

Avaliação de um projeto de desenvolvimento sustentável em Rondônia¹

Léo da Rocha Ferreira²

Paulo Fernando Cidade de Araújo³

Roberta Wanderley da Costa Marques⁴

Resumo

O principal objetivo do artigo é relatar uma avaliação parcial do Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia (Planaforo) que visava modificar – de forma sustentável – a estratégia de ocupação do Estado de Rondônia. Dentre os seus principais objetivos, destacam-se as ações para o fortalecimento de infra-estrutura básica do estado, como ampliação da rede de abastecimento de água e energia, pavimentação e restauração/conservação de rodovias, levando em conta a harmonização entre a ocupação do território e a proteção da sua diversidade biológica e cultural. O resultado da avaliação sugere a necessidade de uma nova visão de mundo, orientada por valores básicos, como o manejo sustentável dos recursos naturais e respeito pela natureza, inclusive para garantir a continuidade do desenvolvimento econômico, reduzindo a pobreza e as desigualdades sociais. Embora a avaliação apresente evidências de objetivos específicos que não foram plenamente alcançados, pode-se concluir que a componente infra-estrutura, relativamente aos demais, foi o que mais se aproximou dos objetivos propostos.

Palavras-chave: Desenvolvimento sustentável; Infra-estrutura – Rondônia; Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia (Planaforo).

Abstract

An evaluation of a sustainable project in Rondônia

The major objective of this article is to report a partial appraisal of the Rondônia Forest and Agriculture Plan (Planafloro) developed in order to change – in a sustainable way – the strategic occupation of the State of Rondônia. Among its main objectives, actions, intended to strain the state infrastructure, such as the enlargement of water and energy supply, road the pavement and restoration/conservation of natural resources were properly set to take into account the harmony between the territorial occupation and the protection of its rich biological and cultural diversity. The partial evaluation results suggests the necessity of a global vision, concerning basic values, the sustainable management of natural resources without disrespect to nature as a guarantee of economic development in the long run and as a way to reduce poverty and social inequalities. The appraisal results convey that the main objectives were not totally achieved. However, the infrastructure component of Planafloro presents a better approachability in relation to other components of the project.

Key words: Sustainable development; Infrastructure – Rondônia; Rondônia Forest and Agriculture Plan (Planafloro).

JEL Q01, O13.

(1) Trabalho recebido em junho de 2005 e aprovado em abril de 2006. Baseado na Parte V – *Área de desenvolvimento Agroflorestal e Infra-estrutura da Avaliação Final do Planafloro*, Projeto BRA/000/004 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Veja PNUD. Planafloro (2002).

(2) Professor Titular da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

(3) Professor Visitante da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

(4) Professora Contratada da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Introdução

No Estado de Rondônia, as preocupações com o desenvolvimento sustentável ganharam destaque especial em razão das críticas de inúmeros estudiosos e de organizações não-governamentais a alguns vultosos programas regionais de investimento. A principal crítica era dirigida ao governo federal e ao BIRD (Banco Mundial), por terem promovido a ocupação desordenada e predatória do território estadual, o que resultou num desmatamento acelerado e invasão de reservas florestais e terras indígenas. Isso tudo culminando com a violação de direitos das populações tradicionais daquele estado e, o pior, com a deterioração da perspectiva de desenvolvimento econômico sustentável.

Nesse contexto, surgiu a idéia do Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia (Planafloro), concebido para dar seguimento e aperfeiçoar programas especiais de investimento, a exemplo do Poloamazônia, e procurando corrigir os impactos ambientais negativos do Polonoroeste, bem como realizar grandes investimentos públicos em infraestrutura e fortalecimento institucional do setor público e de setores não-governamentais.

Para tanto, o governo brasileiro solicitou empréstimo ao Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD – no valor de US\$ 167 milhões para o investimento global de aproximadamente US\$ 228,9 milhões no Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia – Planafloro. O Plano, aprovado em 1992, objetivava “*implantar uma abordagem mais aperfeiçoada para o manejo, a conservação e o desenvolvimento dos recursos naturais do estado*”. Concebido como um programa sucessor do Polonoroeste, o Plano tinha por objetivo: (a) contribuir para a superação dos problemas ambientais e sociais provocados pela ocupação desordenada, migrações, desmatamento e uso predatório dos recursos naturais, desrespeito aos direitos das populações tradicionais e indígenas e (b) estimular o ordenamento da ocupação do espaço regional pela ótica de uma perspectiva ambientalmente sustentável, em acordo com o Zoneamento Socioeconômico Ecológico (Decreto Estadual n. 3.782, de 14 de junho de 1988, e ratificado pela Lei Complementar n. 052, de 20 de dezembro de 1991).

