



# PAPERS DO NAEA

ISSN 15169111

PAPERS DO NAEA Nº 285

**DESENVOLVIMENTO E CONSERVAÇÃO NO ESTADO DE  
RONDÔNIA: UMA ANÁLISE A PARTIR DO INSTITUCIONALISMO  
DE DOUGLASS NORTH**

**Fábio Carlos da Silva  
Fábio Robson C. Cavalcante**

**Belém, Setembro de 2011**

**O Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA)** é uma das unidades acadêmicas da Universidade Federal do Pará (UFPA). Fundado em 1973, com sede em Belém, Pará, Brasil, o NAEA tem como objetivos fundamentais o ensino em nível de pós-graduação, visando em particular a identificação, a descrição, a análise, a interpretação e o auxílio na solução dos problemas regionais amazônicos; a pesquisa em assuntos de natureza socioeconômica relacionados com a região; a intervenção na realidade amazônica, por meio de programas e projetos de extensão universitária; e a difusão de informação, por meio da elaboração, do processamento e da divulgação dos conhecimentos científicos e técnicos disponíveis sobre a região. O NAEA desenvolve trabalhos priorizando a interação entre o ensino, a pesquisa e a extensão.

Com uma proposta interdisciplinar, o NAEA realiza seus cursos de acordo com uma metodologia que abrange a observação dos processos sociais, numa perspectiva voltada à sustentabilidade e ao desenvolvimento regional na Amazônia.

A proposta da interdisciplinaridade também permite que os pesquisadores prestem consultorias a órgãos do Estado e a entidades da sociedade civil, sobre temas de maior complexidade, mas que são amplamente discutidos no âmbito da academia.

**Papers do NAEA - Papers do NAEA** - Com o objetivo de divulgar de forma mais rápida o produto das pesquisas realizadas no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) e também os estudos oriundos de parcerias institucionais nacionais e internacionais, os Papers do NAEA publicam textos de professores, alunos, pesquisadores associados ao Núcleo e convidados para submetê-los a uma discussão ampliada e que possibilite aos autores um contato maior com a comunidade acadêmica.



## **Universidade Federal do Pará**

### **Reitor**

Carlos Edilson de Almeida Maneschy

### **Vice-reitor**

Horacio Schneider

### **Pró-reitor de Pesquisa e Pós-graduação**

Emmanuel Zagury Tourinho

## **Núcleo de Altos Estudos Amazônicos**

### **Diretor**

Armin Mathis

### **Diretor Adjunto**

Fábio Carlos da Silva

### **Coordenador de Comunicação e Difusão Científica**

Silvio Lima Figueiredo

## **Conselho editorial do NAEA**

Armin Mathis

Edna Maria Ramos de Castro

Fábio Carlos da Silva

Juarez Carlos Brito Pezzuti

Luis Eduardo Aragon

Marília Ferreira Emmi

Nirvia Ravena

Oriana Trindade de Almeida

## **Setor de Editoração**

E-mail: [editora\\_naea@ufpa.br](mailto:editora_naea@ufpa.br)

Papers do NAEA: [Papers\\_naea@ufpa.br](http://Papers_naea@ufpa.br)

Telefone: (91) 3201-8521

Paper 285

Revisão de Língua Portuguesa de responsabilidade do autor.

# DESENVOLVIMENTO E CONSERVAÇÃO NO ESTADO DE RONDÔNIA: UMA ANÁLISE A PARTIR DO INSTITUCIONALISMO DE DOUGLASS NORTH<sup>1</sup>

Fábio Robson Casara Cavalcante<sup>2</sup>

Fábio Carlos da Silva<sup>3</sup>

## Resumo:

Este artigo aborda o problema da desigualdade regional no estado de Rondônia com base na teoria institucionalista de Douglass North. A formação socioeconômica de Rondônia é marcada por duas mudanças institucionais em seu território que desencadearam dinâmicos diferenciados na sócioeconomia das duas mesorregiões do Estado: Madeira-Guaporé e Leste Rondoniense. Na região do Madeira-Guaporé, de ocupação mais antiga, prevaleceu uma cultura de preservação embutida na primeira mudança institucional com fortes características de economia extrativista. Já na mesorregião Leste Rondoniense tem predominado uma economia embasada na agropecuária de base tecnológica alicerçada no *shifting cultivation*, responsável pelo expressivo dinamismo econômico do Estado nas últimas três décadas. Todavia, essa dicotomia ocasionou uma herança de conflito entre desenvolvimento e conservação no estado de Rondônia, a ponto de ser sentido nos dias de hoje através do efeito “*path dependence*”. O artigo revela que o *trade-off* “desenvolvimento e conservação” em Rondônia, ao longo de sua trajetória, foi se estruturando de forma bem polarizada e distante de uma perspectiva endógena ou local. Como consequência desse modelo, passou-se a concentrar unidades de conservação ambiental na mesorregião Madeira-Guaporé em detrimento do desenvolvimento da mesorregião Leste Rondoniense, portanto, dentro do mecanismo auto-reforçante definido por North, o que dificultou, em ambas as mesorregiões, o estabelecimento de princípios e de estratégias para o fortalecimento do desenvolvimento sustentável endogenamente.

**Palavras-Chave:** Desenvolvimento. Conservação. Institucionalismo. Rondônia

## Abstract:

This article deals with the problem of regional inequality in Rondonia State, based on the institutionalism theory of Douglass North. The socio-economic formation of Rondônia is characterized by two institutional changes in their territory which are responsible by economic and social differences between the two big regions of the state: Madeira-Mamoré and Leste Rondoniense. In the region of Madeira-Gurporé, the earliest one to be colonized, prevailed a culture of preservation related to the first institutional change with strong characteristics of extractive economy and in the Leste Rondoniense region has prevailed an economy based on modern technological patterns of cattle and agricultural crops which is responsible both for an expressive economical growth and high levels of deforestation in the last three decades. However, this dichotomy has led to a legacy of conflict between development and conservation in the State of Rondônia, which can be noticed through the effect "path dependence". The article reveals that the trade-off "development and conservation" in Rondônia was clearly polarized and distant of an endogenous perspective of development. As a consequence of this model, the focus on environmental conservation in Guaporé region and the exploitation of nature resources in the Leste Rondoniense has not allowed a sustainable development based on inner inputs in the state of Rondonia.

**Keywords:** Development. Conservation. Institutionalism. Rondônia.

<sup>1</sup> Este trabalho foi idealizado a partir da Tese de Doutorado defendida no NAEA/UFPA, em abril de 2011.

<sup>2</sup> Professor da Universidade Federal de Rondônia; Email: frcasara@uol.com.br.

<sup>3</sup> Professor Associado do NAEA/UFPA; Email: fcsilva@ufpa.br.

## 1. INTRODUÇÃO

O Estado de Rondônia encontra-se alicerçado em duas perspectivas históricas bem distintas em seu território, o que culminou com as duas principais mudanças institucionais que passaram a impactar de maneira “path dependence” à referida região. A primeira mudança institucional evidenciada em Rondônia está relacionada à construção da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré (E.F.M.M.) na porção mesorregional Madeira-Guaporé que inicialmente fazia desta região a mais dinâmica do território rondoniense até meados do século XX. Contudo, a construção da BR-364, iniciada no governo JK e concluída na década de 1960, possibilitou uma nova mudança institucional e fez mudar o eixo de desenvolvimento do Estado para o sentido da “Marcha para o Oeste”, na porção mesorregional Leste Rondoniense (CAVALCANTE, 2011).

Com base nesta perspectiva, a mesorregião Madeira-Guaporé foi palco de uma das maiores epopéias da história da humanidade ao vivenciar o desafio de construir a Estrada de Ferro Madeira-Mamoré (E.F.M.M.), com a finalidade de servir de modal ferroviário para exportação das riquezas da região para o mercado estrangeiro, a partir do compromisso assumido com a Bolívia, em virtude do acordo que ficou conhecido como Tratado de Petrópolis, fato que propiciou a anexação definitiva do estado do Acre ao território brasileiro. Por outro lado, a mesorregião Leste Rondoniense, teve sua origem com a política de desenvolvimento propagada pelo Governo federal, que se baseou nas políticas de colonização agropecuária e na visão positivista da ordem e do progresso, como estratégia de ação pública para seu desenvolvimento. Foi, portanto, desta ótica que se julgou necessária a construção da BR-364 como forma de permitir a integração da Amazônia com o restante do país. E isso permitiu o surgimento do modal rodoviário, ao mesmo tempo, em que o modal ferroviário entrava em desuso no Estado, fato que perdurou até 1972, com o fechamento definitivo da E.F.M.M.

Assim, em Rondônia, as mesorregiões em questão tiveram suas formações históricas e econômicas fortemente impactadas por dois conjuntos de políticas de desenvolvimento de interligação do território com mercados externos. O primeiro deles foi a decisão do governo brasileiro de construir a Estrada de Ferro Madeira-Mamoré (E.F.M.M.), ligando Porto Velho, atual capital do Estado, a Guajará-Mirim, na fronteira com a Bolívia, inserida na porção mesorregional Madeira-Guaporé. Esta área ocidental, de ocupação mais antiga, hoje demonstra ser a região mais deprimida e menos desenvolvida do Estado. O segundo está relacionado a construção da Rodovia Federal BR-364, iniciada na década de 1950, concluída na década de 1960, que permitiu a ligação de Porto Velho ao centro-sul do Brasil, e alavancou o processo de colonização agropecuária na região leste do Estado, e que hoje se constitui, em princípio, na região mais desenvolvida de Rondônia.

Desse modo, o problema aqui exposto está vinculado a este aspecto. Isto é, uma cultura de preservação embutida na primeira mudança institucional, com fortes características extrativistas, e a segunda, de cunho agropecuário, de base tecnológica alicerçada no shifting cultivation, proporcionaram uma herança de conflito entre desenvolvimento e conservação no Estado de Rondônia, a ponto de ser sentido nos dias de hoje através do efeito “path dependence”?

