

# DESENVOLVIMENTO SOCIAL E PLANEJAMENTO REGIONAL: UMA REFLEXÃO SOBRE A EXPERIÊNCIA DE MINAS GERAIS\*

MARCOS ANTÔNIO ESTELITA LINS COIMBRA\*\*

1. *Introdução*; 2. *Planejamento e planejamento regional*; 3. *Desenvolvimento e desenvolvimento social*; 4. *Planejamento do desenvolvimento e planejamento social*; 5. *O planejamento social no desenvolvimento regional*; 6. *Conclusões*.

## 1. *Introdução*

Há 100 anos, se tanto, o título deste ensaio conteria dois absurdos: o primeiro, de que uma economia seja planificável, para não dizer efetivamente planejada; o segundo, de que algo como desenvolvimento social existe.

Não estamos no século XIX, porém, e muita coisa mudou de lá para cá. Durante o período, novas práticas de governo vieram a se consolidar, outros horizontes políticos se abriram e os instrumentos de compreensão intelectual do mundo se transformaram radicalmente. Hoje, o título não é mais tão absurdo.

Mesmo que não seja, contudo, falta ainda muito para que se possa dizer que os termos em questão tenham perdido toda opacidade. Tanto planejar em geral quanto planejar o desenvolvimento social são tarefas altamente problemáticas.

Sem adiantar argumentos que só mais tarde serão desenvolvidos, é conveniente que deixemos logo claro que a falta de transparência não decorre de possuímos poucas e fragmentárias informações sobre os fenômenos em que se pretende intervir para planejar. O sonho positivista de que, um dia, todo o real será conhecido e, portanto, passível de manejo, esquece uma provisoriade radical na própria capacidade de conhecer. E isto, porque ela mesma é mediada pela percepção que os homens têm de si e de sua intervenção coletiva organizada. Mais ainda, esquece que o desígnio de intervir em alguma parte do real supõe vontade e interesses, e que estes se estruturam politicamente e não segundo regras do método científico.<sup>1</sup>

Lembrar agora do positivismo e de Comte não é pura afetação acadêmica. "Voir pour prévoir", como queria ele, é um mote que muito planejador de hoje subscreve até inconscientemente, tão embutida está, em sua prática cotidiana, a fantasia de que, dotado de informações seguras, vendo com nitidez, transpõe

\* Monografia classificada em segundo lugar no Concurso de Monografias da Secretaria de Modernização Administrativa — Semor, em 1980.

\*\* Bacharel em sociologia e ciência política; ex-diretor de planejamento da Fundação João Pinheiro; professor na Universidade Federal de Minas Gerais. (Endereço do autor: Av. João Pinheiro, 146 - 13.º andar — 90.000 — Belo Horizonte, MG.)

<sup>1</sup> Estas são idéias elaboradas em detalhe em W. G. Santos, "Em defesa do *laissez-faire*: um argumento provisório", documento apresentado no Seminário sobre Cidadania, Direito e Participação, OAB/Cedec/Cebrap, São Paulo, de 22 a 24 de junho de 1979.

automaticamente o fosso que separa o conhecimento da ação. Ora, se o primeiro é provisório e problemático, o que dizer da ação?

Estas observações valem para planejar em geral e, permanecendo ainda no século passado, também para o que se chama atualmente planejamento social. Foi outro autor hoje esquecido quem introduziu a perspectiva organicista na teoria da sociedade, fazendo dela um todo integrado de partes interdependentes, onde o equilíbrio do todo se interrompe com a “falta” de desenvolvimento de uma delas, se as demais se põem em movimento. Spencer, principalmente — e outros menos votados — é, talvez, o pai repudiado do “planejador social”, daquele que promove o ajustamento entre os ritmos do desenvolvimento da economia e do “social”.

Nesta visão, o mundo humano possui dois compartimentos, um caracterizado pelas atividades produtivas e o outro pelo resto. Aí se incluem todas as coisas que se relacionam com as primeiras, mas que com elas não se confundem. A tarefa do planejador social seria, portanto, estimular o organismo social para que não houvesse distâncias e fissuras entre os reinos do real. Sua meta é, na verdade, instalar o primado da simetria, para que todas as partes caminhem juntas e em harmonia.