Normalmente, os projetos de investimento em infra-estrutura necessitam de grande imobilização de capital que demandam um longo período de tempo para a sua implantação, maturação e recuperação. Durante esse tempo, os investidores, públicos e privados, estão expostos a diferentes riscos, em particular, ao risco de descontinuidade do projeto e não-cumprimento dos acordos sobre políticas de concessão e tarifas, pagamentos aos empreiteiros e aos próprios investidores.

Na presente avaliação, as áreas de desenvolvimento agroflorestal e infra-estrutura (integrantes do chamado componente institucional) são economicamente avaliadas no âmbito do projeto Planafloro, um ambicioso projeto, complexo, de objetivos múltiplos e por vezes até divergentes.

1 Objetivos e instituições envolvidas

Dentre os principais objetivos do Planafloro, destacaram-se as ações para o fortalecimento da infra-estrutura básica do estado, como a ampliação da rede de abastecimento de água e energia, pavimentação e restauração/conservação de rodovias,

sem perder de vista, a harmonização entre a ocupação do território e a proteção da rica diversidade biológica e cultural.

Nesse componente institucional, os investimentos tiveram os seguintes objetivos específicos:

- Fortalecer os serviços de pesquisa e extensão rural no Estado de Rondônia;
- Fomentar a implantação de cultivos permanentes (exceto cacau e café) e de consórcios agroflorestais, mediante a concessão de crédito rural subsidiado; e
- Melhorar a logística de transporte rodoviário.

As principais instituições envolvidas na execução do Planaflo foram: a) Governo federal – Tomador e mutuário responsável pelo empréstimo, realizando o acompanhamento físico-financeiro da implementação, monitoramento e avaliação das ações por meio do Ministério da Integração Nacional; b) Governo estadual – Executor responsável pela administração do Projeto, com estrutura de funcionamento subordinada à Secretaria de Estado do Planejamento, Coordenação Geral e Administração. As instituições estaduais envolvidas foram a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental e o Instituto de Terras de Rondônia (hoje extinto) e, de forma complementar, a Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento, a Secretaria de Estado da Educação e a Secretaria de Estado da Saúde; c) Banco Mundial (BIRD) – Financiador de boa parte dos recursos financeiros do Projeto. Os beneficiários diretos seriam os pequenos produtores rurais, os índios, os seringueiros e os pescadores artesanais. Como beneficiárias indiretas, a comunidade rondoniense e a brasileira pelos benefícios da manutenção de mais de 60% do território do estado com cobertura florestal nativa; e d) Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) – Responsável por projeto de Cooperação Técnica vinculado ao Planaflo como instância de assessoria institucional ao governo estadual.

2 Sobre a metodologia de avaliação

Os objetivos institucionais do Planaflo – fortalecer os sistemas de pesquisa e extensão rural, fomentar os cultivos permanentes/consórcio agroflorestais via crédito seletivo e aprimorar a logística de transporte – podem ser caracterizados como bens públicos ou coletivos. Os bens públicos, em contrapartida aos bens de mercado, não são divisíveis e, mais importante, o consumo de um indivíduo não prejudica as possibilidades de consumo dos demais; são os chamados bens não rivais. Exemplo clássico na literatura é o da segurança nacional: queira ou não, criticando-se ou não o gasto excessivo ou insuficiente, cada indivíduo é forçado a aceitar a proteção fornecida a todos os residentes do país ou estado. E, mais ainda, o fato de um cidadão sentir-se em segurança não implica menor proteção ao seu vizinho.

Uma das características dos bens públicos é não ser destruído no ato de consumo. Com frequência não é possível medir a quantidade consumida por um indivíduo; o consumidor tende a subestimar naturalmente os benefícios, de tal modo que se existisse um mercado, o seu preço não seria muito diferente de zero. Desse modo, se as preferências não são expressas de forma visível, não podemos quantificar diretamente os preços e, portanto, não dispomos de importante parâmetro para o cálculo dos benefícios. Em resumo, o

mecanismo de mercado e o sistema de preços não podem ser utilizados para avaliar os benefícios daquilo que não é vendido.

