INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS DE EMPRÉSTIMO PÚBLICO E O DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA BRASILEIRA: A EXPERIÊNCIA DO BANCO MUNDIAL*

DENNIS J. MAHAR**

1. Introdução; 2. As origens do Polonoroeste; 3. Características regionais e problemas de desenvolvimento: a pesquisa regional do Banco Mundial; 4. Fatores demográficos; 5. Problemas ambientais; 6. A questão dos indígenas; 7. Ocupação da terra e atividade agrícola; 8. Os projetos do Polonoroeste; 9. O projeto da autoestrada; 10. O projeto de desenvolvimento agrícola e de proteção ambiental; 11. O projeto de saúde; 12. Proteção aos interesses dos indígenas; 13. Conclusões.

1. *Introdução*

A formulação e implementação de projetos orientados para a colonização ordenada e para o desenvolvimento da Amazônia são tarefas profundamente difíceis. As dificuldades decorrem especialmente das características especiais da região: seu frágil, e ainda precariamente conhecido meio-ambiente natural; sua população em processo acelerado de crescimento e compreendendo, predominantemente, imigrantes recém-chegados; seu sistema complexo e fluido de propriedade do solo; sua população indígena, altamente vulnerável, sua aguda carência de infra-estrutura básica e os vários serviços sociais orientados para a produção. Para tornar as coisas ainda mais difíceis, as distâncias e imensidão da Amazônia funcionam como formidáveis barreiras à administração e ao controle efetivos do processo de desenvolvimento.

Até recentemente, a experiência do Banco Mundial no trato dos desafios apresentados pelo desenvolvimento da Amazônia tem sido praticamente limi-

* Preparado para a conferência sobre Expansão da Fronteira na Amazônia. Centro para Estudos sobre a América Latina, Universidade da Flórida, Gainesville, de 8 a 11 de fevereiro de 1982. Os pontos de vista expressos neste trabalho são apenas do autor e não necessariamente do Banco Mundial.

** Economista *senior* do Banco Mundial. (Endereço do autor: The World Bank — Brazil Division — Latin America and Caribbean Regional Office 1818 — H Street, N. W., Washington, D.C., 20 433 — USA.)

tada. Muitas equipes de identificação de projetos foram enviadas ao Pará e a Mato Grosso na primeira metade da década de 70, mas, em especial, devido à mudança de prioridade do governo em relação à região de colonização orientada, em pequena escala, para grandes empresas pastoris e mineiras associadas ao Polamazônia, não surgiu qualquer projeto financiado pelo banco.

Contrariamente ao que se pensa, o Banco Mundial não ajudou a financiar a Rodovia Transamazônica. Em 1972 foi concedido um empréstimo de US$ 6,7 milhões para financiar um projeto de colonização na área pré-Amazônica do Maranhão (Alto Turi). A partir do momento, porém, que o Alto Turi passou a ser administrado por uma subsidiária da Sudene, chamada Colone, ele se tornou mais parte da estratégia de desenvolvimento do Nordeste do que da Amazônia.

O primeiro envolvimento importante do Banco Mundial na Amazônia brasileira só ocorreu em 1979, quando o Governo solicitou ajuda financeira para um programa destinado a promover o desenvolvimento integrado do Noroeste — a sub-região da "Amazônia Legal", com uma área de 410.000 km², compreendendo o estado de Rondônia e 14 municípios localizados na área centro-oeste de Mato Grosso.

De 1979 até hoje, o Banco Mundial, com a cooperação da FAO, das Nações Unidas, enviou numerosas equipes técnicas para a área visada pelo projeto com o objetivo de avaliar o potencial de desenvolvimento da região e colaborar na elaboração de projetos passíveis de financiamento externo.

Refletindo a complexidade da tarefa para o desenvolvimento do Noroeste, essas equipes foram formadas por uma ampla variedade de especialistas que incluía: economistas, agrônomos, ecologistas, técnicos em reflorestamento, educadores, especialistas em saúde pública, planejadores de transportes e engenheiros, sociólogos e analistas financeiros.

Como resultado desses esforços conjuntos Brasil/Banco Mundial, três empréstimos, totalizando US$ 320 milhões, dentro do programa integrado de desenvolvimento para o Noroeste, que se tornaram oficialmente conhecidos em maio de 1981, foram aprovados pelo Conselho de Diretores Executivos do Banco Mundial em dezembro de 1981. Dois outros possíveis empréstimos, responsáveis por uma importância adicional de US$ 75-125 milhões, estão agora sendo examinados.[1]

Pouco se pode dizer sobre o real (na medida em que oposto ao projetado) futuro impacto desse programa sobre a região, devido ao fato de que o Polonordeste somente agora está entrando na fase de implementação.

Uma avaliação definitiva dessa ordem é idéia que ainda está afastada. No entanto, vale a pena compartilhar a experiência adquirida com a elaboração e implementação do Polonoroeste. Isto não apenas ilustra alguns dos problemas gerais associados ao desenvolvimento das fronteiras tropicais, como também propicia a compreensão em relação às oportunidades e limitações específicas enfrentadas pelas instituições internacionais oficiais de empréstimos que atuam na região da Amazônia brasileira.

[1] Deveríamos enfatizar que o Banco Mundial normalmente não financia os custos totais de um projeto de desenvolvimento. No caso do Polonordeste, espera-se que o banco financie cerca de um terço desses custos.

2. *As origens do Polonoroeste*

No início da década de 70 já se tornava evidente que o Noroeste, particularmente Rondônia, estava entre as áreas mais dinâmicas da Amazônia. Os sinais mais visíveis dessa constatação eram as dezenas de milhares de migrantes, principalmente do Nordeste e do Sul, que chegavam à região pela então recentemente construída BR-364, de 1.500 km de extensão, não-pavimentada, ligando as cidades de Cuiabá e Porto Velho.

