirigentes ainda acham que cabe a eles a decisão de dizer o que é melhor para a comunidade.

Uma coisa é clara, a participação da sociedade nas diversas fases do processo de desenvolvimento significa a descentralização, e não apenas desconcentração do poder de decisão. Isso implica em que não apenas ações serão executadas para benefício de uma coletividade, mas a comunidade dirá o que ela precisa como vai fazer e onde vai fazer.

Contudo, como o processo de decisão não é apenas técnico, mas também político, essa participação não interessa muito. A execução de planos e projetos envolve recursos financeiros, o que significa que há resistências dos governos em socializar a aplicação dos mesmos. Nesse momento, o governo continua age como agente paternalista e cabe a ele decidir como e onde gastar. Na realidade, o que se tem é a ausência do processo participativo do planejamento onde os atores principais são excluídos.

Queremos chamar a atenção para o fato de que é temerário analisar planos, programas e projetos desconsiderando o contexto da máquina governamental. Além de ser extremamente cômodo e fácil criticar quando se foi (é) apenas expectador sem nenhuma responsabilidade com a execução.

Para quem está de fora tudo parece fácil, além de pensar que as mudanças não ocorrem, por pura e simples falta de vontade política, o que não deixa de ser em parte verdade, mas a burocracia da máquina tem um ritual em que se torna necessário quebrar paradigmas e construir novos, com base na articulação e mobilização e participação social.

Um dos paradigmas é inserir a participação da sociedade no planejamento do desenvolvimento. A experiência ao longo dos anos na máquina mostra um processo trabalhoso, mas possível, factível. Precisa-se ser exercitado considerando que a sociedade é agente ativo dessa construção.

O planejamento participativo requer metodologia especifica, além de ser imperioso que o (s) planejador (ores) conheça a realidade sobre a qual estarão

intervindo. O sucesso de um plano, programa, ou projeto, está intimamente condicionado à participação dos seus beneficiários. O estabelecimento de uma cadeia de compromissos entre sociedade e governo, deve gerar responsabilidades de ambos os lados.

É obvio que todo planejamento, quando da sua execução, precisa estar em sintonia com a realidade daquele momento, por conseguinte, o planejamento não é inflexível nem estático. É antes, dinâmico.

É imperativo um projeto de Estado, não de um governo ou de tecnocratas, mas um projeto da sociedade. A comunidade precisa dizer quais são suas necessidades e em cima disso participar da formulação de políticas públicas e estratégias que transformadas em ações e atividades venham a atendê-las.

Para isso, é mister que se saiba que Estado se quer, que modernidade é necessário para isso. É preciso reconstruir e reorganizar a máquina pública para que atenda às necessidades sociais. Planos, Programas e Projetos devem ser instrumentos de desenvolvimento, entendido nas dimensões social, ambiental, político-institucional e econômica.

Fortalecimento da capacidade institucional e Reforma do Estado (no sentido estrutural) são mecanismos que precisam ser pensados como fortalecimento do poder público para fazer frente às demandas sociais.

Apesar de todas as críticas, continua-se acreditando que nem O POLONOROESTE e nem o PLANAFLORO foram um fracasso. Ambientalmente, o PLANAFLORO constituiu-se num avanço significativo para Rondônia, acrescentando-se a isso outras áreas tiveram experiências com sucesso, ainda que limitado.

Outra consideração é que as falhas dos programas precisam ser divididas com os atores envolvidos, no caso, Banco Mundial e o Governo Federal. Antes de responsabilizar apenas o Estado, é necessário conhecer não apenas uma face do sistema e ver que todos os atores têm uma participação, maior ou menor, mas todos foram agentes na execução.

Enfim, muito temos a aprender quando se trata de pensar o desenvolvimento, principalmente nos novos moldes da sustentabilidade. O importante é aprender com as lições do PLANAFLORO e não repetir os mesmos erros.