De modo geral, a oferta de bens de mercado é financiada pela própria receita com a venda desses bens ao preço de mercado e são os estímulos e desestímulos de mercado que vão determinar o fluxo da produção correspondente. Por outro lado, como os bens públicos não conseguem um preço muito diferente de zero, a geração de receita através do mecanismo de mercado é insuficiente para estimular o setor privado da economia à sua produção. Em decorrência, cabe ao setor público produzir diretamente ou financiar a produção desses bens para a coletividade. Os chamados componentes institucionais do Planaflo, como transportes, extensão rural, pesquisa e desenvolvimento agroflorestal são exemplos típicos de bens públicos.

Alguns autores recomendam que o valor dos impostos específicos seja utilizado como indicador para avaliar os seus benefícios, mas tal recomendação parece não ter sentido. Basta considerar o caso de um bem público financiado, não por imposto específico, mas por um financiamento do Banco Mundial. Se os impostos servissem para avaliar os benefícios dos bens públicos, uma forma de viabilizar qualquer programa ou projeto desse tipo seria elevar suficientemente as suas alíquotas. É sempre bom lembrar que os impostos, por sua própria natureza, são compulsórios.

Na literatura econômica encontramos referências de especialistas que procuraram desenvolver metodologias para avaliar os benefícios gerados pelos bens públicos, sem que haja, contudo, uma resposta adequada. Entretanto, o problema da mensuração dos benefícios dos bens públicos agravou-se, pois certos autores demonstram que, mesmo ignorando o problema de preferências não reveladas pelo mercado, a resposta torna-se mais angustiante. Em vez de uma única solução, haveria uma multiplicidade de soluções ótimas.

Considerando os problemas metodológicos na mensuração dos benefícios e o pouco tempo disponível para avaliação do componente institucional do Projeto Planaflo optamos por uma metodologia indicativa e mais expedita. Na presente avaliação, são utilizados dados primários e secundários. A coleta dos dados secundários foi feita a partir da ampla e farta documentação produzida pelo Projeto durante mais de dez anos de vida. As informações quantitativas e qualitativas de fontes primárias foram obtidas junto à equipe técnica do Planaflo e através de entrevistas diretas feitas pelos integrantes da equipe de avaliação.

O referencial analítico foi elaborado a partir de cuidadosa revisão da literatura e da documentação formal produzida pelo Planaflo. Todo o processo de revisão da literatura consultada foi orientado para os objetivos de avaliação da área institucional. Foi assim que se iniciou a organização e a avaliação preliminar dos dados secundários. Em linhas gerais, essa avaliação é uma análise comparativa entre o resultado desejado e o resultado efetivamente alcançado. Na análise parcial do Planaflo, serão comparadas as metas propostas em cada componente institucional com as aplicações de recursos efetivamente realizadas. Em seguida, serão utilizados indicadores indiretos, selecionados nas entrevistas e visitas ao campo, para avaliar o impacto do Projeto no público-alvo e no desenvolvimento socioeconômico de Rondônia.

3 Desafios e problemas do Projeto Planaflo

O processo de negociação do Projeto foi muito longo (1988 a 1992) e difícil, sofrendo paralisações e enfrentando resistências diversas nos níveis estadual, federal e internacional. Possivelmente por ter sido o primeiro projeto com uma proposta de desenvolvimento sustentável financiado pelo Banco Mundial.

A ação do Banco, em suas missões de acompanhamento do Projeto Planaflo, sempre evidenciou uma certa tendência à mediação entre as demandas e críticas formuladas pelas ONGs e as autoridades estaduais. A vantagem desse procedimento foi o desenvolvimento de um mecanismo de interlocução entre sociedade e governo de Rondônia. Contudo, a desvantagem foi servir de fator de inibição ao desenvolvimento institucional, tal como preconizado nos termos do Planaflo, visto que o Banco Mundial sempre condicionou tal diálogo ao seu papel de moderador.

As mudanças políticas e institucionais ocorridas no âmbito do governo federal afetaram, significativamente, a implementação do Plano. Essa turbulência institucional foi responsável por muitos atrasos e paralisações no repasse orçamentário, por demoradas negociações na assinatura dos novos aditivos aos convênios, e outros percalços. A falta de recursos disponibilizados de acordo com as programações elaboradas resultou muitas vezes em desmobilizações de equipes e não-cumprimento de atividades previstas. A situação não foi diferente em Rondônia. Desde o início do Planaflo até o seu final em 2002, sucederam-se diversos governadores, cada qual representando distintos interesses.