Embora os motivos para esse fluxo migratório tenham mudado, a maior parte dos imigrantes estava à procura de uma gleba de terra fértil e sem dono que se supunha existir em Rondônia. Durante esse período, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) estabeleceu certo número de projetos de colonização em Rondônia na tentativa de orientar o processo de colonização, mas logo se percebeu esmagado completamente pelos mineiros. A conscientização crescente desse problema por parte do governo foi um dos principais fatores que levaram ao estabelecimento do Polonoroeste.

Apesar de a pavimentação da rodovia Cuiabá—Porto Velho (a principal rota terrestre de acesso ao Noroeste, que é praticamente intransitável durante a estação chuvosa, de outubro a abril) ter sido considerada pelo ministro dos Transportes em meados da década de 70, só em 1979 os principais elementos do que iria tornar-se o Polonoroeste começaram a tomar forma.

Uma importante decisão política tomada nessa época foi a integração da pavimentação da BR-364 com outras medidas destinadas a promover ordenadamente o desenvolvimento agrícola e a colonização, com base em pequenas fazendas localizadas na área de influência das estradas.

A *rationale* por trás dessa decisão era que a melhoria do acesso terrestre ao Noroeste propriamente dito, embora minimizasse uma das principais limitações ao desenvolvimento da região, poderia, através da emulação de fluxos migratórios cada vez maiores, exacerbar alguns dos efeitos negativos normalmente associados à rápida expansão das fronteiras (por exemplo, conflitos sobre posse de terras, rápida devastação florestal, querelas entre migrantes e indígenas, etc.).

Seguindo a decisão básica de procurar adotar uma abordagem de desenvolvimento integrado no Noroeste, um grupo de trabalho interministerial, composto de representantes dos ministros do Interior, da Agricultura e dos Transportes foi constituído com o objetivo de preparar um diagnóstico regional, e propor projetos específicos de infra-estrutura e colonização.

As conclusões desse grupo foram em seguida apresentadas em um relatório de dois volumes.[2] Embora preparado rapidamente, esse documento serviu para salientar, em um momento preliminar, o potencial de problemas e de desenvolvimento do Noroeste. Foi também estimulado um debate construtivo a respeito de abordagens específicas que pudessem ser adotadas para imprimir ordem à colonização e ao desenvolvimento agrícola da região.

[2] Ministérios do Interior, Agricultura e Transporte. *Programa integrado do desenvolvimento do Noroeste do Brasil.* Brasília, 1979.

3. *Características regionais e problemas de desenvolvimento: A pesquisa regional do Banco Mundial*

Em outubro de 1979, a pedido do governo, uma equipe do Banco Mundial constituída de 10 membros foi mandada ao Brasil para rever o relatório do grupo de trabalho interministerial e conduzir sua própria e ampla pesquisa sócio-econômica no Noroeste.

O objetivo dessa pesquisa era expandir o conhecimento geral do banco a respeito da região para estabelecer, em detalhes, seu potencial de desenvolvimento e identificar problemas que pudessem influenciar a decisão do banco quanto a *como* e *se* ele deveria ajudar financeiramente o Polonoroeste. A pesquisa, que durou cerca de um ano, foi publicada recentemente pelo Banco Mundial.[3]

Antes de ter início a pesquisa, o conhecimento que o Banco Mundial tinha do Noroeste era muito limitado. Alguns assessores haviam visitado a região, e havia uma impressão generalizada de que tinha bom potencial agrícola e que os padrões emergentes de propriedade da terra eram consideravelmente mais eqüitativos do que na maior parte de outras áreas da Amazônia. Essas características aumentaram muito o interesse do banco em participar de um possível programa de desenvolvimento para o Noroeste.

Havia, entretanto, necessidade de uma análise mais profunda e mais extensa da situação sócio-econômica da região. Para esse fim, decidiu-se que os seguintes fatores deveriam ser analisados: o andamento do plano de desenvolvimento do Noroeste, a população, a migração e os indicadores sociais, os índios, os problemas ambientais, a colonização da terra, a agricultura, a indústria e o transporte. As descobertas em relação a algumas dessas áreas estão resumidas nos tópicos seguintes.

4. *Fatores demográficos*

Uma das mais importantes tarefas da equipe de pesquisadores do Banco Mundial consistiu em investigar e quantificar, na medida do possível, a natureza e extensão da recente migração para o Noroeste. Logo ao chegar àquela área, tornou-se evidente que os relatórios sobre grandes fluxos migratórios para a região eram de fato verdadeiros.

O censo e outros dados de apoio indicaram que a população da região havia crescido cerca de 11% no período de 1970-80 e, no caso de Rondônia, chegava a quase 16%.[4] Essas taxas eram muito mais elevadas do que se poderia explicar apenas pelo crescimento natural e se estimava que acima de meio milhão de imigrantes havia entrado na região durante aquela década.

Se bem que a sofisticação dos dados referentes às estimativas quanto à migração só seria possível após a publicação dos resultados totais do censo demográfico de 1980, parecia que pelo menos 50% de todos os migrantes

[3] Banco Mundial. *Brazil: integrated development of the Northwest frontier.* Washington, DC, June 1981.

[4] Em termos absolutos, a população da região cresceu de 375 mil para cerca de um milhão durante a década.

que se dirigiram para a Amazônia brasileira no período de 1970-1980 tinham como seu destino a região Noroeste.

Muitas outras características do recente fluxo migratório para o Noroeste são também importantes. Em primeiro lugar, ao contrário do movimento migratório do início da década de 70 para a área da Rodovia Transamazônica, praticamente toda a migração para o Noroeste tem sido espontânea.