Portanto, antes de ser considerado fruto do aspecto do uso da terra, conforme evidenciado por Iglioni (2006) é aqui visto como um problema institucional. Não se deseja com isso mostrar que a

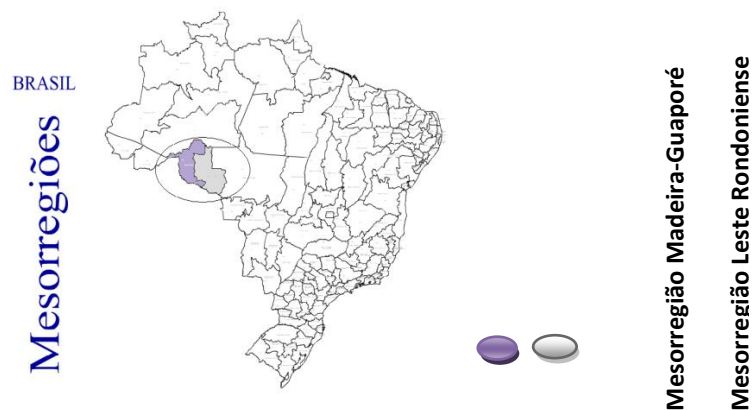
agropecuária é boa e o extrativismo é ruim ou vice-versa. O que se pretende com este trabalho é evidenciar que o processo histórico em Rondônia possibilitou um agravamento do trade-off “desenvolvimento e conservação” ao longo de sua trajetória e que a discussão em torno deste ponto de vista pode contribuir para uma nova perspectiva de análise capaz de proporcionar um entendimento científico sobre questões enquadradas numa perspectiva da desigualdade regional. Numa ótica mais pragmática, o reflexo desta abordagem possibilita compreender o peso da história econômica sobre o desempenho institucional que, em princípio, ajuda a minimizar os efeitos dos vieses de políticas públicas descontextualizadas com a realidade local. Assim, a discussão sobre essa temática é necessária e urgente no sentido de servir de subsídio para o ajustamento das políticas públicas mais focadas com o princípio do desenvolvimento sustentável, não do ponto de vista macrorregional do Estado, e sim sob o prisma do desenvolvimento endógeno ou local.

Dessa forma, este trabalho procurou analisar tal indagação epistemológica com base no institucionalismo de Douglass North, o que colocou um peso importante sobre a formação histórica e econômica de Rondônia. Espera-se, com isso, contribuir para as discussões sobre desenvolvimento regional e desenvolvimento sustentável, em especial, vinculados à Amazônia brasileira, ampliando, com isso, o leque da abordagem institucional em zonas consideradas periféricas.

Isto posto, tem-se como objetivo geral deste artigo analisar o trade-off “desenvolvimento e conservação” do Estado de Rondônia, através da abordagem teórica do institucionalismo de Douglass North, o qual visa trazer novas contribuições científicas para a discussão sobre a desigualdade regional rondoniense e do contexto ambiental e econômico criado a partir de seu processo histórico.

## 2. METODOLOGIA

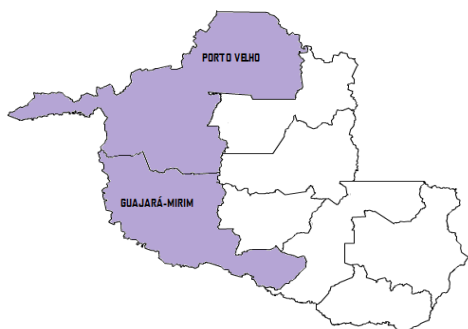
Este trabalho se insere no campo de pesquisa da interdisciplinaridade. Seu método está centrado no contexto comparativo de análise, o qual se baseou em dados quantitativos coletados em fontes secundárias com base nos anos-padrão de 1980, 1991, 2000 e 2009. A perspectiva de análise adotada correspondeu ao nível micro e mesorregional, conforme classificação sugerida pelo IBGE, em que divide o Estado em duas mesorregiões: Madeira-Guaporé e Leste-Rondoniense. A Figura 1 ilustra bem este aspecto.



### Figura 1: Mesorregiões do Estado de Rondônia

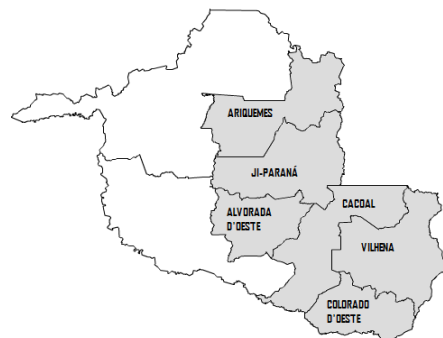
Fonte: [www.ibge.gov.br/home/geociencias](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias), modificado e elaborado pelo autor em 20 de abril de 2011.

A mesorregião Madeira-Guaporé abrange as seguintes microrregiões: Porto Velho e Guajará-Mirim ( Figura 2). A mesorregião Leste Rondoniense abrange as seguintes microrregiões: Ariquemes, Ji-Paraná, Alvorada do Oeste, Cacoal, Colorado do Oeste e Vilhena, conforme Figura 3.



**Figura 2: Microrregiões da Mesorregião Madeira-Guaporé do Estado de Rondônia**

Fonte: CAVALCANTE (2011).



**Figura 3: Microrregiões da Mesorregião Leste Rondoniense do Estado de Rondônia**

Fonte: CAVALCANTE (2011).

### 3. O INSTITUCIONALISMO DE DOUGLASS NORTH

North (1990) expõe em sua obra um marco analítico para explicar como as instituições e as mudanças institucionais afetam a economia. Segundo o autor, as instituições existem devido à incerteza que resulta da interação humana. North, a partir das idéias de Coase (1937), parte da premissa de que o mercado acarreta custos na economia, e que a diminuição de tais custos decorre da existência de instituições. Assim, instituições reduzem incertezas porque proporcionam uma estrutura à vida diária, constituindo um guia para a interação humana, e incluem todo tipo de limitação que os humanos criam para dar forma a esta interação (ARENDE e CÁRIO, 2005).

É nesse sentido que Douglass North define instituição. Assim, ao mencionar a famosa definição proposta por ele, tem-se que:

Instituições são as regras do jogo numa sociedade, ou mais formalmente, são as restrições humanamente criadas que moldam a interação humana. Em conseqüência elas estruturam os incentivos na troca humana, seja política, social ou econômica. A mudança institucional molda a maneira como as sociedades evoluem ao longo do tempo e, portanto, é a chave para a compreensão da mudança histórica (NORTH, 1990, p. 3).

Considerando que as instituições são restrições humanamente inventadas que estruturam as interações humanas, North as classifica da seguinte forma:

Constituem-se de restrições formais (regras, leis, constituições), restrições informais (normas de comportamento, convenções, códigos de conduta auto-impostos) e suas características em fazê-las cumprir. Elas, em conjunto, definem a estrutura de incentivo das sociedades e especialmente das economias. As instituições formam a estrutura de incentivo de uma sociedade e as instituições

políticas e econômicas, em conseqüência, constituem os fundamentos determinantes da *performance* econômica. O tempo, relacionado à mudança econômica e societal, é a dimensão na qual o processo de aprendizado dos seres humanos produz a forma como as instituições evoluem (NORTH, 1994a, p.359).

Percebe-se, com isso, que as instituições são os limites concebidos pelo homem para estruturar sua própria interação. Para Cárdenas e Ojeda (2002), as regras formais ou intencionais são criadas com um objetivo específico e em forma deliberada por uma autoridade. As limitações formais incluem regras política, judiciais, econômicas e contratos. As regras informais ou espontâneas surgem, segundo os próprios autores, dos próprios indivíduos sobre a base de seu próprio interesse que, em geral, são informações herdadas de geração em geração e formam parte da cultura de um grupo dado de indivíduos. Portanto, na sociedade, com base na visão de North, há dois tipos básicos de instituições: as ditas formais e aquelas informais. A primeira consiste de normas formais, isto é, referem-se às leis existentes em uma sociedade. As instituições informais, por sua vez, estão relacionadas às tradições e aos costumes da sociedade, sendo, para Barcelos (2003), a *religião* uma das mais importantes. Segundo esse mesmo autor, as instituições informais influenciam instituições formais (basta imaginar, por exemplo, qualquer costume nacional se transformar em lei); por outro lado, instituições formais se relacionam com instituições informais (ao imaginar, por exemplo, uma lei que se transforma em costume, como ocorreu em muitos países colonizados, onde o colonizador impôs seu idioma). Ainda com base no mesmo autor, as instituições formais e informais diferem por diversos motivos: instituições formais mudam em menor espaço de tempo, precisam da ação coerciva do Estado para serem observadas; instituições informais, por sua vez, não necessitam de ação coerciva do Estado, pois dependem das *crenças* dos seus seguidores (no caso, a sociedade), por exemplo, quando alguém desrespeita uma norma adotada por todos, o infrator recebe uma *sanção social*. Ao concluir revela, ainda, que as crenças não mudam em espaços de tempos curtos, pelo contrário, demoram muito tempo para se consolidarem.

Assim, nas palavras de Toyoshima (1999), as instituições são definidas como sendo regras, formais ou informais, criadas pelos indivíduos para regular a interação entre eles numa sociedade. Tais instituições, segundo a autora, estruturam os incentivos de troca entre as pessoas, seja essa econômica, política ou social. O papel principal das instituições é, portanto, o de reduzir as incertezas existentes no ambiente, criando estruturas estáveis que regulem a interação entre os indivíduos. Isto, porém, conforme Toyoshima, não significa que a estrutura institucional não se modifique, nem que ela seja eficiente. Pelo contrário, os diferentes padrões de desenvolvimento dos países encontram explicação nos processos de evolução de suas instituições, de forma que determinados arranjos institucionais conduzem a desempenhos favoráveis, enquanto outros não.

Para North, as instituições ocupam um lugar central na análise do processo de desenvolvimento econômico, porque definem o ambiente em que funciona a economia e facilitam a interação entre os indivíduos, e porque a mudança institucional define o modo como a sociedade evolui no tempo (ESTÊVÃO, 2004).

A idéia de instituições é perfeitamente análoga às regras de um jogo de um time de esporte (North, 1990). Dentro dessa perspectiva, Cavalcante (2007) apresenta uma analogia do pensamento institucional de North com base em um jogo de futebol, ao fazer a seguinte análise:

Essa asserção de North é facilmente verificável em esportes coletivos, como o futebol, no qual existem restrições formais (análogo dos direitos de propriedade) que devem ser observadas e garantidas pelo árbitro e seus auxiliares (análogo ao Estado), como marcação de impedimento, falta, mão na bola, etc. As restrições informais não são passíveis de punição pelo árbitro, fazendo parte de códigos de conduta não codificados (fair-play), mas que normalmente são seguidos pelos jogadores, como devolução da bola para o time oponente quando este a retira do jogo para atendimento médico de algum jogador, não ofender o adversário verbalmente, etc. Normalmente, caso os jogadores internalizem as restrições formais e/ou informais do jogo (análogo à ideologia), a partida torna-se mais fácil para o árbitro, que não precisa aplicar a todo o momento as punições cabíveis e o jogo flui sem muitos conflitos e interrupções prejudiciais à partida (análogo à economia) e aos jogadores (análogo a indivíduos e organizações) (CAVALCANTE, 2007, p.31).