Está-se vendo que a tese deste ensaio não pretende ir ao encontro seja do otimismo positivista, seja do organicismo simétrico. Quanto ao primeiro, vai-se sustentar que o planejamento social é necessariamente limitado, porque limitadas são suas bases cognitivas, políticas e organizacionais. Não basta, portanto, tornar diáfano o real, pois, mesmo que ele assim fosse, haveria questões de caráter político que demarcam o planejamento e sua efetividade.

Quanto à simetria, pretende-se sugerir que não apenas é vão o desejo de ordem que está imanente a essa formulação, como se funda em um equívoco radical sobre o próprio planejamento. O plano que se quer transcrição fiel do real, em seus detalhes e peculiaridades, é o sonho de capturar e codificar, trazendo para o domínio do texto, o que é mutável e humano, exatamente por ser indócil à vontade de qualquer planejador. Isto sem contar, é claro, o autoritarismo que ressuma dessa postura.

O que este ensaio espera mostrar são as condições reais que cercam e limitam o planejamento social e como se articula ele com o esforço mais global de planejamento. Para tanto, a experiência concreta de planejamento regional em Minas Gerais é ilustrativa e esclarecedora, e será nela que a discussão se baseará. Antes, porém, são necessárias algumas considerações sobre o próprio planejamento, em geral, e o regional, em particular.

## *2. Planejamento e planejamento regional*

Comecemos por certas banalidades, das quais a primeira é a seguinte: o planejamento é uma ação de governo.

Isto, de tão óbvio, é freqüentemente esquecido, com conseqüências graves, sendo a pior imaginar o planejador que, com o plano, vai alterar drasticamente as regras básicas de distribuição de riqueza e poder na sociedade. Assim formulado, poucas pessoas hesitariam em considerar descabido o planejador que subscrevesse tamanho absurdo. Há matizes mais tênues, porém, como aquele que faz ignorar que o plano se vai juntar a outras peças de ação governamental, sendo necessário que sofra adaptações e correções de rota, para melhor ajustar-se ao restante do governo.

Na verdade, o momento em que esta amnésia mais acomete o planejador é quando ele se sobressalta ao ver seu plano fraudado pelo próprio governo. Parece que não se lembra, mas deveria, que para este confluem demandas, reivindicações e pressões, e que estas devem ser respondidas, muitas vezes com uma rapidez que torna impossível verificar as disparidades e diferenças que guardam para com o plano.

A segunda banalidade importante é que o planejador é produto de burocracias especializadas. Embora não seja verdade para todas as épocas e lugares, o fato é que, na maioria das vezes, atualmente, temos efetivamente organizações cujo compromisso é com o todo — mesmo reconhecido como soma de partes, que convivem lado a lado — com instituições setoriais executivas. Assim como a cabeça não pode passar sem os braços, porém, essas agências de execução não poderiam abdicar de pensar sua própria atuação, elas mesmas, portanto, planejando.

A terceira é que quem faz o planejamento é um especialista. Veja-se que há diferenças importantes com relação à anterior, pois lá se falava em burocracias e agora nos próprios técnicos. O sentido a ser guardado, porém, é que quem planeja não é a sociedade, diretamente ou através de representação, mas alguém que se especializa e se separa, agindo em nome dela para alcançar fins por ele definidos, mesmo quando se julga intérprete fiel de seus desígnios.

A quarta é que o plano é sempre um instrumento. Pode ter diversas finalidades, e só um desavisado acreditaria que fosse um fim em si mesmo. O plano será, às vezes, um simples artifício para ganhar precioso tempo político. Outras vezes, poderá ser uma base para obter recursos de alguma fonte que precisa ser persuadida. Em outras, ainda, representa o mero esforço de sobreviver e mostrar-se operante da burocracia do planejamento.

A quinta é um pouco mais contra-intuitiva. Ainda que o planejamento se insira em um governo, ainda que provenha de burocracias e técnicos especializados e ainda que seja sempre instrumental, o planejador, no entanto, é relativamente livre.