Se bem que seja necessária uma pesquisa mais profunda para determinar as causas desse fluxo espontâneo, estudos preliminares sugerem que a atração da terra fértil do Noroeste tem sido reforçada por fortes "fatores impulsores" nas regiões de origem dos migrantes.

Entre os fatores de atração mais plausíveis estão: a) mecanização da lavoura e conseqüente declínio das oportunidades de trabalho agrícola; b) excessiva fragmentação da propriedade da terra em decorrência de herança, em regiões anteriormente povoadas por pequenos agricultores; c) substituição da agricultura por atividades pastoris; d) periodicidade dos problemas climáticos, tais como seca e frio.

Em segundo lugar, os dados disponíveis indicam que mais da metade dos imigrantes que foram para Rondônia no período 1979-80 provinha dos estados do Paraná e Mato Grosso. Um número bem menor era originário de Minas Gerais, Espírito Santo, São Paulo e do Nordeste.

Esses dados contrastam com os da migração anterior a 1970, em que os nordestinos predominam. Os dados da pesquisa referentes a local de nascimento, entretanto, sugerem que muitos dos imigrantes recentemente vindos do Paraná e de Mato Grosso haviam morado em pelo menos dois lugares antes de chegar ao Noroeste, e haviam originariamente partido de Minas Gerais, Espírito Santo e do Nordeste.

Finalmente, os dados evidenciam que a média dos imigrantes é jovem, do sexo masculino e procedente do campo. Cerca de 40% da população nos projetos de colonização do Incra está abaixo de 15 anos de idade e uma alta percentagem — (90% em 1977) — mas em declínio — (50% em 1979) — da população declarou que tinha a profissão de fazendeiro.

Dados adicionais sobre educação e estado de saúde indicam que a maior parte dos imigrantes era muito carente nos dois casos. Dados do Incra mostram que mais de 50% dos chefes de família nos projetos oficiais de colonização são analfabetos e que a taxa de mortalidade infantil em Rondônia é 40-50% mais elevada do que a taxa nacional (em 1978, 137 mortos em 1.000 nascidos vivos). A malária é o principal problema de saúde da região e as taxas de incidência acima de 50% não são incomuns em algumas áreas.

Através da análise das tendências demográficas, era fácil concluir pela necessidade urgente de expansão da atividade governamental. Acima de 1 milhão de pessoas já estavam na região, que recebia cerca de 5 mil por mês.

Embora a natureza espontânea do fluxo migratório fosse vista pela equipe de pesquisa como um fator positivo (a hipótese era de que os migrantes voluntários eram geralmente mais motivados e, assim, maior a probabilidade de se tornarem fazendeiros bem-sucedidos do que aqueles recrutados pelo governo, como ocorreu no caso da Rodovia Transamazônica), sua dimensão era considerada bem acima daquela que o Incra, àquele tempo, era capaz de acomodar.

A descoberta de que parcela preponderante dos imigrantes se originava de regiões com ambientes naturais muito diferentes dos do Nordeste tem,

pelo menos, duas conseqüências importantes. Em primeiro lugar, sugeria que os serviços de extensão cultural precisariam ser consideravelmente fortalecidos para retardar a implantação de sistemas importados de uso da terra, ecologicamente inadequados.

Em segundo lugar, significava que os novos imigrantes chegariam à região com pequena ou nenhuma resistência a certas doenças tropicais, particularmente a malária. Finalmente, a estrutura etária dos imigrantes era significativa porque implicava uma taxa de alta dependência e, em conseqüência, uma forte demanda potencial por serviços sociais como saúde e educação.

5. *Problemas ambientais*

Uma análise do ambiente natural do Noroeste era outra tarefa altamente prioritária da equipe de pesquisa. Afinal, os fatores ambientais eram os principais determinantes do sucesso ou fracasso de qualquer esquema de desenvolvimento agrícola. Nessa área, porém, a equipe do Banco Mundial (bem como os planejadores governamentais) estava em grande desvantagem.

Pesquisas detalhadas de solo e uso da terra simplesmente não eram disponíveis e o grupo de pesquisa foi obrigado a basear-se principalmente em mapas de solo preparados em 1975 pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agrícola (Embrapa), elaborados segundo uma escala de 1:5 milhões, e em mapas desenhados pelo "Projeto Radam" em 1978, numa escala de 1:1 milhão.

Apesar dessas fontes indicarem cerca de 29.000 km² (ou 7,1% da área total de terra da região) de solos relativamente férteis (predominantemente bolsões entrópicos) a dimensão da escala usada na feitura dos mapas, somada à extrema heterogeneidade, observada a curtas distâncias, dos solos da região, reduziram grandemente a utilidade dessa descoberta quanto à adequabilidade dos novos projetos de ocupação populacional apresentados.

Outra descoberta no campo ambiental era que a intensidade do fluxo migratório para o Noroeste estava conduzindo ao desflorestamento acelerado. Enquanto se esperava que menos de 5% da terra total da região fosse desmatada, os dados do Landsat mostraram que a área desmatada de Rondônia tinha aumentado de 121.000 para 297.000 ha entre 1975 e 1978.

Em alguns casos esse desmatamento foi considerado uma conseqüência inevitável da nova povoação ou do desenvolvimento agrícola. Entretanto, a equipe do Banco Mundial observou que em várias partes do Noroeste as terras com pouco ou nenhum potencial agrícola estavam sendo desmatadas, em muitos casos unicamente com o propósito de conseguir legalmente um título de propriedade.

Com o objetivo de minimizar o desperdício na utilização das florestas, recomendava-se a formulação de um plano abrangente de zoneamento para o uso de terras da região (incluindo o estabelecimento de novas reservas florestais e parques nacionais), que a pesquisa ecológica fosse intensificada e que a legislação ambiental existente fosse aplicada de modo mais rigoroso.