Pode-se dizer que novos paradigmas de planejamento e planejador se fazem necessários. A sociedade precisa aprender a organizar-se para ser capaz de "impor a sua legitimidade à legalidade do planejador". Essa tarefa já foi iniciada. Mas o Estado necessita também repensar suas estratégias de desenvolvimento e que instrumentos de planejamento serão necessários para isso.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ALMEIDA, Anna Luiza Ozório de. **Colonização Dirigida na Amazônia**. Rio de Janeiro, IPEA, 1992. 496p. (IPEA. Serie IPEA, 135).

AMARAL, Januário. **Mata Virgem: Terra Prostituta**. São Paulo: Terceira Margem, 2004.

ARAÚJO, Aloísio Barboza de**. O Governo Brasileiro, o BIRD e o BID: Cooperação e Confronto**. Brasília: Série IPEA nº131, 1991.

ARNT, Ricardo Azambuja e SCHWARTZMAN, Stephan. **Um Artifício Orgânico: transição na Amazônia e Ambientalismo (1985 – 1990)**. Rio de janeiro: Rocco, 1992.

BANCO MUNDIAL. **Relatório de Avaliação. Brasil. Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil. Projeto de Desenvolvimento Agrícola e Proteção Ambiental.** 1981.

_____. **Relatório da Equipe de Avaliação. Brasil. Projeto de Manejo dos Recursos Naturais de Rondônia. APPRAISAL,** 1992.

_____.**Relatório de Conclusão de Implementação**. (CPL – 34440). (LOAN 3444 – BR). Outubro de 2003.

BECKER, Bertha K. **Geopolítica da Amazônia: a nova fronteira de recursos**. Rio de Janeiro: ZAHAR Editores, 1982.

_____. **Fronteira Amazônica: questões sobre a Gestão do Território**. Ed. Universidade de Brasília, Brasília, 1990.

_____. **Amazônia**. Série Princípios. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Ática, 1994

_____. **Reflexões sobre Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional**. Ministério da Integração Nacional. Brasília: 2000.

_____. **Amazônia: Geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

BELLIA, Vitor. **Introdução à Economia do Meio Ambiente**. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis/IBAMA. Brasília, 1996.

BOISIER, Sérgio. **Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político**. Planejamento e Políticas Públicas. Nº. 13. IPEA, 1996.

BRITO, Daniel Chaves de. **A Modernização da Superfície: Estado e Desenvolvimento na Amazônia**. Tese de Doutorado. Belém: UFPA/NAEA, 2001.

BROWDER, John O. **Relatório da Missão do Banco Mundial para Supervisão de Meio Termo do Programa de Apoio às Iniciativas Comunitárias (PAIC), PLANAFLORO** (Loan 3444-BR), Porto Velho, 1998.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil: 1930-1970.** São Paulo: Global, 1985.

CAPORALi, Renato. **Do desenvolvimento Econômico ao Desenvolvimento Sustentável**. Disponível <http://unilivre.org.br/centro/textos/Fórum/decosus.htm. Acessado em 03/04/2002.

CARDOSO, Fernando Henrique, G. Muller. **Amazônia: expansão do Capitalismo**. 2ª Ed. Brasiliense, 1978.

_____. **Aspectos Políticos do Planejamento.** In: Planejamento no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 1975.

CLEMENTE, Ademir. **Economia e Desenvolvimento Regional**. São Paulo: Atlas, 2000.

COMAI – Comitê de Avaliação Independente. **Relatório Final**. Porto velho e Brasília: 1994.

COSTA, José Marcelino Monteiro da. **Desenvolvimento Sustentável, Globalização e desenvolvimento Econômico**. In: Ximenes, Tereza. (Org.). Perspectivas do Desenvolvimento Sustentável: Uma contribuição para a Amazônia 21. Belém, Universidade Federal do Pará. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos; Associação de Universidades Amazônicas, 1977.

DIEGUES, Antonio Carlos. **O Mito da Natureza Intocada**. 3ª Ed. São Paulo: Hucitec, 2001.