Isto quer dizer, em suma, que o planejamento não tem de ser — nem pode — a reiteração necessária da sociedade concreta onde vai intervir. O plano pode, inclusive, ser relativamente incoerente com a realidade, pois, se tivesse de reproduzi-la peça por peça, seria ocioso e supérfluo. Se ele tem algum sentido, além de decorar, é porque algo deve mudar.

É na direção da mudança que se encontra a questão básica. Muito se poderia dizer, por exemplo, sobre o fato de ser todo o planejamento um dos caminhos de que o capital monopolista dispõe para subordinar outras formas de capital e impor seu mando. Além de injusta para com a maior parte dos planos e planejadores, afirmativas deste tipo têm a curiosa característica de dar um poder e uma centralidade que o planejamento decididamente não possui, no Brasil, entre outros lugares.<sup>2</sup>

O planejamento é, nesta ótica, relativamente livre de forças econômicas identificadas. As maiores, até pelo contrário, por sua proximidade direta com os núcleos decisores do governo, não necessitam dele e mesmo o repudiam.

O plano pode ser um instrumento para contrariar, inclusive, interesses afirmados, concebendo, para a unidade que planeja, um futuro que vá alterar regras

<sup>2</sup> Exemplos destas idéias podem ser encontrados em diversos trabalhos. Veja-se, entre outros, Oliveira, F. *Elegia para uma Religião*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

assentadas de hegemonia social. À medida que os atores por detrás deles percebessem a ameaça às suas bases de poder, naturalmente que se ergueriam para defendê-las. Por ser, no entanto, o plano, algo produzido dentro de burocracias técnicas especializadas, a própria capacidade de informação sobre suas metas últimas escapa a quase todo ator tomado individualmente.

O que se está sugerindo é que um plano pode ser um instrumento de transformação, dentro, naturalmente, de parâmetros derivados de ser ele uma atividade de governo. De um lado, temos as instituições de planejamento, que possuem uma visão em perspectiva do conjunto de mudanças e seus efeitos; de outro, atores dispersos, fragmentariamente informados e que, portanto, mesmo tendo interesses não satisfeitos, são incapazes de se opor ao plano.

Isto que se disse é, apenas, uma possibilidade. Não se afirma que planos concretos sejam assim, mas que podem sê-lo. E é por haver essa possibilidade que se sugeriu ser o planejador relativamente livre. Note-se que esta condição se aplica também se considerarmos o restante do governo, pois as burocracias setoriais podem ser igualmente tratadas como os atores privados acima referidos.

A importância destas questões é muito grande para o planejamento e, em especial, para o planejamento social. Adiante retornaremos a essa discussão, mas antes passaremos em revista, rapidamente, a idéia de planejamento regionalizado. Guardemos, no entanto, a imagem da relativa liberdade, que permite que o planejador imprima sua marca pessoal em seu artefato, o plano, e que crie, pelo menos, as condições de virtualidade para que ela se transfira para o real, vindo a mudá-lo. Pessoal, está claro, em termos. Questões como ideologia, paradigmas teóricos e os próprios compromissos ético-políticos do planejador vão fazer com que sua marca seja de uma ou outra maneira. Isto posto, vejamos o planejamento regional.

É supérfluo dizer que não se espera trazer contribuição nova à teoria do planejamento regionalizado, e nem mesmo resenhar a que está disponível. Existem algumas características suas que importa, contudo, assinalar, na mesma linha de argumentação até aqui adotada.

Há, parece, uma correlação forte e negativa entre profundidade do plano e dimensão da unidade a ser planejada. Assim, quanto menor o espaço, maior a profundidade, mais minucioso o planejamento e mais acuradas as receitas. Naturalmente que a variação não obedece sempre a este padrão e temos inúmeros exemplos de planos voltados para realidades minúsculas, primando pela generalidade e abstração. A regra, porém, é mais confirmada que negada por esse tipo de exceção.

O plano regional se situa numa posição intermediária, em relação ao planejamento que hoje se pratica no Brasil: de um lado, os planos nacionais, amplos o bastante para nada verem em profundidade; do outro, na menor unidade de planejamento talvez possível, os planos urbanos; no intervalo, os planos estaduais e os regionais.