6. *A questão dos indígenas*

Sem dúvida alguma, o assunto mais difícil e delicado enfrentado pela equipe de pesquisa foi a questão dos indígenas. Essa preocupação não teve início dessa

maneira. Antes de chegar à região, a equipe pensava que a possibilidade de lutas entre os novos colonizadores e a população indígena poderia ser um problema potencial, mas nenhuma prioridade especial foi atribuída ao estudo da questão. Esse consenso da equipe, entretanto, baseava-se num conhecimento muito superficial dos indígenas do Noroeste e de suas necessidades particulares. Uma vez na região, a falsa idéia inicial da equipe de pesquisa cedeu rapidamente lugar ao realismo.

Descobriu-se, para começar, que a população indígena da região era muito maior e diversificada do que se imaginava anteriormente. Muito embora as estimativas ainda estivessem longe da realidade, os pesquisadores chegaram a uma população indígena de cerca de 8 mil pessoas. Desse total, cerca de 4.300 estavam sediadas em áreas oficialmente estabelecidas, isto é, interditadas, delimitadas ou demarcadas através de tratados.[5]

Esses índios ocupavam uma área que totalizava cerca de 5,5 milhões de hectares, dos quais somente perto de 1 milhão e 300 mil hectares haviam sido formalmente demarcados. Além disso, descobriu-se que a população indígena era composta de mais de 20 grupos tribais, com diferenças consideráveis quanto a fatores como tamanho da população, língua, crenças religiosas e extensão em que o processo de aculturação estava evidenciado.

Descobriu-se também que a expansão das fronteiras de exploração agrícola e extração mineral no Noroeste já tinham exercido alguns efeitos negativos sobre a população indígena. Entre os mais comuns desses efeitos estava a transmissão, de brancos para índios, de doenças como tuberculose, sarampo e varíola e as invasões intencionais ou não das terras indígenas, pelos imigrantes ou pelas empresas.

Problemas dessa natureza, particularmente sérios, foram observados na reserva Sete de Setembro, em Rondônia, e no Vale do Guaporé, em Mato Grosso. Na primeira área, o principal problema era representado pela presença de cerca de 90 famílias ocupando ilegalmente terras da tribo Suruí. Na segunda, descobriu-se que as terras dos grupos indígenas conhecidos coletivamente por Nambiquara (com cerca de 600 membros) têm sido seriamente prejudicadas por associações de ranchos de gado, durante os anos 60 e 70.

À época da pesquisa, os Nambiquara estavam concentrados em seis pequenas reservas cuja área somada era menor que 20.000 ha (dos quais menos que 60 mil tinham sido efetivamente demarcados) e enfrentavam a perspectiva de uma nova estrada (uma "variante" da BR-364) que poderia atravessar seu território.

Com base em suas observações de campo, a equipe de pesquisa concluiu que a implementação de um importante programa de desenvolvimento para o Noroeste, através do encorajamento de um fluxo migratório ainda maior, poderia aumentar significativamente o perigo para a saúde dos indígenas e para a integridade de suas terras. A equipe recomendou então que o pro-

[5] "Interdição é o primeiro passo no processo de definir legalmente os direitos das terras indígenas. É um procedimento administrativo através do qual a entrada em uma área que se acredita não-habitada pelos indígenas é proibida para todos, exceto para o pessoal da Funai. Uma vez que o território de um grupo indígena é determinado, suas fronteiras são "demarcadas" sobre um mapa, e os direitos legais sobre a terra são transferidos para a tribo. A etapa final desse processo é "demarcar" a terra ao nível do solo mediante o estabelecimento de uma faixa desmatada acompanhando as fronteiras e a colocação de postes de concreto a intervalos de 1.000 m."

grama de desenvolvimento proposto contivesse um "componente indígena", enfatizando a demarcação das terras tribais e a melhoria dos serviços médicos (especialmente a vacinação) à disposição da população indígena.

Em 1980, a Fundação Nacional do Índio (Funai), em colaboração com a assessoria do Banco Mundial, completou os estudos preliminares de um plano para expandir suas atividades na área do programa proposto.[6]

7. *Ocupação da terra e atividade agrícola*

O estudo da equipe de pesquisa sobre os esquemas de ocupação e colonização de terras em Rondônia revelou alguns problemas, a maioria dos quais relacionados com a distância existente entre a demanda dos novos imigrantes por terra e a capacidade do Incra para satisfazer essa demanda.

Um reflexo dessa constatação era o grande número de colonizadores em potencial que clamavam pelos direitos de posse de terras em áreas isoladas, bem afastadas da principal estrada Cuiabá—Porto Velho.

Outros, enquanto esperavam seus próprios lotes de terras, encontravam-se engajados em trabalho assalariado em cidades que brotavam ao longo da BR-364, ou em fazendas de propriedade de colonos já instalados. Entretanto, mesmo aqueles colonos aceitos nos projetos oficiais de colonização estavam experimentando dificuldades no escoamento do excedente de sua produção agrícola (especialmente durante a estação das chuvas) por falta de adequadas estradas de acesso às fazendas. As perdas das colheitas agrícolas foram estimadas em 50%. Devido às más condições das estradas, os colonos também perdiam freqüentemente o acesso ao crédito rural, aos serviços de extensão rural e armazenagem e à infra-estrutura de comercialização e serviços sociais.

Outra questão importante percebida pela equipe de pesquisa foi a situação confusa em relação à posse das terras na região e a evidente inabilidade do Incra para conceder rapidamente títulos de propriedade aos novos imigrantes.

Como ocorre por toda a Amazônia, a falta de títulos definitivos é uma constante fonte de conflitos no Noroeste e uma séria limitação à expansão racional da agricultura. Os colonos sem títulos de propriedade relutam normalmente ante a idéia de fazer investimentos nas fazendas e ficam em desvantagem quando procuram conseguir crédito rural das fontes oficiais. O tradicional cultivo de rodízio de lavouras e outras formas desgastantes de uso da terra são então encorajados.