4 Resultados da avaliação

A execução do Acordo de Empréstimo 3444/BR foi iniciada em março de 1993, com revisão de meio-termo realizada no ano de 1996. O aporte de recursos previsto foi da ordem de US\$ 228,9 milhões, sendo US\$ 167 milhões oriundos de empréstimos da União junto ao Banco Mundial e US\$ 61,9 milhões de contrapartida nacional (União e Estado). O desenvolvimento agroflorestal e a infra-estrutura foram inicialmente contemplados com US\$ 152,9 milhões, o que correspondeu a cerca de 67% do total dos recursos disponíveis, sendo US\$ 81,4 milhões para o desenvolvimento agroflorestal e US\$ 71,5 milhões para a infra-estrutura, ou seja, 36% e 31%, respectivamente.

A evolução dos recursos apresentou considerável queda a partir de 1996, em decorrência das mudanças resultantes da chamada Avaliação de Meio-Termo (Seplan/Planaflo, 1996). Os recursos destinados a pesquisa, aquisição de insumos, extensão e crédito agrícola foram redistribuídos em outros componentes. Ademais, os recursos alocados para o abastecimento de água somente poderiam ser gastos em apoio à implantação de Projetos de Iniciativas Comunitárias, em 1997 e 1998, com repasse direto às comunidades.

Em razão da redefinição dos objetivos programados, os investimentos em desenvolvimento agroflorestal foram completamente descontinuados a partir de 1998. Os investimentos em infra-estrutura e em desenvolvimento agroflorestal, que deveriam ser responsáveis por 78% do total das aplicações em 1993, foram reduzidos para 50% em

2002. O investimento mais importante foi em transportes, totalizando cerca de US\$ 52,5 milhões, ou seja, 27% do total de recursos aplicados pelo Planaflo.

Comparativamente, a análise dos gastos efetuados deixa claro que a área-meio foi mais bem aquinhoadada do que as atividades-fim. As despesas com o provimento de condições materiais às instituições envolvidas, na aquisição de equipamentos e em consultorias, foram substancialmente maiores do que os desembolsos direcionados aos demais componentes. Exceção feita ao transporte rodoviário. A falta de regularidade do fluxo de recursos para as atividades de pesquisa e desenvolvimento agroflorestal comprometeu principalmente as atividades ligadas a agricultura e silvicultura. Em particular, merece destaque a discriminação à pesquisa, ao receber muito menos recurso que o crédito e a extensão rural.

Os beneficiários diretos previstos pelo Planaflo eram: 52 mil famílias de produtores rurais; 2.400 famílias de seringueiros; 900 famílias de pescadores artesanais; e cerca de seis mil índios (1.200 famílias). Contudo, com exceção do transporte rodoviário e demarcação das reservas extrativistas e indígenas, os resultados obtidos em relação aos beneficiários diretos foram somente regulares. O único segmento plenamente atendido pelo Projeto foi o indígena.

A Tabela 1 apresenta a diferença entre os recursos dos componentes institucionais programados e os efetivamente realizados. Como pode ser observado, US\$ 98,4 milhões dos recursos inicialmente previstos pelo Planaflo (US\$ 152,9 milhões) foram efetivamente aplicados nos componentes institucionais, ou seja, cerca de 64% do total.

Tabela 1
Diferença entre os recursos aplicados em desenvolvimento agroflorestal e infra-estrutura
(em US\$ mil)

Componente	Programado (A)	Realizado (B)	Diferença (A-B)
Desenvolvimento Agroflorestal	81 400	32 244	49 156
Pesquisa	12 700	4 577	8 123
Extensão rural	39 100	19 464	19 636
Crédito rural	28 500	8 203	20 297
Infra-estrutura	71 500	66 197	5 303
Saúde	7 700	6 627	1 073
Educação	5 000	3 901	1 099
Abastecimento de água	1 800	2 675	(875)
Transportes	45 000	52 521	(7 521)
Fortalecimento Institucional	12 000	473	11 527
Subtotal	152 900	98 441	54 459
%	100,0	64,0	36,0
Total do Planaflo	228 900	189 549	39 351

Fonte: Dados do Projeto.