Dessa posição intermediária, o planejamento regional retira alguns traços distintivos. Não chega, como o urbano, ao traçado das ruas e à nomeação dos problemas de cada escola e cada fábrica. Não se esvai, porém, na tentativa de criar o homogêneo onde só há diferenças, como o nacional.

O planejamento regional se aproxima mais de sua meta de intervenção, a vê com mais detalhes e matizes. Seu ângulo de análise favorece a identificação de oportunidades concretas e encoraja, inclusive, comprometimento do técnico com seu objeto. Este tem, perante si, algo que sente real e manejável, e não uma vasta e difusa imagem de uma totalidade tão complexa como a nação.

Esta maior familiaridade e identificação que a perspectiva regional enseja não a fazem, porém, uma panacéia. De fato, ela introduz mais um problema, que é o surgimento de um novo tipo de unidade de planejamento, a somar-se às convencionais, como o país, a cidade, o estado. Isto complica o quadro, pois se abrem questões como a dos limites. Onde começa a região e termina o estado? No jargão do planejamento federal, por exemplo, o termo região pode servir para designar até conjuntos de estados, como os do Nordeste, na "região" da Sudene. Onde termina o planejamento urbano e começa o regional? Se tivermos, por exemplo, tantos planos urbanos quantas cidades em uma área, pela simples adição de todos se terá um plano regional? E por que não? Por outro lado, se somarmos todos os planos regionais de um estado, teremos o planejamento estadual? E por que sim?

Não se levantou estas perguntas para respondê-las, que não são, inclusive, de resposta difícil. Valem, apenas, para mostrar que não é assim que se justifica o planejamento regional, como não é por suas virtudes de facilitar o contato entre objeto e técnico que é mais recomendável.

O planejamento regional é, na verdade, uma estratégia. E é uma estratégia para fazer com que determinado segmento espacial problemático, de qualquer tamanho, seja pensado de maneira integrada e dinâmica. Assim, o Nordeste é de fato uma região, se nos pusermos na perspectiva nacional, pois é um espaço onde se localizam e concentram problemas semelhantes e que, portanto, podem ter tratamento semelhante. Isto não quer dizer que nessa "região" não existam outras "regiões". Da perspectiva de um estado nordestino, uma área interna a seu território pode ser definida como região, com rigor semântico igual ao que permite nomeá-lo inteiro como região do Nordeste, e este dentro do Brasil.

Vê-se, então, que a questão regional envolve pouco de critérios técnicos neutros e cientificamente estabelecidos. Antes, o que há de mais relevante é a definição de que uma área é problemática dentro de um espaço maior. A partir daí, torna-se candidata automática para ser regionalmente planejada.

Note-se que não é nosso objetivo afirmar a inexistência de bases técnicas para mostrar se determinada área é ou não uma "região". Até pelo contrário, a necessidade de teoria é evidente, pois o segmento problemático do espaço só se tornaria "região" depois de ser processado por uma burocracia técnica especializada, que conhece e manipula um aparato conceitual determinado.

Temos, então, que o planejamento regional é um instrumento que permite pensar articuladamente um segmento do espaço concebido como problemático, seja por representar obstáculo para outros, seja por assim se declarar pela voz política. Falta, porém, saber, dado que é instrumento, para que é instrumento, o que nos leva à última banalidade e nos aproxima do fim deste item.

A sexta banalidade é que o planejamento está voltado para o desenvolvimento. Ninguém pensaria ser racional a proposta de um plano de retrocesso ou de imobilidade eterna. Todo plano pretende desenvolver, isto é, acelerar o ritmo em que um setor ou uma área qualquer se torna mais eficiente, mais rico, mais dinâmico, mais justo, mais igualitário. Sempre, porém, mais alguma coisa. Sempre para solucionar um problema.

O planejamento visa, portanto, ao progresso. Este, por sua vez, pode ser também interrogado quanto às suas finalidades sociais. Como fazer o progresso, e progresso para quem, são duas questões interconectadas, mas muitas vezes separadas. Vamos procurar explorá-las, ainda que sumariamente, no item seguinte.

### 3. *Desenvolvimento e desenvolvimento social*

Não causa espécie hoje a ninguém falar em desenvolvimento social. É expressão que se originou da terminologia das ciências sociais, da segunda metade da década de 50 para cá, na esteira dos chamados estudos sobre desenvolvimento, seja dentro da economia, seja nas áreas da sociologia e da ciência política.