A equipe de pesquisa detectou também grandes incertezas a respeito da propriedade da terra tanto em Rondônia como em Mato Grosso, mas especialmente no último.

Antes de 1979, o processo de concessão de títulos em Rondônia era lento e irregular, refletindo a falta de assessoria do Incra, a dificuldade de acesso às fazendas e os complexos requisitos burocráticos exigidos dos próprios fazendeiros. No período 1979-81, entretanto, a situação melhorou consideravelmente devido ao aumento do número de funcionários do Incra encarregados de fornecer títulos de propriedade e a uma racionalização dos procedimentos burocráticos.

[6] Fundação Nacional do Índio (Funai). *Projeto de apoio às comunidades indígenas da área da influência da rodovia Cuiabá—Porto Velho.* Brasília, 1980.

Em Mato Grosso o progresso foi muito mais lento. O Incra ainda não havia estabelecido projetos oficiais de colonização em Mato Grosso, e a estrutura resultante de propriedade da terra é muito mais concentrada do que em Rondônia.[7] Além disso, há relatórios persistentes sobre o fato de que a existência de muitos títulos referentes à mesma gleba de terras é ocorrência comum.

Um último problema se referia à escolha adequada de plantações e métodos agrícolas. A equipe de pesquisa descobriu que o sistema dominante no Noroeste era profundamente tradicional. A mata ou cerrado é carpido, o tronco de algumas árvores cuja madeira é valiosa é retirado e os tocos remanescentes são queimados. Esse procedimento é usualmente seguido de uma única plantação de arroz para terreno elevado, enquanto nova limpeza é iniciada preparando o terreno para a plantação do próximo ano.

Se bem que nos últimos anos três culturas como o cacau, o café e a borracha tenham sido introduzidas na região, alguns danos ecológicos irreparáveis têm resultado da prática da substituição constante do produto cultivado. À possibilidade de danos maiores mediante a adoção de práticas agrícolas ecologicamente desaconselháveis, usadas por novos colonos, foi considerada alta.

A equipe de pesquisa recomendou que várias medidas fossem tomadas para resolver os graves problemas relativos à ocupação de terras e à agricultura. Para solucionar o problema do acesso às fazendas, a equipe recomendou a construção de novas estradas de ligação com os mercados e a expansão da infra-estrutura social orientada para a produção, em direção às mais remotas áreas. Recomendou também que fossem aperfeiçoados os serviços de regularização e concessão de títulos de propriedade de terras, especialmente em Mato Grosso.

Quanto ao sistema de exploração das fazendas, a equipe aconselhou que o futuro desenvolvimento fosse baseado especialmente em três culturas e no florestamento, de modo a minimizar os danos ecológicos a longo prazo. Para esse fim, sugeriu que fossem realizados levantamentos e pesquisas detalhados sobre a composição do solo (em escalas de 1:25.000 até 1:100.000) em todas as áreas destinadas a novos projetos de colonização antes que as vias terrestres de acesso a essas áreas se tornassem disponíveis.

8. *Os projetos do Polonoroeste*

O Polonoroeste foi criado oficialmente em 27 de maio de 1981, através do Decreto nº 86.029. É administrado pela Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste e seu orçamento para o período 1981-1985 é de aproximadamente US$ 1,5 bilhão.

O Polonoroeste deve providenciar a reconstrução e pavimentação da rodovia Cuiabá—Porto Velho; a expansão da rede viária de suprimento da região; a consolidação dos projetos de colonização existentes e o estabelecimento de outros; a execução dos serviços de regularização de posse da terra; o apoio às atividades produtivas (isto é, pesquisa agrícola, assistência técnica

[7] Propriedades acima de 1.000 ha são responsáveis por 85% da área total das fazendas em Mato Grosso, *versus* cerca de 33% em Rondônia.

e extensão rural, crédito, armazenamento e comercialização) e a expansão dos serviços sociais (educação e saúde); melhoria da infra-estrutura disponível para pequenas comunidades rurais; delimitação e demarcação de parques nacionais e reservas florestais e construção de estações de pesquisa ecológica: expansão dos serviços sociais nas comunidades indígenas e demarcação de suas terras.

Entre as metas quantitativas do programa encontram-se: estabelecimento de aproximadamente 30 mil famílias (22 mil em Rondônia e 8 mil em Mato Grosso) em novas áreas; regularização da situação de cerca de 3.900 famílias quanto à posse da terra; e instalação e prestação, nas áreas já colonizadas de Rondônia e Mato Grosso, de serviços de extensão para 85 mil fazendeiros (dos quais 20 mil deverão ser não-proprietários); construção de instalações para 44 armazéns para estocagem, e expansão do sistema escolar de 1º grau para oferecer vagas a 174 mil novos estudantes.

Devido ao grande número de componentes e à dificuldade de preparar todos eles ao mesmo tempo, decidiu-se que o Banco Mundial ajudaria a financiar o Polonoroeste em fases. Como ocorre em todos os projetos que recebem auxílio do banco, essa decisão foi tomada com base em avaliações técnicas detalhadas tanto do programa como um todo, como de seus componentes individuais.

Como se salientou anteriormente, três empréstimos para apoiar a primeira fase do programa foram aprovados em dezembro de 1981. Esses empréstimos destinavam-se a financiar um projeto de auto-estrada (US$ 240 milhões), um projeto de desenvolvimento agrícola e proteção ambiental (US$ 67 milhões) e um projeto de saúde (US$ 13 milhões).