De acordo com Cavalcante (2007), as instituições possibilitam o jogo através do fornecimento de regras para a interação dos jogadores, mas sozinhas não garantem a estabilidade da partida, pois os jogadores também possuem importante participação no molde das restrições efetivas e, conseqüentemente, do resultado do jogo.

North (1990) assinala que os modelos institucionais tendem a auto-reforçar-se, mesmo quando são socialmente ineficientes. É mais fácil aos indivíduos adaptarem-se às regras já existentes que tentar modificá-las. No momento em que o desenvolvimento toma determinada direção, a cultura organizacional, os costumes e os modelos mentais do mundo social reforçam essa trajetória, isto é, impulsionam-na a mover-se na mesma direção. Neste sentido Przeworski (2005) faz uma analogia do mecanismo auto-reforçante da teoria institucionalista em relação a um jogo de basquete:

Suponha que estamos jogando basquete. Há duas equipes, algumas regras perfeitamente universais e um árbitro imparcial para aplicá-las. Mas um dos times é composto por jogadores com mais de dois metros de altura e o outro por pessoas como eu, que mal excedem um metro e sessenta. O resultado do jogo está predeterminado. As regras tratam todos por igual, mas o resultado depende apenas dos recursos que os participantes trazem para o jogo - do poder "bruto", extra-institucional (...). Nós poderíamos mudar as regras, talvez abaixando a altura de uma das tabelas, e assim igualar as chances. Mas se são as pessoas altas que decidem quais devem ser as regras, se são as pessoas que detêm o poder bruto que moldam as instituições, elas não vão concordar com isso. Afinal (...) as instituições funcionam em sociedades que têm relações de poder definidas e precisam refletir a distribuição desse poder. Caso contrário, não perdurarão. No jargão da ciência política, não serão auto-impositivas (PRZEWORSKI, 2005, p. 61).

Outro conceito essencial para a dinâmica institucional de North é o de "*path dependence*" (GALA, 2003a). Segundo Favareto (2006), North (1990) chama de "*path dependence*" a dinâmica impulsionada pela existência de incentivos e constrangimentos que reforçam uma determinada direção para as ações de indivíduos e organismos sociais uma vez que ela tenha sido adotada.

Para explicar o termo "*path dependence*", North (1990) faz referência ao corpo de literatura econômica, guiando-se, assim, pelo pensamento de David e Arthur, os quais se referem aos processos auto-reforçantes de uma sociedade que, em seu esquema, se converte no modelo de dependência à trajetória histórica. Uma síntese, porém, desse pensamento pode ser visto na leitura do trecho escrito por ocasião do Prêmio Nobel, conforme a citação abaixo:



É a cultura que provem a chave do *path dependence*, um termo usado para descrever a poderosa influência do passado sobre o presente e o futuro. O aprendizado corrente de uma geração tem lugar dentro do conceito de percepções derivadas do aprendizado coletivo. O aprendizado coletivo é, então, um processo incremental filtrado pela cultura da sociedade (...) (NORTH, 1994a, p.364).

Assim, de acordo com Valdivieso (2001), entender essa dependência do passado é a chave para explicar as dificuldades que enfrentam as economias quando desejam alterar sua posição competitiva.

Mas, se instituições importam para a promoção do desempenho econômico, por que não se copiam ou adotam-se as melhores instituições de economias que já “aprenderam” a promover o desenvolvimento econômico? Ao responder tal indagação, Arend (2008) explica que a questão-chave é que o tipo de aprendizado que os indivíduos em uma sociedade adquiriram ao longo do tempo condiciona o desenvolvimento. E, conforme esse autor, como a natureza do processo de aprendizagem é local, o desenvolvimento econômico é particular e diferenciado entre regiões ou países. O tempo, conclui ele, neste contexto, implica não somente experiências e aprendizado atual, mas também a experiência acumulada de gerações passadas que está enraizada (*embedded*) na cultura. Nesse contexto, pode-se perceber pela obra de North que há uma correlação entre os diferentes níveis de desempenho de uma sociedade e o seu processo de mudança institucional indissociado com sua trajetória histórica.

#### **4. TRADE-OFF “DESENVOLVIMENTO E CONSERVAÇÃO” COM BASE NO ASPECTO HISTÓRICO E ECONÔMICO DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Considera-se, portanto, o ano de 1912, como o ano da quebra da hegemonia brasileira na produção de borracha em nível mundial e, por isso, simboliza o fim do primeiro ciclo da borracha. Nesse trabalho, ela também será importante, pois, coincidentemente, marcará o ano de conclusão da ferrovia entre os rios Madeira e Mamoré, considerado, aqui, como símbolo da primeira mudança institucional. É, portanto, a partir dela que se dará início a formação política, econômica e institucional da região que, aos poucos, vai caminhando em sua conquista por uma identidade própria, porém, sempre à sombra de uma época movida pelas veias brancas das seringueiras da Amazônia que, no caso da região Madeira-Mamoré, se caracterizou pela mistura de raças, de crenças, de valores e de culturas atrelada à economia da *Havea brasilienses*, em especial.

A transição entre as mudanças partirá desse ponto de vista. O embrião formado pela criação dos municípios de Porto Velho, em 1912, e de Guajará-Mirim, em 1928, simbolizarão esse ponto que consideramos inicial. Contudo, fatos importantes serão, posteriormente, discutidos, os quais, igualmente, ajudarão a marcar a história regional. No entanto, um deles, em especial, simbolizará uma nova fase, interpretada, aqui, como a segunda mudança institucional vivenciada na região, o que fará encerrar a fase de transição que corresponde à fase de decadência da borracha e o início do modal rodoviário dentro de uma nova perspectiva desenvolvimentista do regime militar brasileiro.

Reis (1972), por sua vez, ao abordar esse período de decadência acaba por nos trazer uma análise muito interessante sobre o processo de colonização implantado na Amazônia e aquele instalado na região Sul do Brasil, ao revelar que:

O povoamento da Amazônia não se processou de um planejamento como sucedeu com a colonização do sul onde os estabelecimentos montados para receber os contingentes europeus foram selecionados, os grupos foram localizados sob a garantia e as atenções oficiais. Na Amazônia os nordestinos chegaram para uma empresa que se caracterizava pelo aventureirismo. Eles significam mão-de-obra necessária. Não havia um propósito de fazer funcionar um sistema de colonização visando demográfica e politicamente o futuro (REIS, 1972, p.225-226).

É bom frisar que até o ano de 1959, a borracha possuía significado em Rondônia e no Acre que, em termos de participação no produto bruto da agricultura nas unidades da região Norte, representava, no caso do primeiro, 77% do produto bruto da agricultura, e, no caso do segundo, 70% (Santos, 1982). Este cenário, contudo, sofrerá um viés, o que mudará o eixo de desenvolvimento de Rondônia da porção Madeira-Guaporé para a porção Leste Rondoniense, no sentido da “marcha para o Oeste”, no trecho que fora outrora traçado pelas linhas telegráficas sob o comando do Marechal Rondon, isto é, no sentido do município de Vilhena (primeiro posto telegráfico em Rondônia) para Porto Velho (praticamente final da linha telegráfica), no trajeto que ficou conhecido como BR-029, inicialmente construída no governo de JK, mais tarde designada de BR-364. No entanto, esse movimento ganhou força com o Regime Militar implantado no Brasil, que se estendeu de 1964 a 1985, com o fim do Governo do Presidente João Figueiredo.

A primeira ação do Governo Federal, já sob o regime militar, foi a chamada “Operação Amazônia” (1966 – 1970) iniciada por Castello Branco (1964-1967), portanto, o primeiro Presidente do Brasil desse período. Conforme Mahar (1978) é com a subida ao poder de um novo governo, em 1964, que o planejamento do desenvolvimento da Amazônia começou a

tomar novo rumo. Assim, a tão sonhada revisão do Plano de Valorização da Amazônia surge finalmente quando o então presidente da SPVEA, em 1964, a reconhece como uma instituição fracassada e desorganizada, incapaz de cumprir suas obrigações como órgão de desenvolvimento sócio-econômico da região (Cavalcanti, 1967; Mahar, 1978). Nesse sentido, a orientação técnica passaria a ter preponderância sobre os interesses políticos (Mahar, 1978). Em outras palavras, os órgãos criados para executar “tecnicamente” as ações do futuro Plano de desenvolvimento para a Amazônia teriam poder para tomar decisões alheias aos interesses partidários.

A “Operação Amazônia” foi formalmente instituída pela Lei n.º 5.173 de vinte e sete de outubro de 1966, em referência ao artigo 199 da Constituição Federal que trata do Plano de Valorização da Amazônia. Dessa maneira, a futura política regional, contida na “Operação Amazônia”, seria orientada para estabelecer “pólos de desenvolvimento”. No entanto, em Rondônia, tal efeito seria sentido anos depois.

O Programa de Integração Nacional (PIN), vinculado ao PROTERRA, foi estabelecido pela Lei n.º 1.106 de dezesseis de junho de 1970, porém seu foco estava direcionado à porção Oriental da Amazônia com a previsão de construção da Rodovia Transamazônica ou BR-230, uma rodovia Leste-Oeste que ligaria a Amazônia ao Nordeste e, também, com a construção da Rodovia Santarém – Cuiabá ou BR-163, uma rodovia Norte-Sul ligando-a ao Centro-Sul (Mahar, 1978). Fato que mudaria com a consolidação da BR-364. Tal consolidação, ocorrida em 1968, permitiu o início, de fato, da ocupação agrícola no então Território Federal de Rondônia, motivada pela propaganda do Governo Federal (“homens sem terra” para “terras sem homens”), o que colocava a Amazônia em grande evidência, talvez, ainda, em decorrência do mito do “Eldorado”. O resultado veio de imediato com a migração maciça para a região, iniciando, com isso, um novo modelo econômico pautado na força agrícola e pecuária, que logo levaria em destaque o futuro Estado de Rondônia no cenário regional e nacional (SEDAM, 2002). Contudo, Rondônia, não fez parte de imediato desse Programa, conforme pode ser visto em Diegues et al. (1993):

Em contraste com a Rodovia Transamazônica, Rondônia não havia sido inicialmente cogitada pelo regime militar pós-1964, como um foco importante de colonização de pequenos produtores na Amazônia Brasileira. Contudo, a abertura da BR-364 e as notícias da facilidade de compra e das terras férteis em Rondônia (que em parte refletiram a propaganda governamental sobre um novo ‘El Dorado’ na Amazônia) causaram um pique migratório sem precedentes na região (DIEGUES *et al.*, 1993, p.84).