Do âmbito da ciência, a idéia de desenvolvimento social fez rápido trânsito até chegar ao discurso político, vindo a tornar-se uma das pedras de toque de todo enunciado de objetivos governamentais, de declarações de intenções e, mesmo, do discurso das oposições, que viam nela uma possibilidade de cobrança dos sucessos e fracassos de cada governo particular.

Se não é difícil constatar que o termo existe, de onde se origina e quem dele se utiliza, nem por isto se resolvem algumas questões básicas. Delas, a mais relevante é o sentido exato que se lhe empresta, o que se quer precisamente dizer quanto é empregado. Outra é em que difere do desenvolvimento *tout court*, ou seja, por que seria necessário qualificar a idéia de desenvolvimento com o adjetivo "social"?

A primeira questão é de solução relativamente fácil. Desenvolvimento social quer dizer, em geral, aumento do bem-estar de uma determinada população. Este progresso pode ser rápido ou lento, e a suposição é de que nem sempre o ritmo é satisfatório, donde há necessidade de acelerá-lo. Bem-estar, por sua vez, é conceito eminentemente mutável, que pode ir desde a mais ampla acepção, por exemplo quando a Organização Mundial de Saúde fala de "completo bem-estar físico, moral e espiritual", até definições mais estreitas, que o vinculam à obtenção de algum bem determinado.

A segunda é mais problemática. Por que o desenvolvimento não produzirá o bem-estar? Ou por que deve haver uma ação deliberada para promovê-lo, se se poderia supor que, à medida que se processa o desenvolvimento, o bem-estar da população estaria aumentando?

Sob um aspecto, a resposta é puramente empírica. Não produz porque não produziu, e é possível constatar, com base na história, que o processo de desenvolvimento pode perfeitamente ocorrer sem que haja aumento correspondente no bem-estar da população. A simples atuação de mecanismos de mercado não consegue produzir sua ampliação e daí a justificativa para torná-lo tema de política.

Mas restam várias dúvidas, que decorrem, talvez, de estarmos trabalhando com noções tão vagas e imprecisas como a de população. De fato, este termo recobre uma diversidade profunda, pois a população é um agregado que anula a existência, em seu interior, de separações, diferenças e distâncias. Dentro dele, convivem categorias sociais diferenciadas, tanto em termos de sua posição na vida econômica, quanto de visões de mundo, interesses e capacidade de organização para executá-los. Assim, quando falamos em bem-estar da população, o que queremos dizer é o bem-estar de um segmento particular dela. A menos que aventemos a hipótese absurda de que o desenvolvimento se dá no vácuo social e que ninguém se beneficia dele, devemos observar que alguém sempre extrai vantagens do processo, enriquecendo e aumentando seu nível de bem-estar. Portanto, desenvolvimento gera, efetivamente, bem-estar, só que para alguns e não para todos.

Há, desta maneira, um impulso básico no desenvolvimento social, que é equalizador, procurando fazer com que os que, automaticamente, não teriam benefícios venham a obtê-los pela intervenção governamental. É como se disséssemos que o desenvolvimento vai, se deixado sozinho, apenas aumentar as distâncias sociais,

tornando mais ricos os ricos e abandonando os pobres a seu destino de pobreza. O Estado seria a força capaz de contrariar esta tendência, aproximando ricos e pobres, pelo acesso igualitário aos frutos do progresso material.

Dois ordens de razões poderiam ser aduzidas para explicar por que o Estado se voltaria para a questão da desigualdade. A primeira, de cunho moral, diz que isto veio a existir como parte de um processo de crescente racionalidade governamental, que incluiu esta preocupação durante sua transição para a modernidade, à medida que se libertava de um primitivo sectarismo de classe para ser mais e mais responsivo à sociedade como um todo e, portanto, aos pobres.

Nesta linha de raciocínio, então, o papel ativo é atribuído ao próprio Estado, aos pobres não mais restando que aguardá-lo e colher seu resultado. Para a segunda, porém, o papel decisivo coube aos próprios desprivilegiados, ao cobrar a atuação corretiva de desigualdades que o Estado veio a assumir em resposta.