Dois empréstimos da segunda fase estão agora sendo considerados: um de US$ 26 milhões, para o desenvolvimento rural integrado em Mato Grosso e um de US$ 50.100 milhões, para ajudar novos projetos de colonização tanto em Rondônia como em Mato Grosso. Damos, a seguir, detalhes dos projetos da primeira fase, e como eles foram elaborados para procurar solucionar alguns dos mais importantes problemas de desenvolvimento da região.

9. *O projeto da auto-estrada*

O objetivo básico deste projeto é neutralizar as restrições ao desenvolvimento apresentadas pelas dificuldades de acesso físico. Um objetivo adicional é o fortalecimento das instituições locais, particularmente o Departamento de Estradas de Rodagem de Rondônia.

O aspecto mais importante e oneroso desse projeto envolve a pavimentação de cerca de 1.084 km da estrada Cuiabá—Porto Velho entre o Córrego Campinas (Mato Grosso) e Ariquemes (Rondônia). Espera-se que essa medida facilite enormemente o acesso para o Noroeste, especialmente durante a estação chuvosa, e baixe significativamente os custos de transporte. Este último efeito reduziria os preços FOB de muitos artigos (incluindo os insumos agrícolas) importados de outras regiões e melhoraria a competitividade das exportações do Noroeste.

Como um complemento à pavimentação da BR-364, serão construídos ou melhorados cerca de 2.880 km de estradas para suprimento da região, e 5.400 km de estradas municipais fazendo a conexão fazenda-mercado.

10. *O projeto de desenvolvimento agrícola e de proteção ambiental*

O objetivo deste projeto é expandir a infra-estrutura agrícola e social dos projetos de colonização do Incra, já existentes, e ajudar a minimizar os efeitos negativos sobre o ambiente natural do futuro desenvolvimento regional.

Com respeito ao primeiro objetivo, o projeto dá prioridade a cerca de 18 mil novos colonizadores (tanto proprietários como não-proprietários) localizados fora das fronteiras dos projetos de colonização. Devido à concentração da infra-estrutura e dos serviços em áreas próximas à BR-364, estes são os colonizadores que mais necessitarão de melhoria do acesso ao crédito rural, aos serviços de extensão, a escolas, hospitais, etc.

Os principais meios pelos quais a infra-estrutura e os serviços serão levados a esses colonos mais isolados são representados pelos Centros de Serviço Rural (NUAR).

Esses centros, concebidos originalmente pela Secretaria de Agricultura de Rondônia, ocuparão, cada um, uma área de cerca de 40 ha e serão localizados na interseção de duas estradas existentes ou projetadas, contando com áreas administrativas, de serviços, de recreação e de comércio, além de 200 lotes de terra para prédios residenciais. Trinta e nove NUARs devem ser financiados dentro desse projeto. Espera-se que os Centros de Serviço Rural surjam como pontos focais de desenvolvimento comunitário em Rondônia, contribuindo, dessa forma, para construir a base das futuras cidades e vilas do território.

Outras medidas previstas no projeto são estabelecidas especialmente para facilitar o desenvolvimento dos projetos da segunda fase. Para esse fim, o projeto ajudará a financiar os serviços de regularização de posse da terra em Mato Grosso, bem como as pesquisas de solo para áreas de futuros povoados tanto em Rondônia como em Mato Grosso.

O componente representado pela regularização de posse da terra procurará fortalecer a base do futuro desenvolvimento agrícola ajudando a resolver um dos mais importantes problemas da região — a incerteza quanto à propriedade da terra.

Poderá classificar as reivindicações em relação a cerca de 5,3 ha de terra e demarcar e conceder título de propriedade quanto a cerca de 600.000 ha que pertencem a pequenos produtores (com menos de 100 ha).

A pesquisa de solo é um componente que se espera melhorará as bases de informação para o planejamento da utilização racional da terra. Mediante a execução de pesquisas detalhadas (em uma escala de 1:50.000) sobre cerca de 170.000 ha, escolhidos aleatoriamente para localização de novos projetos de colonização, espera-se que os dados a serem gerados tornarão o Incra mais apto a guiar os possíveis colonizadores para áreas com potencial agrícola mais elevado.

Uma série de medidas, além das que já foram descritas anteriormente, refere-se à proteção do meio-ambiente natural da região. Incluídas nelas estão as etapas para estabelecer um sistema amplo de zoneamento para uso da terra na região; fortalecimento do IBDF (Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal) no que concerne à capacidade de orientar e controlar o desmatamento; estabelecimento e proteção do parque nacional e das duas reservas biológicas; estabelecimento ou expansão de quatro estações ecológicas

da Secretaria Especial do Meio-Ambiente (Sema); patrocínio de pesquisa ecológica básica.

Além disso, a extensão dos serviços fornecidos aos colonos deverá ser mais orientada para atividades relacionadas com colheitas ou florestas perenes, ecologicamente adequadas, ou com a combinação das duas.

11. *O projeto de saúde*

O objetivo deste projeto é minorar dois problemas de saúde freqüentemente associados ao desenvolvimento das fronteiras tropicais — falta de acesso a instalações onde são prestados cuidados médicos (especialmente os primeiros-socorros), e inadequado tratamento e controle da malária.

Num primeiro momento, o projeto financiaria o estabelecimento de um centro de saúde em cada um dos 39 NUARs. Esses centros, lotados com dois ou três funcionários auxiliares, mais um médico em regime de trabalho de tempo parcial, prestaria tanto cuidados preventivos como curativos para cerca de 360 mil beneficiários rurais.

Para servir melhor à população de áreas mais distantes dos NUARs, 50 postos de saúde seriam equipados e lotados de pessoal. Na realidade, a construção dos postos de saúde seria feita com base em um processo de auto-ajuda da própria comunidade — o mutirão — em que os beneficiários contribuiriam tanto com serviço como com material.