Lopes (1983) ao complementar essa observação, afirma que após a consolidação da BR-364, se processou em Rondônia um fluxo migratório espontâneo, porém, desorganizado e irregular que, a partir de 1970, só iria se intensificar. Sobre esse assunto, o autor cita que:

No governo JK foi construída, como parte da malha viária constante do Plano de Metas, a BR 29, futura 364. Com a construção da rodovia, chegaram algumas empresas particulares, intituladas companhias de colonização que começaram a lotear e a vender terras a migrantes que se deslocavam até Rondônia, motivados pela divulgação feita a partir de 1964, da disponibilidade de terras da União (93% das terras, 7% pertenciam legalmente a particulares) a serem adquiridas por colonos que realmente desejassem integrar-se na Amazônia. Entre tais empresas estavam a Itaporanga e a Calama, que iniciaram a venda de glebas nas áreas de Espigão do Oeste e Vila Rondônia (atualmente Município de Ji-Paraná). Mesmo terras de reservas indígenas foram penetradas e ocupadas indevidamente. Esta ocupação espontânea, desorganizada e irregular, deu lugar a conflito de terras, que a partir de 1970 tomariam magnitude e intensidade crescente (LOPES, 1983, p.20).

Para Amaral (1998), a partir de 1970, a relação homem/natureza, em Rondônia, vem sendo permeada pelo processo de colonização agrícola. E nesse contexto, o INCRA passa a ser o corpo institucional incumbido pelo Governo Federal de realizar todo o processo de colonização, constante no Plano de Integração Nacional já que, antes dele, conforme Santos (1998), havia uma verdadeira confusão de órgãos federais e estaduais destinados a implantar projetos de colonização desde a década de 1950, acarretando, em 1970, numa melhor racionalização institucional. Sobre esse processo, Dias e Castro (1986), comenta:

A nível federal, a responsabilidade pelo que se poderia denominar de política de colonização foi atribuição de vários órgãos ao longo da história. Nos anos 50, foi uma incumbência do INIC (Instituto Nacional de Imigração e Colonização); e, em 1962, foi entregue à SUPRA (Superintendência de Política Agrária); e, em 1964, essa função foi desdobrada com a criação de dois novos órgãos: o IBRA (Instituto Brasileiro de Reforma Agrária) e o INDA (Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário). Ficaram a cargo do primeiro as chamadas áreas prioritárias para a reforma agrária, cabendo ao segundo as iniciativas promovidas fora das áreas prioritárias. Finalmente, em 1970, esses dois órgãos fundiram-se novamente, passando suas respectivas atribuições para um novo órgão: o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) (DIAS e CASTRO, 1986, p.19).

Assim, em 1970, o Governo Federal implanta em Rondônia o Projeto de Colonização Integrada (PCI) de Ouro Preto, por intermédio do INCRA, ao longo da BR-364, no centro leste do Território (Diegues *et al.*, 1993; Planaflores, 1998) como forma de atender e organizar essa migração inicialmente evidenciada para a região. Portanto, o PIC - Ouro Preto foi o primeiro projeto de colonização dirigida que fora modelado depois que o Projeto de Colonização Integrada, ter sido iniciado na Transamazônica, o qual, ainda se encontrava em andamento (Muller, 1980). E desse modo, mesmo evidenciadas as falhas desse modelo inicialmente implantado na região da Transamazônica, o PIC- Ouro Preto, em Rondônia, é

instalado insinuando, com isso, que as instituições brasileiras parecem não ter aprendido muito com a experiência de gestão dos projetos de colonização da Transamazônica (MORAN, 1984). Contudo, pelas circunstâncias desta decisão e pelos acontecimentos seguintes, realmente evidenciara a falta de planejamento inicial do governo em relação a Rondônia. As decisões sobre a colonização, tomadas em 1970, simplesmente foram decorrentes de fatos inesperados, sem planejamento, a priori. E de repente, ao se verem diante de um fluxo migratório cada vez mais significativo, vem a decisão de se instalar, ali, um PCI. Tanto é que, inicialmente programada para assentar 500 famílias (Martine, 1978; Mueller, 1980), dentre elas, as abandonadas pela colonizadora Calama S/A<sup>4</sup>, numa área de aproximadamente 160.000 hectares, já no ano seguinte de sua criação, tal área fora ampliada para 450.000 hectares (Planaflo, 1998), levando o INCRA, em 1974, a assentar, aproximadamente, 4.000 famílias no PCI – Ouro Preto (MARTINE, 1978; MUELLER, 1980).

Nota-se, portanto, que a decisão de criar o primeiro assentamento dirigido em Rondônia, pelo Governo Federal, nasceu, a nosso ver, de um viés e não por obra da ação planejada do governo. Isto, porém, é mais evidente quando se analisa dois fatos. O primeiro deles refere-se ao I PND, que não contemplava o Território Federal de Rondônia como área prioritária dessa política fato, porém, oposto ao observado para a região da Amazônia Oriental que concentrara os principais programas existentes nesse plano, em especial, aqueles vinculados a Transamazônica e a BR-163 (Brasília-Santarém) que, com isso, passaram a ter tratamento especial do governo. Embora, Moran (1984) tenha afirmado que, antes de 1970, Rondônia fora pouco ocupada em decorrência de grande parte de seu território ser inacessível ao transporte fluvial, ela, ainda sim, existiu. Tal indício pode ser visto quando da decisão do Presidente JK em abrir a rodovia BR-29, posteriormente chamada BR-364, na década de 1950, possibilitando a ligação de Brasília a Porto Velho, via Mato Grosso, em parte, pela influência da descoberta da Cassiterita em Rondônia. Portanto, o segundo fato estaria relacionado à construção da referida rodovia federal que passou, então, a estimular a vinda de pessoas para o Território de Rondônia, desde a década de 1950, mesmo tal rodovia não estando pavimentada, fato que ocorreria anos depois.

Assim, não é de se estranhar que a população de Rondônia tivesse crescido 90% no intervalo de 1950/1960 e 53% no intervalo de 1960/1970, conforme apontado por Laranjeiras

---

<sup>4</sup> Inicialmente o projeto tinha o objetivo de resolver os problemas de cerca de 300 famílias que haviam sido atraídas para Rondônia por esta empresa e depois abandonadas (Martine, 1978).

(1979). Contudo, é, em 1970, com a abertura da porção sudeste de Rondônia, via BR-364, que uma onda migratória sem precedentes na Amazônia (Moran, 1984) entrou em ebulição, o que fez surgir graves conflitos, acendendo o alerta vermelho do governo. Embora a experiência da ação do Governo Federal, no lado Oriental da Amazônia brasileira, a exemplo da Transamazônica, que trouxe graves conflitos de terras, conforme apontado por Schmink (1982), não se evidenciou esforço no sentido de remediá-los em Rondônia. Portanto, o grande contingente populacional, vindo principalmente do Sul do país, atraído pela divulgação do Projeto feito pelo Governo Federal, logo demonstraria para este último, a necessidade de uma nova tomada de decisão que viesse amenizar os impactos do PIC – Ouro Preto, pois já se evidenciava grandes conflitos sociais e invasões de terras alheias ao projeto. Diante de tal circunstância, foram autorizadas pelo Governo, como forma de atenuar os problemas observados no PCI- Ouro Preto, bem como de outras regiões que já evidenciava presença humana desorganizada, a criação de mais quatro PCI's. Em decorrência do viés migratório para Rondônia, os PCI's criados foram os de Sidney Girão, Ji-Paraná, Paulo Assis Ribeiro e Padre Adolfo Rohl. De acordo com Moran (1981, 1982), a função do INCRA, nesse processo, envolvia a tentativa de regularizar a ocupação da terra e a emissão de títulos de propriedade. Além do PCI, o governo adotou, também, em Rondônia, os chamados PAD's – Projetos de Assentamento Dirigido, porém, vinculado ao fluxo espontâneo de migrantes, que tinha por objetivo contemplar os agricultores com maior experiência agrícola e que apresentasse estrutura considerada suficiente para obtenção de recursos financeiros junto ao BASA, ficando o INCRA, nesse caso, com a responsabilidade pela seleção e assentamento dos beneficiários, pela infra-estrutura, loteamento e titulação (CUNHA, 1985).

Embora, entre 1970 e 1978, já tivessem sido instalados sete projetos dirigidos de colonização em Rondônia, com o assentamento de 23.210 famílias de colonos, conforme Souza e Pessoa (2009), ou seja, cinco PCI's e dois PAD's, mesmo assim, não fora o suficiente para sanar os conflitos inerentes a onda de migração, o que exigiu uma nova ação do Governo Federal. Assim, em 1980, foi criado o Projeto de Assentamento Rápido – PAD, que tinha por objetivo solucionar o excedente de famílias localizadas em lotes alheios aos projetos oficiais que até, então, não tinham sido vinculadas ao projeto. Contudo, para que fosse atendido o máximo de colonos, a solução encontrada pelo Governo, foi a distribuição de lotes pela metade do que vinha acontecendo anteriormente, ou seja, as áreas dos lotes passou a ser, em média, de 50 hectares, bem como não vinham mais acompanhada de linhas que

possibilitassem seu acesso. Talvez essa atitude demonstre um pouco, o quão distante estava o projeto de colonização implantado em Rondônia, em relação ao planejamento do desenvolvimento idealizado pelo Governo no início da década de 1970. A partir daí, o Estado passa a inserir o Território Federal de Rondônia nos Planos Nacionais de Desenvolvimento, iniciando um processo de colonização mais dirigida.