DINIZ, Clélio Campolina. **A Questão Regional e as Políticas Governamentais no Brasil**. Texto para Discussão Nº. 159. CEDEOLAR/FACE/UFMG. Belo Horizonte, 2001.

FEARNSIDE, Philip M. **Serviços Ambientais como Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável na Amazônia Rural**. In: C. Cavalcanti (org). Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas. São Paulo: Cortez, 1977.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI: O Dicionário da língua portuguesa.** 3ª Ed. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1999.

FIERO. **Perfil Socioeconômico e Industrial de Rondônia**: Um Estudo da Fiero. Porto Velho, 1997

FIPE. **Relatório de Avaliação do Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil** – POLONOROESTE. São Paulo, 1984.

FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. (Coleção Cultura).

GALVÃO, Antonio Carlos F. e Ronaldo R. Vasconcelos. **Política Regional à Escala Sub-Regional: Uma Tipologia Territorial como Base para um Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Regional**. Texto para Discussão Nº. 665. IPEA, 1999.

GARRISON, John W. **Do Confronto À Colaboração: Relação entre a Sociedade Civil, o Governo e o Banco Mundial no Brasil. Banco Mundial**. Brasília-DF, 2000.

GIDDENS, Anthony**. As Conseqüências da Modernidade**. Tradução Raul Fiker. São Paulo: Editora Universidade Estadual Paulista, 1991.

GONZALEZ, Manuel José Forero. **O Brasil e o Banco Mundial: Um Diagnóstico das Relações Econômicas: 1949-1989**. IPEA/IPLAN, 1990.

GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA. **I Plano de Desenvolvimento Integrado de Rondônia. 1985 – 1989**. Vol. 4. Porto Velho, 1984.

GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA/PLANAFLORO. **Comitê de Avaliação Independente – COMAI** – Relatório Final, 1994.

_____**. Programa de Apoio às Iniciativas Comunitárias – PAIC.** Porto Velho, 1997.

_____. **Relatório Final de Avaliação do PLAFLORO**. Rondônia, 2003.

GOVERNO FEDERAL. **Marcos do Planejamento Público no Brasil 1947 a 2000**. Disponível em: <http://www.abrasil.gov.br>. Acessado em dezembro de 2003.

HADDAD, Paulo Roberto**. Participação, Justiça Social e Planejamento**. Biblioteca de Ciências Sociais. Zahar Editores. RJ. 1980.

_____. **Dimensões do Planejamento Estadual o Brasil: Análise de Experiências**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1985.

IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. 5ª Ed. Civilização Brasileira. São Paulo, 1991.

_____. ***Teorias da Globalização***. 5ª Ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

IBGE, Censo 2000. Rio de Janeiro. 2000.

IBGE, **Tendências Demográficas: uma Análise dos Resultados do Universo do Censo Demográfico 2000**. Volume 2. Rondônia. Rio de Janeiro, 2002.

IPEA/IPLAN – Instituto de Planejamento de Planejamento Econômico e Social/Secretaria de Planejamento da Presidência da República. **O Brasil e o Banco Mundial: Um diagnóstico das relações econômicas: 1949 – 1989**. Brasília, 1990.

INCRA. **Avaliação e Proposta de Redirecionamento do Programa POLONOROESTE**. Brasília, 1987.

KITAMURA, Paulo Choiji. **A Amazônia e o Desenvolvimento sustentável**. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, Centro Nacional de Pesquisa de Monitoramento e avaliação de Impacto Ambiental. Brasília: EMBRAPA – SPI, 1994.

Kon, Anita. **Planejamento no Brasil II**. Editora Perspectiva. Série debates – Economia.

LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. 3ª. Ed. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LEROY, Jean-Pierre, SOARES, Maria Clara C. (orgs). **Bancos Multilaterais e Desenvolvimento Participativo no Brasil: dilemas e desafios**. Rio de Janeiro: FASE/IBASE, 1998, 236p.