Finalmente, o projeto financiaria a instalação de três centros de saúde especializados para cuidar daqueles casos considerados muito sérios para serem tratados a nível de postos ou centros de saúde. Os centros especializados deverão ser lotados com pessoal médico e paramédico de tempo integral e equipados com laboratório e equipamento cirúrgico adequado.

Com relação ao controle da malária, o projeto seria orientado principalmente para a expansão das atividades da Superintendência das Campanhas de Saúde Pública (Sucam), em andamento em Rondônia, talvez o principal foco dessa doença no Brasil.[8] Para esse fim o projeto ajudaria a financiar a compra de equipamentos e veículos, a pagar salários de pessoal, serviços de consultoria, DDT e medicamentos antimaláricos. Como resultado desse programa de controle intensificado da malária, a Sucam espera que a incidência média dessa doença caia de 108 por 1.000 para 30 por 1.000, por volta de 1986.

Para complementar o programa de controle da malária, as pesquisas básicas sobre as doenças tropicais também seriam financiadas dentro deste projeto. Apesar de se esperar que o componente pesquisa enfatize os tópicos relativos à malária, os aspectos referentes a outras doenças tropicais, tais como leishmaniose e esquistossomose também devem provavelmente ser estudados.

12. *Proteção aos interesses dos indígenas*

Embora não diretamente financiado pelo Banco Mundial, um conjunto de medidas destinadas a minimizar os possíveis efeitos negativos de novas po-

[8] Estimou-se que, durante 1980, pelo menos um membro de cada família em Rondônia contraiu malária.

voações e a melhoria das condições de vida da população indígena do Noroeste foi incluído como parte integrante do Polonoroeste.[9]

As medidas específicas são semelhantes àquelas propostas anteriormente no plano da Funai previamente mencionado, se bem que tenham sido revistas até certo ponto como resultado de estudos e discussões subseqüentes.

Esse conjunto, do modo como se apresenta atualmente, enfatiza a necessidade de execução de várias ações relacionadas com a regularização da posse e a demarcação das terras, a saúde, a administração, a educação e o desenvolvimento, orientação e avaliação econômica.

Provavelmente as mais urgentes dessas ações são aquelas referentes à terra e à saúde. Com relação à terra, o projeto da Funai luta pela demarcação de cerca de 3.900 km de perímetro no final de 1982.

Se bem que esta meta quantitativa possa ser alterada à medida que as fronteiras das áreas indígenas do Noroeste tornem-se definidas com mais precisão, o objetivo básico é demarcar as terras de todos os grupos indígenas cujo território tradicional foi determinado. Isso excluirá, por exemplo, as terras das tribos não-contatadas bem como as daqueles grupos recentemente contatados como os Uru-eu-wau-wau de Rondônia.

O componente saúde do projeto da Funai tem como objetivo expandir os atuais serviços para cobrir toda a população indígena da região. As prioridades dessa área, estabelecidas pela Funai, incluem: imunização; medidas para aumentar a capacidade da Funai para responder a surtos epidêmicos; controle da tuberculose e da malária; manutenção de suprimentos adequados de medicamentos nos postos de saúde locais; e, talvez o mais importante, intensificação do treinamento para melhorar a eficácia dos chefes dos postos e dos monitores de saúde dos índios. Essas necessidades prioritárias devem ser orientadas, entre outras, para a melhoria das unidades móveis de saúde existentes; prestação de cuidados médicos mais intensivos através de um hospital em Vilhena; aperfeiçoamento da clínica da Funai em Cuiabá e o estabelecimento de seminários especiais de treinamento para saúde.

Embora se admita que o projeto de proteção aos indígenas seja ambicioso, alguns passos positivos já foram dados pela Funai.

Em primeiro lugar, todas as famílias instaladas em propriedades alheias estão sendo agora removidas da reserva Sete de Setembro. O Incra tem reinstalado essas famílias em outros lugares e outorgado a elas títulos de posse da terra. Essa medida deveria reduzir as tensões sociais na parte central de Rondônia e permitir aos Suruís maior liberdade para se tornarem aculturados mediante um processo de sua própria escolha.

Em segundo lugar as terras disponíveis para os Nambiquaras no Vale do Guaporé foram significativamente aumentadas. A esse respeito uma nova reserva com 253.000 ha chamada "área indígena do Vale do Guaporé" foi estabelecida pela Funai em outubro de 1981 para os grupos Hahaintesu, Waiksu/Alakatesu, Wasusu, Negatore e Mamainde. Estende-se praticamente por toda extensão do vale, incluindo o solo sagrado dos cemitérios dos indí-

[9] Além dessas medidas, o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) obriga contratualmente todas as companhias que constroem estradas para o Polonoroeste: a vacinar membros das equipes de construção e restringir sua movimentação fora das áreas de construção; ajudar os indígenas em casos de emergência e notificar imediatamente a Funai se qualquer índio aparecer nos campos de construção.

genas localizados sobre as escarpas da Chapada dos Parecis, e une quatro pequenas reservas estabelecidas anteriormente.

Outras providências tomadas recentemente incluem o estabelecimento de uma nova reserva de 30.000 ha denominada "área indígena Pirineus de Souza", na parte mais ao norte do vale, para os grupos Idalmare, Sabanê e Tauandê, dos Nambiquara e a delimitação formal das fronteiras e dos limites da reserva Sarare, de 68.000 ha, ao sul.

Através dessas ações combinadas, as terras oficialmente reservadas para os Nambiquaras no Vale do Guaporé aumentaram em cerca de 75% — de 198.000 para quase 350.000 ha. Espera-se que essas terras sejam efetivamente demarcadas durante 1982; a construção de novas instalações de serviços de saúde e a contratação e treinamento de pessoal relacionado com essa área já começou.