O trade off “Desenvolvimento e Conservação” realmente se fez presente durante todo o processo de colonização agrícola de Rondônia, levando sempre o primeiro a se sobrepôr em relação ao segundo. E, com isso, o resultado desse processo inicial de colonização que caracterizou a década de 1970 e continuaria a ser sentida na década de 1980, não poderia ser diferente. Em Rondônia, os processos de expansão rápida e de desmatamento acelerado passam a fazer parte cada vez mais comum das estatísticas oficiais. Porém, além do trade-off “desenvolvimento e conservação”, também veio o processo migratório de 1970 acompanhado de um conjunto de conflitos sociais envolvendo especuladores de terra, pecuaristas, migrantes sem terra, povos indígenas, seringueiros e outras populações que, segundo Diegues *et al* (1993), criava uma situação de violência em um clima geral de ausência de leis. Tal impacto, sentido pelo Governo Federal, em decorrência do viés migratório observado para o Território Federal de Rondônia, nas décadas de 1950, 1960 e, principalmente, 1970, o levará, já no II PND (BRASIL, 1974), a dar prioridade à região. Porém, há um elemento importante a ser considerado. O cenário brasileiro, pois, se tratava do fim de um período de expansão, em que o Brasil fora marcado pelo que ficou conhecido como “milagre brasileiro”, de 1967 a 1973, que, segundo Costa (1992) teve como motor o setor de produção de bens de consumo duráveis, também chamado de bens de consumo de luxo, que, a seu ver, era oligopólico e com elevado grau de desnacionalização, cuja capacidade de acumulação esteve dada por restrições alfandegárias de mercado e pelas garantias institucionais e políticas de sustentação de uma demanda efetiva garantida por amplo financiamento do consumo e, paradoxalmente, por níveis crescentes de concentração da renda. O fim desse processo elevou a pressão do setor sobre o Governo que diante de tal situação de crise passou a tomar medidas em prol desse novo equilíbrio de mercado. O ambiente de crise desse período pode ser visto em Costa (1992) quando comenta:

Em 1974, vislumbra-se já uma tendência recessiva proveniente desses obstáculos. Associadas a essa tendência detectam-se, então, pressões inflacionárias derivadas da resposta dos setores oligopólicos, em particular dos ligados à produção de bens de consumo duráveis, elevando o preço

para garantir as suas margens de lucro em condições de queda nos negócios, de redução das vendas (COSTA, 1992, p.28).

A saída? Estimular a indústria nacional com a política de substituição de importações. Assim, conforme o autor em tela:

Uma resposta a esse conjunto de restrições foi pensada no II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND que previa a retomada de elevados níveis de crescimento pela substituição de importações de bens de produção. Seriam montados vários ramos de produção e ampliados outros com o intuito de dinamizar a produção de máquinas e equipamentos (os denominados bens de capital) e esperava-se que daí resultassem efeitos estimuladores de toda a economia (COSTA, 1992, p.29).

É, portanto, dentro desse contexto que o Governo Federal passa, também, a olhar o Território Federal de Rondônia como uma região possuidora de potencial dinamizador, apesar dos percalços do início da colonização e dos grandes conflitos socioambientais surgidos, já nos primeiros anos de 1970, transformando essa região em “pólo de desenvolvimento”. Desta maneira, a forte migração para o Território, a qual levou ao surgimento dos primeiros núcleos urbanos ao longo da BR-364, e a prática evidenciada da mineração da cassiterita, minério do estanho, foram fatores essenciais que permitiu que Rondônia fosse incluída como parte do planejamento contido no II Plano Nacional de Desenvolvimento, quando entra em vigor o POLAMAZÔNIA – Programa de Pólos Agropecuários e Agro-minerais da Amazônia (1974 – 1979). Assim, dentro da ótica do Programa, Rondônia, agora como “pólo de desenvolvimento”, passaria a apresentar os seguintes objetivos:

Conclusão das novas instalações portuárias em Porto Velho; apoio ao projeto de aproveitamento hidroelétrico da Cachoeira de Samuel; estudos para a expansão da cultura cafeeira (500 pés plantados, com o apoio do IBC); implantação de lavouras cacauceiras em áreas selecionadas pela CEPLAC<sup>5</sup>; expansão da mineração de cassiterita; apoio aos núcleos urbanos de Porto Velho e Vila Rondônia; e, desenvolvimento da navegação fluvial (BRASIL, 1976, p.7).

Maciel (2004) reforça o que foi dito anteriormente ao apontar dois fatores macrorregionais essenciais para a inserção do Território Federal de Rondônia, como “pólo de desenvolvimento”. O primeiro deles estaria relacionado com a reserva do minério de cassiterita e o segundo com a qualidade de suas terras para agricultura. Contudo, a força de trabalho necessária para consolidar esse projeto, viria do já conhecido processo migratório, portanto, via colonização. Porém, conforme o autor é no nível microrregional que a concepção de pólo de desenvolvimento se mostra extremamente engenhoso, ao fazer a seguinte análise:

---

<sup>5</sup> Este terá profundo impacto na mesorregião Leste Rondoniense, onde a CEPLAC concentrou grande parte dos projetos, principalmente, em sistemas de consórcio, a exemplo do observado com a cultura do café.



É no nível micro, todavia, que a concepção da teoria dos pólos, no caso de Rondônia, se mostra extremamente engenhosa: acompanhando o eixo da BR-364, que corta o Estado de Sudeste a Noroeste, os PIC's Gy-Paraná, Ouro Preto e Adolpho Rohl mais os PAD Burareiro e Marechal Dutra formam um continuum urbano de 300 km, que originou as cidades mais desenvolvidas do Estado – pela ordem, Cacoal, Presidente Médici, Ji-Paraná, Ouro Preto d'Oeste e Ariquemes. Essas cidades ficam no centro de cada projeto (MACIEL, 2004, p.98).

A engenhosidade a que se refere o autor em tela, diz respeito ao fato desse programa ser uma concretização teórica, dado os índices de desenvolvimento por ele apresentado, indicando o modelo de Rondônia como o mais acabado dessa lógica. Fato que pode ser sentido, quando se refere ao seguinte trecho de seu trabalho:

A concepção de colonização integrada se baseia, acima de tudo, numa integração espacial através de uma rede viária, que, aqui, tomou a forma razoavelmente de plano cartesiano, e de uma integração social através de um continuum urbano-rural, que nesse sentido vai do pequeno ao grande proprietário. Como escoamento dessa lógica, no início dos anos 80, na bifurcação de Linhas e Travessões são planejados e, a partir de 82, construídos 22 Núcleos Urbanos de Apoio Rural – os NUARs, que se situam algo em torno de 50 km de distância da BR-364 e que, posteriormente, serão transformados em municípios, num processo fulminante de urbanização rural (MACIEL, 2004, p.99).

É durante a fase do POLAMAZÔNIA que se permitiu vivenciar o período mais intenso de colonização dirigida em Rondônia, bem como, é dentro dele que esse modelo de colonização se esgotou, passando a ser, com isso, eminentemente espontânea (Maciel, 2004). Para facilitar a compreensão da força migratória desse período, representada pela faixa de anos entre 1970 e 1980, verifica-se que a população do Território Federal de Rondônia saíria de 111.064 para 492.744 pessoas, o que, em termos relativos, representou um crescimento de 343,65% superior ao dos vinte anos anteriores reunidos (Laranjeiras, 1979; Cunha, 1985). Desse processo migratório dinâmico, logo resultou o surgimento de áreas urbanas ao longo da BR-364 em Rondônia que, conforme Monte-Mor (1980):

Diferentemente do que se possa imaginar, é um espaço social urbano que vem se estruturando no meio da selva amazônica. Este é um ponto importante que se deve ter presente. Rondônia é uma fronteira agrícola que já nasceu urbana. Neste sentido, é uma realidade urbana nova no Brasil e extremamente peculiar (MONTE-MÓR, 1980, p.24).

Contudo, conforme Santos (1998), à altura do início da década de 1980 ficou claro que o eldorado acenado pelo governo aos despossuídos do país inteiro havia gerado uma gama complexa de problemas e conflitos. Se considerado, também, que foi na década de 1970 que emerge, em Estocolmo, Suécia, um movimento de amplitude global que passaria a condenar ações e políticas governamentais contrárias aos princípios gerais estabelecidos nessa primeira

grande Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano, da qual a tornaria, já na década de 1980, uma bandeira de discussão ideológica, científica e política, através da terminologia do “Desenvolvimento Sustentável”, teria, em Rondônia, um amplo laboratório de estudos e críticas. Porém, olhando sob o prisma do desenvolvimento não há como negar o progresso da região e da institucionalização de um novo cenário político e administrativo, vinculado à construção da BR-364 e do seu conseqüente fluxo migratório para Rondônia. É, portanto, na década de 1970 que esses sinais começam a aparecer. Como já visto anteriormente, o Território Federal de Rondônia que até o ano de 1976 era constituído por somente dois municípios, Guajará-Mirim e Porto Velho, ambos localizados na mesorregião do Madeira-Guaporé, começam a sofrer desmembramentos em detrimento de uma nova força situada no eixo Leste-Rondoniense, o que provocou, já no ano seguinte, em 1977, o surgimento de mais cinco municípios, dando início a uma nova mudança institucional em Rondônia. Assim, foram criados pela Lei n.º 6.448 de onze de outubro de 1977, os municípios de Ji-Paraná, Cacoal e Pimenta Bueno, todos desmembrados de Porto Velho; e Vilhena, desmembrado de Porto Velho e também de Guajará-Mirim<sup>6</sup>.

É, pois, dentro desse cenário que surge, em maio de 1981, o Programa de Desenvolvimento Integrado para o Noroeste do Brasil – POLONOROESTE (1982 – 1992), inserido no III PND. Aliás, este programa teve grandes impactos em Rondônia, pois é através dele que se efetivou a pavimentação da BR-364, trecho sob a qual já em décadas passadas fora a principal linha de chegada dos migrantes, agora, simbolizando um novo momento histórico para Rondônia, juntamente com outras malhas rodoviárias do Estado<sup>7</sup>. Portanto, o objetivo desse programa era de integrar a região ao mercado, transformando a rodovia federal em corredor de exportação. Contudo, do ponto de vista socioambiental, o POLONOROESTE sofreu severas críticas, a exemplo de Browder e Goldfrey (1997), ao comentarem que a pavimentação da BR-364, com apoio do Banco Mundial, possibilitou enormes fluxos migratórios do sudeste do Brasil, que resultou em assentamentos desordenados, disseminando o desmatamento, a invasão de terras indígenas, a mineração de pequena-escala que levou à poluição dos rios pelo mercúrio e a predatória extração de madeira que degradava as florestas. Porém, do ponto de vista produtivo, esta se mostrou altamente positiva. A formação social

---

<sup>6</sup> Em meados da década de 1990 chega-se a atual divisão política e administrativa do estado de Rondônia com seus 52 municípios.