MAHAR, Dennis J. **Desenvolvimento Econômico da Amazônia: Uma analise das políticas governamentais**. IPEA, 1978.

MARGULIS, Sérgio. **O Desempenho do Governo Brasileiro, dos Órgãos Contratantes, e do Banco Mundial em Relação à Questão Ambiental do Programa Polonoroeste**. IPEA. Texto para Discussão/Nº. 227. Rio de Janeiro, 1991.

MARTINS, Humberto Falcão. **Programa de Ajustes da Reforma Administrativa do Poder Executivo do Estado de Rondônia**. PLANAFLORO/PNUD. Porto Velho, 2001.

MARTINS, José de Souza. **O Poder de Decidir no Desenvolvimento da Amazônia – Conflitos de Interesses entre o Planejador e sua Vítima**. 1986.

_____. **Fronteira: a degradação do Outro nos confins do humano**. Ed. Hucitec. São Paulo, 1997.

MATTOS, Carlos A. de. **Estado, Processos Decisórios e Planejamento na América Latina**. In: Estado e Planejamento: Os Sonhos e a Realidade. IPEA – CENDEC. Brasília, 1988.

MATUS, Carlos. **Política, Planejamento & Governo**. Tomo I e II. 3ª. Ed. IPEA, 1993

MEADOWS, Dennis L. **Limites do Crescimento: Um relatório para o Projeto do clube de Roma sobre o Dilema da Humanidade**. Ed. Perspectiva. 1972.

MILLIKAN, Brent H. **Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável em Rondônia**. Relatório de Consultoria. Governo do Estado de Rondônia Porto Velho, 1998.

MIRANDA, Mariana. **Ocupação Planejada da Terra**. In. Fronteira Amazônica: Questões Sobre a Gestão do Território. Bertha K. Becker (org). Rio de Janeiro: Editora Universidade Federal do rio de Janeiro, 1990.

MODESTO, Reinaldo Galvão. **A Contribuição do INCRA dentro do Processo de Ocupação do Território de Rondônia.** 1981.

MORAES, Antônio Carlos de. **Plano Brasil Novo**. In: Planejamento no Brasil II. Org. Anita Kon. 1999. Editora Perspectiva. Série debates – Economia.

NOSSO FUTURO COMUM / Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1988.

OTT, Ari Miguel. **Dos Projetos de Desenvolvimento, ao Desenvolvimento dos Projetos: O PLANAFLORO em Rondônia**. Tese de Doutorado. Florianópolis, 2002.

PLANAFLORO. **Relatório de Avaliação de Meio Termo**. Brasília, 1996.

PNUD. **Desenvolvimento Humano e Sustentável. O Paradigma do Desenvolvimento Humano Sustentáve**l. Disponível em <http://www.undp.org.br/desen.htm>. Acesso em 13/04/00.

SACHS, Ignacy. **Espaços, Tempos e Estratégias do Desenvolvimento**. [tradução de Luiz Leite de Vasconcelos e Eneida Araújo]. – São Paulo: Vértice, 1986.

_____. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Org. Paula Yones Stroh. Rio de janeiro: Garamond, 2000.

_____. **Ecodesenvolvimento: Crescer sem destruir**. São Paulo: Vértice, 1986.

SANTOS, Carlos. **A Territorialidade na Colonização Rondoniana**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ/PPGG, 1998.

_____. **A Fronteira do Guaporé**. Porto Velho, EDUFRO, 2001.

SANTOS, Milton. **A Natureza do espaço: Técnica e Tempo. Razão e Emoção**. 2. Ed. São Paulo: Huicitec, 1997.

SEDAM. **Atlas Geoambiental de Rondônia**. Porto Velho: SEDAM, 2002 v2.

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇAO GERAL – SEPLAN. **1º Seminário de Ecologia Humana em Rondônia**. ANAIS. Porto Velho, 1983.

SEPLAD/PLANAFLORO. **Solicitação de Revisão/Prorrogação do PLANAFLORO para o Período de 2001/2002**. Porto Velho, 2000.