13. *Conclusões*

Inúmeras conclusões emanaram da experiência do Banco Mundial com o Polonoroeste. Em primeiro lugar, e principalmente, a experiência até aquela data mostrou que os esforços de colaboração na Região Amazônica entre o Governo brasileiro e as instituições públicas internacionais de empréstimo podem ser mutuamente benéficos. Para os brasileiros, a disponibilidade de recursos externos para um programa de desenvolvimento de prioridades tem certamente sido benéfico, mas tem também havido críticas objetivas ao programa e à assistência técnica intensiva prestada pelo pessoal do Banco Central e da FAO.

Para o Banco Mundial, os benefícios têm sido mais indiretos, mas não menos reais.

Durante o período de prestação da assistência técnica, o pessoal do banco aprendeu muito com suas próprias observações e as daqueles que funcionaram como seus *counter parts* em relação aos desafios e às abordagens ao desenvolvimento da fronteira tropical. Tal conhecimento irá, provavelmente, ter implicações importantes para as operações futuras do Banco Mundial, tanto no Brasil como em outros países com fronteiras tropicais. De fato, parcialmente como um resultado da experiência do Polonoroeste, o Banco Mundial liberou recentemente uma declaração sobre o impacto do desenvolvimento econômico sobre povos tribais.[10]

Com base nessas pesquisas têm sido formuladas orientações para a preparação de projetos formais sobre esse assunto.

Uma segunda conclusão relativa ao assunto é que a elaboração de abordagens práticas destinadas a resolver alguns dos principais problemas da expansão das fronteiras na Amazônia, se bem que difícil, não é impossível.

Mesmo que isso possa parecer auto-evidente, é uma conclusão a que se chega freqüentemente em muitas das obras da literatura mais recente sobre o desenvolvimento da Amazônia.

[10] Banco Mundial. *Economic development and tribal peoples: human ecologic considerations.* Washington, DC, July 1981.

Com algumas notáveis exceções, a literatura de poucos anos atrás tendia a se concentrar na documentação de alguns dos aspectos mais negativos da recente expansão das fronteiras no Brasil (tais como explosões de violência nas lutas pela terra; a perda da posse dos produtores de culturas de subsistência para as grandes corporações, a morte dos indígenas por doença e fome, o planejamento desorientado do desenvolvimento, etc.), se bem que fizesse poucas recomendações sobre a maneira pela qual tais problemas poderiam ser evitados no futuro.

Pode-se desconfiar que tal literatura desempenhou uma função muito valiosa dirigindo a atenção tanto para certos problemas brasileiros como internacionais, mas certamente chegou a hora de forçar o equilíbrio a favor da pesquisa que trata da possível solução desses problemas.

Uma palavra, finalmente, sobre os riscos. Se bem que o Polonoroeste tenha sido estabelecido para lidar de melhor forma com problemas relacionados com o desenvolvimento presente e futuro do Noroeste, seria loucura acreditar que todos os desejos seriam facilmente satisfeitos durante a implementação do programa.

O estabelecimento de uma área fronteiriça remota é provavelmente impossível de ser inteiramente controlado, e a continuação das incertezas sobre a fonte de recursos e sistemas adequados de uso da terra acrescenta novos elementos de risco. Assim, no Noroeste, e na Amazônia em geral, o governo deveria ser preparado para aceitar algumas das conseqüências negativas do desenvolvimento acelerado das fronteiras. Esperamos que essas conseqüências sejam muito menos severas do que seriam se o Polonoroeste jamais tivesse sido estabelecido.

Summary

This paper deals with the experience of the World Bank as a public international lending institution, and the development of the Brazilian Amazon.

The first major involvement of the World Bank in the Brazilian Amazon came only in 1979 when the government requested financial assistance for a proposed program aimed at promoting the integrated development of the Northwest — a 410.000 km^2 subregion of "Legal Amazonia". From 1979 to the present, the World Bank, with the cooperation of the UN Food and Agriculture Organization (FAO), has sent numerous technical teams to the proposed project area to assess the region's development potential and to assist with the preparation of projects suitable for external financing. Reflecting the complexity of the development task in the Northwest, such teams have been composed of a wide variety of specialists including: economists, agronomists, ecologists, foresters, educators, public health specialists, transportation planners and engineers, anthropologists, sociologists and financial analysts.

As a result of these joint World Bank-Brazilian efforts emerged the Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil (Polonoroeste).

Although the paving of the Cuiabá—Porto Velho road had been considered by the Ministry of Transport as early as the mid 1970's, it was not until 1979 that the key elements of what was to become Polonoroeste began to take shape.

In October 1979 ,at the request of the government, a ten-member World Bank team was sent to Brazil to review the report of the interministerial working group and to conduct its own broad socieconomic survey. To this end, it was decided that the following topics would be analyzed: ongoing development planning for the Northwest; population, migration and social indicators; Amerindians; environmental issues; land setlement; agriculture; industry and transportation.

Several conclusions followed from the World Bank's experience with Polonoroeste. First, the experience to date has shown that collaborative efforts in the Amazon Region between the Brazilian government and public international lending institutions can be mutually beneficial.

A second conclusion is that the elaboration of practical approaches aimed at resolving some of the principal problems of frontier expansions in Amazonia, while difficult, is not impossible. It is a conclusion seldom reached in much of the recent literature of Amazonia development.

Finally, a word about risks. In the Northwest, and in Amazonia in general, the government should be prepared to accept some of the negative consequences of accelerated frontier development. The hope is that these consequences will be for less severe than they would have been had Polonoroeste never been established.

Anote aí os endereços das livrarias da Fundação Getulio Vargas

No Rio, Praia de Botafogo, 188

Em São Paulo, Av. Nove de Julho, 2029;

Em Brasília, CLS 104, Bloco A, Loja 37