Há razoável sustentação histórica para comprovar esta hipótese, especialmente se observarmos a trajetória das nações que mais cedo vieram a adotar políticas desse tipo. Não cabe aqui alongarmo-nos no argumento, mas algumas coisas podem ser ditas.<sup>3</sup>

Olhando para o século XVIII e o comparando com a situação atual, é muito evidente a mudança de tratamento que a questão da desigualdade recebeu do Estado. Naquela altura, ainda durante o mercantilismo e às vésperas da revolução fabril, a concepção prevalecente sobre a pobreza fazia dela coisa útil ao Estado, um bem que devia ser mantido e cultivado, naturalmente que quando associado à operosidade, pois o anátema do pensamento e da ação política mercantilista era o pobre vagabundo, aquele que se recusava para o trabalho e, indolente, impedia sua própria funcionalidade.

Daí, para uma situação onde se formulam políticas para aumentar o bem-estar dos pobres, o salto é grande. No intervalo, o que ocorreu foi um longo e laborioso processo de luta pela igualdade, gestado durante dois séculos e do qual hoje vemos algum resultado.

Usando a esquematização proposta por Marshall,<sup>4</sup> essa luta travou-se em três frentes sucessivas, que ampliaram o conceito da cidadania até fazê-lo abarcar a dimensão do bem-estar social que hoje inclui. A primeira, levada a cabo essencialmente ainda no século XVIII, consistiu em uma busca da igualdade civil, do reconhecimento de que todas as pessoas, independentemente de local de nascimento, profissão ou origem, são iguais perante a lei e podem dispor livremente de suas vontades.

A segunda, um corolário necessário da anterior, caracterizou-se pela busca da igualdade política. Se as pessoas se reconheciam como basicamente iguais, era natural o reclamo pela participação nas tomadas de decisão onde eram afetadas. A ampliação do sufrágio, que foi lentamente se expandindo e deixando para trás as cláusulas restritivas à participação, é o resultado direto desse processo.<sup>5</sup>

A terceira é o arremate das outras, pois significava que, iguais juridicamente, e politicamente equivalentes, os cidadãos reclamavam os mesmos direitos à riqueza social. O último passo, portanto, representava a conquista da cidadania plena, tal como hoje é definida na maior parte das nações.

<sup>3</sup> O leitor interessado poderá consultar, por exemplo, Rimlinger, G. *Welfare policy and industrialization in Europe and Russia*. New York, John Wiley, 1972.

<sup>4</sup> Marshall, T. H. *Class, citizenship and social development*. New York, Mentor Books, 1971. cap. 3.

<sup>5</sup> A esse respeito, veja Bendix, R. *Nation-building and citizenship*. New York, Anchor Paperbacks, 1978.

Usou-se o termo *luta* por diversas vezes, a sugerir uma ação organizada para obter um fim conhecido. Isto pode levar ao equívoco de imaginar que de fato tenha ela sempre ocorrido, o que não se deu necessariamente. Antes, em muitos casos, o que aconteceu foram surdas e silenciosas manifestações de desagrado decifradas pelo Estado, aqui e ali assinaladas por algo mais evidente, como insurreições civis, movimentos de massa e atuação partidária. Isto, não obstante a ampliação da cidadania e a inclusão dos direitos sociais no rol dos direitos básicos, deveu-se muito à atuação dos despossuídos, que foram empurrando as fronteiras da igualdade até o ponto em que estão no presente.

De acordo com esta linha de raciocínio, então, o surgimento de uma preocupação igualitária na ação governamental deveu-se à pressão difusa ou explícita que os segmentos mais pobres exerceram. Assim se explicaria a existência do tema do bem-estar como resposta do Estado a essas pressões, especialmente depois da franquia política que projetou como eleitoras, relevantes por seu tamanho, estas camadas sociais. Assim se explicaria, portanto, por que o Estado se veste da obrigação de fazer o desenvolvimento social, de aumentar o bem-estar dos que não o tem.