<sup>7</sup> Em 1981, o Território Federal de Rondônia é elevado à condição de Estado de Rondônia.

resultante do processo migratório, ocorrido, principalmente, a partir da década de 1970, em decorrência da BR-364, foi sólida o suficiente para colocar a porção Leste-Rondoniense como a mais dinâmica do Estado em poucos anos.

Por outro lado, a questão ambiental foi, sem dúvida, um dos grandes gargalos que acompanhou e manchou esse súbito crescimento do Estado, decorrente do processo migratório evidenciado a partir da construção da BR-364. Assim, considerando, agora, o período de transição que se encontrava o país para a realização da II Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992, diante do qual os Chefes de Estado presentes nesta Conferência se comprometeram em adequar suas políticas públicas em prol do conceito de “Desenvolvimento Sustentável”, contido no Relatório Brundtland, é provável que tais fatores tenham tido algum efeito na decisão do Governo Federal para, no início da década de 1990, aprovar um novo processo de planejamento instrumentalizado pelo Zoneamento Ecológico-Econômico no Estado de Rondônia. Iniciava-se, com isso, a vigência de um novo programa, o PLANAFLORO – Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia, aprovado pelo Senado Federal, em março de 1992, e efetivado de fato, em 2003, visando implantar uma abordagem mais aperfeiçoada para o manejo, a conservação e o desenvolvimento dos recursos naturais do Estado, vinculado ao Zoneamento Sócio-Econômico e Ecológico, conforme disposto pelo Decreto Estadual n.º 3.782, de quatorze de junho de 1988.

Assim, o PLANAFLORO surge em decorrência de críticas sofridas pelo projeto POLONOROESTE, no que tange a questão socioambiental. Conforme Ott (2002), o POLONOROESTE, dentre seus cinco principais objetivos, constavam o de permitir a integração nacional, a ocupação demográfica da região, o aumento da produção e da renda da população, a redução das disparidades de desenvolvimento em nível inter e intra-regionais e, também, a harmonização desses primeiros objetivos com a questão ambiental e indígena. Embora “bem-sucedido” nos quatro primeiros deles, foi nesse último que se mostrou a necessidade de uma nova política de desenvolvimento mais atenta com os princípios ecológicos e antropológicos da região. Constituiu-se, desta maneira, o PLANAFLORO como uma resposta do BIRD, do Governo Federal e do Governo do Estado de Rondônia, aos graves problemas sociais e ecológicos engendrados pelo processo de expansão das atividades econômicas em Rondônia, pela intensificação da apropriação e uso dos recursos naturais, em favor da agropecuária e da exploração madeireira e mineral, herança do projeto antecessor,

POLONOROESTE (Stroh, 1998; Ott, 2002). Tal falha, porém, pode ser vista em Ott (2002) quando revela:

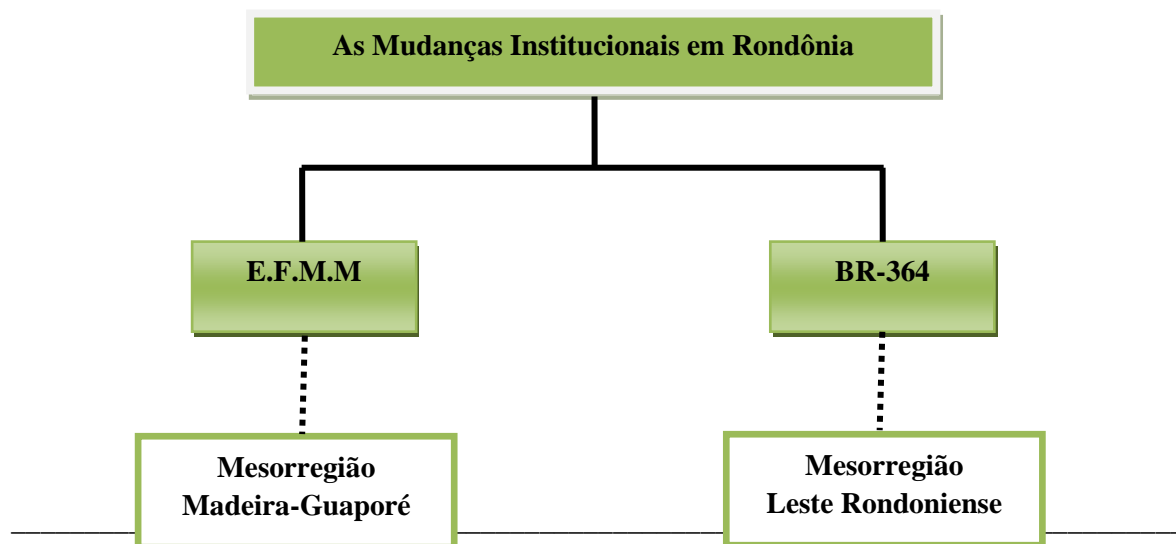
Quando os satélites fotografaram a grande fogueira que devorava as florestas rondonienses, o POLONOROESTE demonstrava visualmente a sua falência. A devastação ambiental foi tão intensa que se tornou necessário buscar amparo em uma nova concepção, um novo modelo que harmonizasse desenvolvimento e proteção ambiental para dar continuidade ao progresso regional (OTT, 2002, p.122).

Este desenho ganha corpo institucional quando se valida o Zoneamento Ecológico e Econômico do Estado de Rondônia e impõe, com ela, uma divisão clara daquelas regiões que seriam privilegiadas com políticas de desenvolvimento pautadas para o setor primário, principalmente pelas políticas de fortalecimento da atividade agropecuária, e aquelas outras destinadas a políticas ambientais mais contundentes, o que eleva rapidamente o número de áreas legalmente protegidas no Estado, sob a forma de unidades de conservação da natureza e de terras indígenas. A lógica desse desenho visou destinar para a parte Leste Rondoniense, tal zona de potencial de desenvolvimento do setor primário, principalmente, ficando, porém, para a mesorregião Madeira-Guaporé, em especial, o grande quantitativo e a grande área das unidades de conservação e de terras indígenas existentes no Estado. Contudo, como forma de minimizar os efeitos desiguais de desenvolvimento, foi criada, no início da década de 1990, a Área de Livre Comércio de Guajará-Mirim, sob a gerência da SUFRAMA, que passou a estimular o desenvolvimento da região a partir de uma política de incentivos fiscais. Contudo, a abertura do comércio brasileiro para os produtos estrangeiros, nessa mesma época, acarretaria um duro golpe para a região que, já vivenciava um longo período de crise econômica. Assim, a região do Madeira-Guaporé ainda, hoje, tenta encontrar uma luz que a coloque novamente no trilho do progresso, pois, a nosso ver, a mesma parece, ainda, sentir o impacto da crise do setor da borracha, permanecendo, quase todo o período que marca a segunda mudança institucional em Rondônia, em uma espécie de profundo isolamento, caracterizado por certa postura de indiferença do ponto de vista político-econômico do Governo em relação à região.

A principal contribuição, porém, da região Madeira-Guaporé, em especial, a cidade de Guajará-Mirim, foi fazer parte desse projeto do zoneamento como a principal região “fiel depositária” de uma imensidão de áreas de unidades de conservação e de terras indígenas que, de certa forma, ajudou e continua ajudando a minimizar a imagem negativa de devastação ambiental do Estado, contraída em decorrência do processo migratório e das ações do

Governo, após a abertura da BR-364, transformando-a, assim, como uma espécie de região de “compensação ambiental” para os projetos de desenvolvimento idealizados para a região Leste Rondoniense. Isso, porém, parece reproduzir o aspecto cultural embutido no processo histórico de formação socioeconômica do Estado de Rondônia onde, como se viu, a cultura extrativista esteve presente de forma marcante no contexto histórico de sua porção Madeira-Guaporé e a cultura produtiva de base agropecuária, por sua vez, de forma marcante em sua porção Leste Rondoniense. Dessa maneira, subentende-se com base nos mecanismos auto-reforçantes de North (1990) que este desenho pode, também, corresponder aos interesses daqueles que estão no poder. Nesse caso, se a fonte de poder advém dos interesses econômicos e políticos da região Leste-Rondoniense, é compreensível que haja uma tendência de privilegiar tal região.

Contudo, uma nova mudança institucional parece estar se configurando na região do Madeira-Guaporé com a construção das usinas hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio, ambas às margens do rio Madeira. Além destas, mais duas estão previstas para a região de Guajará-Mirim. Isto, muito provavelmente, terá grandes impactos sobre a região Madeira-Guaporé, de forma mais específica, e para o Estado de Rondônia, de uma forma mais geral. No entanto, só as futuras pesquisas se encarregarão de analisar se de fato, tais empreendimentos corresponderão a uma nova fase da história econômica rondoniense, que ora se acredita que esteja em pleno processo de estruturação. Isto posto, as mudanças institucionais abstraídas pela pesquisa podem ser visualizadas na Figura 4.





**Figura 4: Mudanças institucionais do Estado de Rondônia**

Fonte: CAVALCANTE (2011).

Porém, como forma de melhor compreender as análises críticas realizadas por este trabalho dentro do campo de pesquisa do institucionalismo de North, tornou-se necessário apresentar alguns gráficos em nível mesorregional que, a nosso ver, possibilitam um maior poder de entendimento daquilo que se objetivou demonstrar. Assim, as Figuras 5, 7 e 9 retratam a característica agropecuária da Mesorregião Leste Rondoniense, ao passo que as Figuras 6, 8 e 10 indicam uma tendência extrativista da Mesorregião Madeira-Guaporé que concentra a grande maioria das unidades de conservação do estado de Rondônia. Portanto, esta característica tem profunda relação com a dinâmica da sociedade nas distintas regiões.