O desenvolvimento de alternativas tecnológicas de produção e de fontes de renda para os pequenos produtores rurais num processo de desenvolvimento sustentado é demorado e exigente em investimentos. As atividades para alcançar os benefícios esperados para os seringueiros e a agricultura familiar tinham como estratégia geral o aumento da adaptabilidade e da diversidade das formas de produção e de extrativismo.

Nessa perspectiva, a área institucional do Planaflores tentou garantir as condições básicas para a sustentabilidade dos empreendimentos promovidos. Entretanto, como as atividades para concretizar os objetivos e estabelecer essas condições foram insuficientes e descontínuas, a garantia de sustentabilidade ficou comprometida e, conseqüentemente, prejudicada.

4.1 Infra-estrutura e logística

Entre as principais realizações do Projeto nesse componente destacam-se:

- Construção de ancoradouro no município de Guajará-Mirim;
- Construção de uma carreira (dique seco metálico para recuperação de embarcações de madeira) em Porto Velho;
- Pavimentação de 132 km em trechos das rodovias RO-370, RO-383/133, RO-470, RO-473 e RO-486 e construção de 140 m de pontes;
- Elaboração de um Plano Diretor Hidroviário; e
- Realização de estudos com o objetivo de pesquisar novas alternativas para o revestimento primário de rodovias no Estado de Rondônia.

4.2 Fortalecimento institucional

Os objetivos originais do Planaflores em relação a esse componente eram os seguintes:

- Fortalecer a capacidade institucional e técnica dos órgãos executores; e
- Promover projetos de pesquisa, treinamento e assistência técnica para subsidiar ações previstas no Planaflores.

O PNUD conseguiu, além de fornecer apoio técnico, participar na realização das ações dos componentes diretamente vinculados ao desenvolvimento sustentável de Rondônia, apoiando, por exemplo, os processos de Avaliação de Meio-Termo e da concepção denominada **Projeto Úmidas**. Esse projeto foi desenvolvido a partir de amplo estudo e de debates sobre as perspectivas de desenvolvimento sustentável do estado.

5 Lições para futuros projetos

A avaliação de desempenho do Planaflores nos leva a diversas constatações, principalmente por não termos identificado uma relação estreita entre os objetivos, ações programadas e realizadas e resultados de cada componente. As avaliações já realizadas, bem como os depoimentos de vários atores envolvidos/interessados, permitem-nos identificar a coexistência de alguns desacertos e pontos positivos.

5.1 Aspectos positivos

- Desenvolvimento institucional

A experiência vivenciada no Planaflores poderá ser referência para a elaboração de estratégias diferenciadas de fortalecimento institucional para lidar com projetos de natureza multifuncional.

- Externalidades

Os investimentos do Planafloro em desenvolvimento florestal e infra-estrutura geraram externalidades positivas (e também negativas) para a sociedade. Entretanto, seus resultados líquidos são muito difíceis de mensurar ou estimar.

5.2 Aspectos negativos

- Estratégia

A definição da estratégia do Planafloro, em geral, e na área institucional, em particular, não estabeleceu um sistema de indicadores consistentes, que permitisse uma aferição do seu resultado. Não foram elaborados estudos com profundidade da situação *ex ante*.

- Fortalecimento institucional

As instituições estaduais ainda se caracterizam por uma certa fragilidade em sua capacidade operativa, que se traduz em pessoas pouco qualificadas, mal pagas e possivelmente desmotivadas.

- Gestão e gerenciamento, com destaque para os seguintes aspectos: a) fragilidade institucional e financeira do governo estadual que sempre enfrentou dificuldades em aportar os recursos de contrapartida e em promover as modificações necessárias na legislação; b) posição institucional centralizadora e refratária aos anseios dos beneficiários e de seus representantes; e c) carência de conhecimento técnico.

Bibliografia

ARAÚJO, P. F. C. et al. *Avaliação final do Planafloro*. Porto Velho, RO: PNUD, Projeto BRA/00/004, nov. 2002.

RONDÔNIA. SEPLAN/PLANAFLORO. *Proposta de revisão/prorrogação*. Empréstimo n. 3444 – BR. Porto Velho, set. 1996.

RONDÔNIA. SEPLAN/PLANAFLORO/PNUD BRA/00/004. *Planafloro: realizações e projetos para Rondônia*. Porto Velho, 2002.