A Figura 11, por sua vez, evidencia a pressão da atividade agropecuária do Leste Rondoniense em direção à região do Madeira Guaporé que pelo fato de possuir terras recém desmatadas, comportam maior cabeça de gado em relação à Leste Rondoniense. Fato que fica mais evidenciado com o avanço do desmatamento em ambas as mesorregiões de Rondônia (Figura 12).

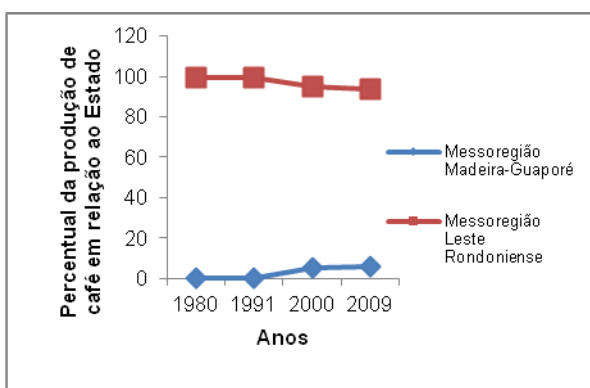


Figura 5 - Percentual mesorregional da produção de café em relação ao Estado de Rondônia

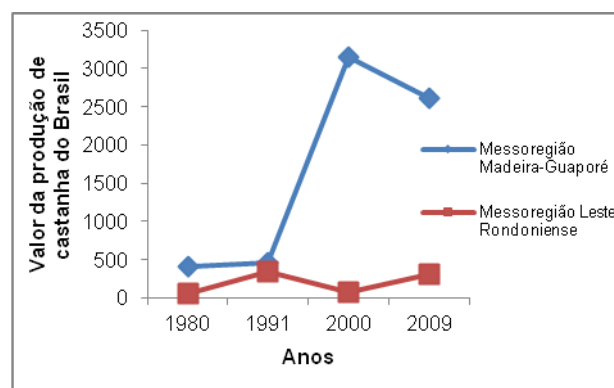


Figura 6 - Valor da produção mesorregional de castanha (Mil R\$) em Rondônia

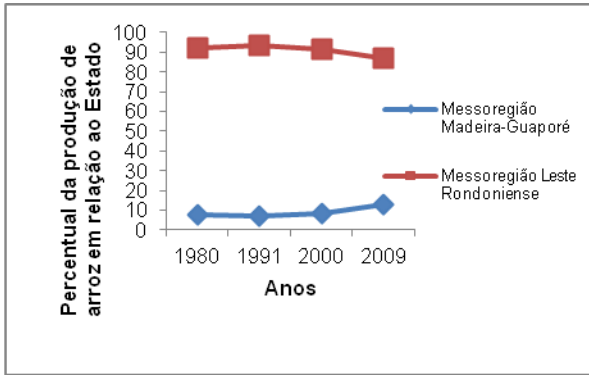


Figura 7 - Percentual mesorregional da produção de arroz em relação ao Estado de Rondônia

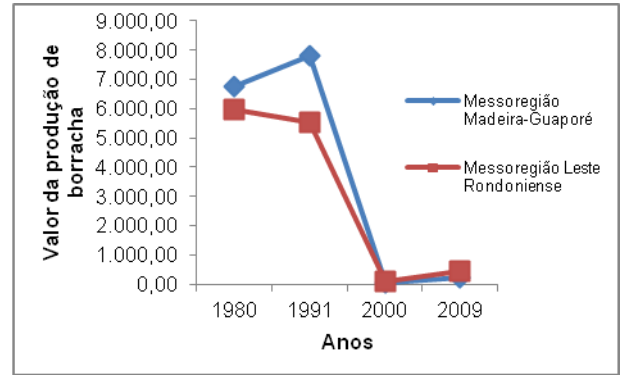


Figura 8 - Valor da produção mesorregional de borracha (Mil R\$) em Rondônia

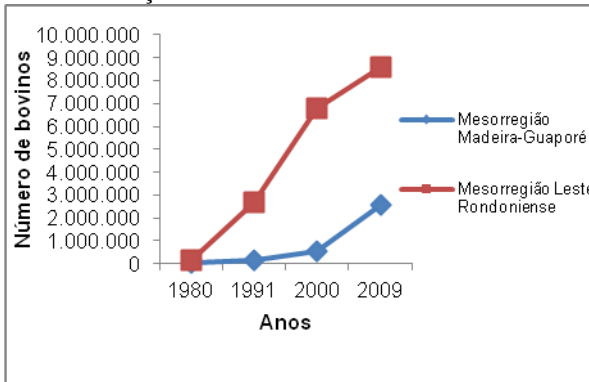


Figura 9 - Número de bovinos por mesoregião do Estado de Rondônia

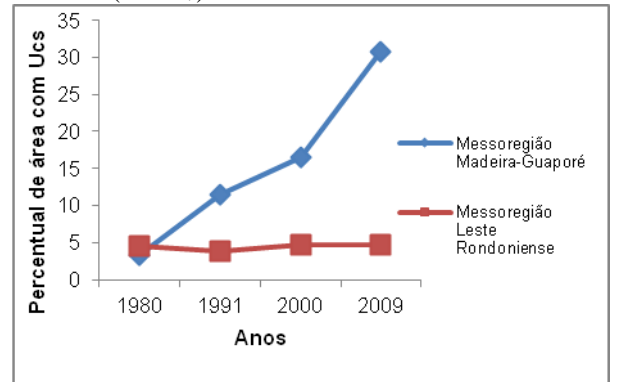


Figura 10 - Percentual de área com UC's por mesoregião do Estado de Rondônia

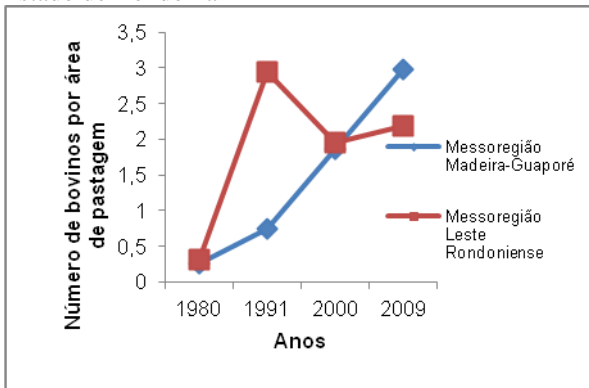


Figura 11 - Número de bovinos por área de pastagem em nível mesorregional de Rondônia

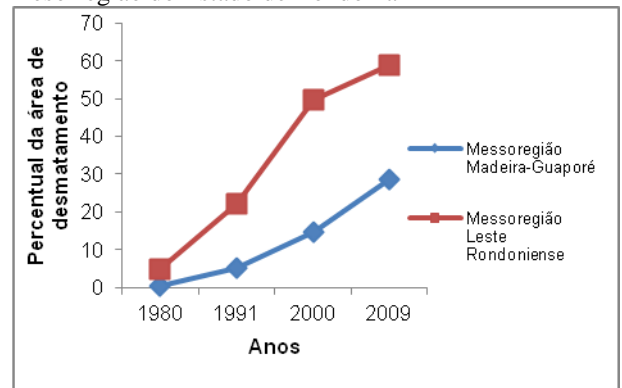


Figura 12 - Percentual de desmatamento por mesoregião do Estado de Rondônia

## CONCLUSÃO

Com base nos dados apresentados e das análises realizadas a partir deles, se percebe que a mesorregião Leste Rondoniense vem contribuindo mais fortemente com o aspecto vinculado ao “desenvolvimento”. Por outro lado, a mesorregião Madeira-Guaporé se configurou como a maior detentora de áreas de preservação ambiental do Estado, que envolve as unidades de conservação da natureza e as terras indígenas. Este cenário demonstra ser mais grave do que apontado por Siena (2002), ao determinar o nível de progresso estadual em direção ao desenvolvimento sustentável que indicou uma situação de “quase insustentável” para o ano de 2002. Porém, olhando sob o prisma micro e mesorregional, adotado por esta pesquisa, se percebe claramente que no estado de Rondônia o trade off “desenvolvimento e conservação” tende a ser intensificado quando visto sob a perspectiva do desenvolvimento endógeno, ou seja, este aspecto se mostra polarizado entre as mesorregiões do Estado: de um lado, a mesorregião Leste Rondoniense, com fortes características vinculadas ao “desenvolvimento” e, do outro, a mesorregião Madeira-Guaporé, com forte apelo “ambiental”. Esta característica possibilita certo equilíbrio, o que poderia ser traduzido em um determinado nível de desenvolvimento sustentável em decorrência de uma análise focada puramente na média geral do Estado. No entanto, quando se analisa localmente, numa perspectiva micro e mesorregional, por exemplo, se percebe o quanto Rondônia ainda está por caminhar já que o trade off “desenvolvimento e conservação”, nesta perspectiva, se mostra grandemente polarizada, conforme dito anteriormente.

Esta situação de (in)sustentabilidade fica mais evidenciada quando se verifica que na última década houve uma forte pressão das atividades agropecuárias da mesorregião Leste Rondoniense em direção à mesorregião Madeira-Guaporé nos mesmos moldes tecnológicos de quarenta anos, os quais se baseavam na técnica do *shifting cultivation*. A microrregião de Porto Velho, em especial, representada pelo município de Nova Mamoré, e a microrregião de Guajará-Mirim, através do município de Costa Marques, são exemplos deste descompasso que pode levar rapidamente à mesorregião Madeira-Guaporé a vivenciar os mesmos caminhos seguidos pela mesorregião Leste Rondoniense se, de fato, não houver uma política clara de desenvolvimento sustentável dentro de uma perspectiva endógena. Pois como pode ser detectado pela pesquisa, o modo em que foram idealizadas as áreas protegidas do Estado demonstra que elas partiram de cima para baixo, sem que houvesse uma discussão em nível local que aclamasse tal política a partir da base.

A microrregião de Guajará-Mirim, nesse processo, demonstrou ser a “fiel depositária” de tamanho recurso ambiental, a exemplo do município de mesmo nome que apresenta quase a sua totalidade, aproximadamente 92% de seu território, sob a forma de unidades de conservação da natureza e terras indígenas. Embora se reconheça o aspecto positivo da criação das áreas protegidas, a forma como foram criadas é um tanto questionável. Não é de se estranhar que um Estado grandemente criticado pelos modelos de desenvolvimento implantados na região, principalmente durante as décadas de 1970 e 1980, traduzidos em sérios prejuízos ambientais e de extermínio de indígenas, tenha encontrado uma maneira de amenizar sua imagem perante o cenário nacional e internacional através da adoção de uma política ambiental mais contundente. No entanto, fica evidenciado, sob o prisma



institucionalista, o caráter auto-reforçante desta política no Estado, principalmente quando se analisa a representatividade política das mesorregiões de Rondônia com forte superioridade da mesorregião Leste Rondoniense em relação à mesorregião Madeira-Guaporé no que diz respeito ao número de deputados estaduais e federais eleitos durante sua trajetória histórica, conforme apontado por Cavalcante (2011). Isto é, como a mesorregião Leste Rondoniense se configurou como a região mais importante do Estado é de se esperar que esta região dite às regras do jogo, reservando para si o direito líquido e certo de promover seu desenvolvimento com base em atividades econômicas tradicionais vinculadas ao setor primário, em especial. Deixando, portanto, para a mesorregião Madeira-Guaporé a responsabilidade pela preservação ambiental, com isso, transferindo para esta última o papel de mesorregião de “compensação ambiental” em detrimento do desenvolvimento de base tradicional evidenciado na porção Leste Rondoniense. E, dentro deste prisma, se conclui que não há como desenvolver sustentavelmente o Estado de Rondônia se tal pensamento perdurar para as próximas gerações. É preciso olhar urgentemente para o aspecto do desenvolvimento sustentável em nível local, sob pena, de assim não o fizer, de vivenciar mais municípios da porção Madeira-Guaporé entrando na listagem do “Arco do Desmatamento”, a exemplo do município de Nova Mamoré, microrregião de Porto Velho, que passou a fazer parte deste rol indesejável.

Contudo, não se quer, com isso, desmerecer o nível técnico utilizado para o ZEE/RO. Embora se reconheça a importância técnica envolvida neste estudo, a questão político-institucional, a nosso ver, exerceu um peso determinante no direcionamento da política ambiental do Estado de Rondônia, a ponto de “brindar” a mesorregião Madeira-Guaporé com o maior quantitativo, em termos absolutos e relativos, de unidades de conservação, bem como de terras indígenas, possibilitando que municípios, como o de Guajará-Mirim, passe, agora, a ter o desafio de encontrar novas formas de desenvolvimento baseada num contexto não tradicional. Não se deseja, com isso, mudar este cenário, mas evidenciar esse aspecto ajuda a entender o processo de mudança institucional constatada no território rondoniense. Cabe, portanto, a estas regiões de significativa presença de área de preservação ambiental, em especial, a cobrança pela busca de um novo rumo, de um novo caminho. Assim, o contexto histórico de Rondônia, de fato, estaria atuando a ponto de interferir no processo de desenvolvimento regional, o que comprova o alcance da teoria de Douglass North para áreas periféricas, a exemplo desta porção territorial da Amazônia Ocidental brasileira.

## Referências

- AMARAL, J.J.O. **Os latifúndios do INCRA: a concentração de terra nos projetos de assentamento em Rondônia**. Tese (Doutorado). Doutorado em Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, 1998.
- AREND, M. Atraso via modernização cultural: uma leitura evolucionista das obras de Raymundo Faoro e de Celso Furtado. **Economia**, Brasília, DF, v.9, n.3, p. 651-681, set./dez., 2008
- BARCELOS, R.M. **A nova economia institucional: teoria e aplicações**. Programa especial de treinamento – PET, Brasília, DF: UnB, 22 de setembro de 2003.
- BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília: DF: Presidência da República, 1974.
- BROWDER, J.O. e GODFREY, B.O. **Rainforest cities: urbanization, development, and globalization of the Brazilian Amazon**. USA, NY: Columbia University Press, 1997.
- CÁRDENAS, E. e OJEDA, J. La nueva economía institucional y la teoría de la implementación. **Revista de economía institucional**, v. 4, n. 6, primer semestre, 2002.
- CAVALCANTE, C.M. **Análise metodológica da economia institucional**. Tese (Mestrado). Universidade Federal Fluminense, UFF. Mestrado em Economia, Rio de Janeiro, 2007.
- CAVALCANTE, F.R.C. **Análise da desigualdade regional no estado de Rondônia à luz da teoria institucionalista de Douglass North**. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, UFPA, NAEA, Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, 2011.
- CAVALCANTI, M.B. **Da SPVEA à SUDAM: 1964-1967**. Belém: SUDAM, 1967.
- COASE, R. H. The Nature of the Firm. **Economica**, n. 4, november, 1937.
- COSTA, F.A. **Ecologismo e questão agrária na Amazônia**. Belém: SEPEQ/NAEA/UFPA, 1992.
- CUNHA, S.R.P. **O xadrez da terra: um estudo da colonização de Rondônia**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Pará, UFPA. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Belém, PA, 1985.
- DIAS, G.L.S. e CASTRO, M.C. **A colonização oficial no Brasil: erros e acertos na fronteira agrícola**. São Paulo: IPE, 1986.
- DIEGUES, A.C.; MILLIKAN, B.; CASTRO, E.M.R. de; HEBETTE, J.; SANTOS, A.C.M. dos; FERRAZ, I.; GIANNINI, I. **A dinâmica social do desmatamento na Amazônia: populações e modos de vida em Rondônia e sudeste do Pará**. São Paulo: UNRISD: NUPAUB – Universidade de São Paulo, 1993.
- ESTÊVÃO, J. **Desenvolvimento econômico e mudança institucional: o papel do Estado**. Texto apresentado na Conferência Internacional Economic Policies in the New Millenium/Políticas Econômicas no Novo Milênio, organizada pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC), em 16 e 17 de Abril de 2004.
- IGLIORI, D.C. Economia espacial do desenvolvimento e da conservação ambiental: uma análise sobre o uso da terra na Amazônia. **Cienc. Cult.**, vol.58, nº.1, São Paulo Jan./Mar. 2006.
- LARANJEIRAS, V. **A população urbana e sua evolução no Território Federal de Rondônia**. Porto Velho: Mimeo, fevereiro de 1979.

LOPES, E.S.A. **Colonização agrícola em Rondônia: a relação parceleiro-agregado como manifestação de resistência à expropriação.** Dissertação (Mestrado). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, UFRRJ. Mestrado em Técnicas Agrícolas., 1983.

MACIEL, A.C. **Dinâmica do processo de ocupação sócio-econômica de Rondônia: trajetórias e tendências de um modelo agropecuário na Amazônia.** Tese (Doutorado). Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, UFPA, NAEA, Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, 2004.

MAHAR, D.J. **Desenvolvimento econômico da Amazônia: uma análise das políticas governamentais.** Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978.

MARTINE, G. **Recent colonization experiences in Brazil: expectations versus reality.** Paper presented at the Symposium on Internal Migration and Development, organized of the Latin America Council of Social Sciences (CLASCO) in collaboration with UNESCO. Cuernavaca, Mexico, September, 18-21, 1978.

MONTE-MÓR, R.L. **Transformação de núcleos de colonização em Rondônia: a questão do planejamento urbano.** Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1980.

MORAN, E.F. **Developing the Amazon.** Bloomington, IN: Indiana University Press, 1981.

MORAN, E.F. **The dilemma of Amazonian development.** Boulder: Westview Press, 1982.

MORAN, E.F. Colonization in the Transamazon and Rondônia. In: SCHMINK, M. e WOOD, C.H. **Frontier expansion in Amazonia.** Gainesville: University of Florida Press, 1984.

MULLER, C. Frontier-based agricultural expansion: the case of Rondônia. In: Land, people, and planning in contemporary Amazônia. SCAZZOCHIO, B.F: **Land, people and planning contemporary Amazonia.** Cambridge: University of Cambridge, Centre of Latin American Studies, 1980.

NORTH, D.C. **Institutions, institutional change and economic performance.** Cambridge: University Press, 1990.

NORTH, D.C. Economic Performance Through Time. **The American Economic Review**, v. 84, nº 3, June, p. 359-68, 1994a.

NORTH, D.C. Que queremos decir cuando hablamos de racionalidad? *Estudios públicos*, n.53, verão 1994b.

OTT, A.M.T. **Dos Projetos de desenvolvimento ao desenvolvimento dos projetos: o PLANAFLORO em Rondônia.** Tese (Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Florianópolis, 2002.

PLANAFLORO. **Diagnóstico sócio-econômico-ecológico do estado de Rondônia e assistência técnica para formulação da segunda aproximação do zoneamento sócio-econômico-ecológico.** Porto Velho: Governo do Estado de Rondônia; PLANAFLORO; TECNOSSOLO; DHV; EPTISA, 1998.

PRZEWORSKI, A. A última instância: as instituições são a causa primordial do desenvolvimento econômicos? *Novos estudos*, n. 72, julho, 2005.

REIS, A.C.F. **A Amazônia e cobiça internacional.** Rio de Janeiro: Americana, 1972.

SANTOS, R.A.O. **História econômica da Amazônia: 1800-1920.** São Paulo: T.A. Queiroz, 1980.

- SANTOS, C. **A territorialidade na colonização rondoniana**. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em geografia, Rio de Janeiro, 1998.
- SEDAM. **Atlas geoambiental de Rondônia**. Porto Velho: SEDAM, 2002.
- SCHMINK, M. Land conflictys in Amazonia. **American ethnologist**, 9 (2), p.341-357, 1982.
- SIENA, O. **Método para avaliar progresso em direção ao desenvolvimento sustentável**. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, 2002.
- SOUZA, M.M.O. e PESSÔA, V.L.S. **A contra-reforma agrária em Rondônia: colonização agrícola, expropriação e violência**. Artigo apresentado no V Encontro de Grupos de Pesquisa “Agricultura, desenvolvimento regional e transformações socioespaciais”, UFSM, Santa Maria, RS, 25 a 27 de novembro de 2009.
- STROH, P.Y. **Memória da Cooperação Técnica- PNUD ao PLANAFLORO**. Projeto BRA/94/007. PNUD/PLANAFLORO. 1998. (CD-Room).
- TOYOSHIMA, S. Instituições e Desenvolvimento Econômico – Uma Análise Crítica das Idéias de Douglas North, IPE-USP, **Estudos Avançados**, vol. 29, nº 1, 1999.
- VALDIVIESO, S.C. North y el cambio historico: luces y sombras de la nueva historia institucional. **Revista de economia institucional**, n.4, primer semestre, 2001.