Assim como sedutora, esta argumentação deixa muito a desejar. Faz supor que existe, concretamente, desenvolvimento social, isto é, ação governamental efetivamente concebida para diminuir desigualdades e ampliar o acesso ao progresso e a seus frutos. Mais, ela pode levar a pensar que políticas que melhorem a disponibilidade de certos bens são sempre explicáveis pela lógica exposta.

Isto pode ser, ou não, verdade. Assim, há que tomar cuidado para não confundir a expansão física da oferta de determinados serviços com uma hipotética finalidade social que haveria por trás. É possível, em suma, que o Estado promova um acesso ampliado, mas que o faça tendo em vista não o bem-estar, mas apenas o aumento do ritmo de crescimento econômico, que, como se viu, não assegura a distribuição de seus resultados. Neste caso, a caracterização básica que explica e justifica a própria idéia de desenvolvimento social, isto é, o impulso igualitário, desaparece.

O que temos, em casos como este, é outra coisa. Aqui, o que acontece é uma transferência de parte dos custos necessários para acelerar o desenvolvimento para o interior do Estado, que arca com despesas em que não deveria incorrer, pois os lucros gerados não serão apropriados coletivamente, mas por entes privados, e precisamente por aqueles que menos necessitam da proteção governamental.

Estamos nos referindo ao que se poderia chamar de dispêndios para formação de um capital social básico, ou ao que, em outras vertentes teóricas, é conhecido por custos de reprodução da força de trabalho. A pura constituição de um estoque de mão-de-obra qualificada e em condições físicas para o trabalho, por exemplo, não quer dizer aumento de bem-estar. Antes, pode apenas significar possibilidade de ampliação das desigualdades, aumentando a distância e a intensidade das diferenças entre ricos e pobres. Estes, por poderem apresentar-se com regularidade no emprego, e em condições de gerarem maior produtividade, em nada estarão tendo seu bem-estar melhorado.

É como se houvesse uma inversão no esquema anteriormente aventado, onde se especifica a idéia de desenvolvimento social na questão da distribuição do produto. Se o Estado se abstém de “pensá-la”, como quando simplesmente assegura condições para que a produção seja maior e mais rentável, ele, por definição, não está fazendo desenvolvimento social, pelo menos na acepção adotada. Ao fazer investimentos na oferta e na qualificação da força de trabalho, ele está, de



fato, externalizando e socializando um custo, com isto barateando a produção, mas nada fazendo para garantir a forma pela qual a distribuição vai ser feita.

Há, porém, uma ambigüidade que merece ser comentada. Mesmo se aceitarmos que a lógica que comanda a oferta de determinados bens e serviços é eminentemente a lógica da produção e não a da distribuição, esta oferta termina por ser beneficiadora dos estratos sociais para os quais se dirige. Assim, aceitos os parâmetros de uma sociedade de mercado, a melhor qualificação do trabalho, por exemplo, é um instrumento para melhorar sua remuneração, portanto, uma vantagem indiscutível nas negociações salariais. Por outro lado, o acesso à cultura, que é um subproduto quase que necessário do processo de qualificação, significa, também, uma perspectiva de maior mobilidade e independência.

O mesmo se poderia dizer de outras dimensões em que a lógica mencionada está em operação. Quando um serviço de saúde funciona, está claro que diminui o absenteísmo e pode ser mais intenso o uso da força-de-trabalho, mas é meridiano que a situação de vida melhora para a população que não tinha acesso a ele, ainda que precisasse. Quando um programa habitacional é eficaz pode até ser que o trabalhador compareça com mais regularidade e presteza à firma, mas é óbvio que aumentou seu bem-estar, pois a alternativa que possuía era a favela ou o cortiço. Quando os alimentos básicos são barateados, com políticas vigorosas de abastecimento, reduz-se o custo de reprodução, mas há comida para quem não tinha.

Esses são exemplos da ambigüidade referida. Por uma parte, pode-se ver os gastos sociais como investimentos cuja finalidade não é social. Por outra, representam a ampliação da disponibilidade de bens e serviços básicos, com isto beneficiando aqueles que não conseguiam obtê-los. Não é por razão diferente, inclusive, que vamos encontrar na história situações de luta declarada para consegui-los, ao lado de outros momentos em que eles foram postos à disposição com relativa antecipação a movimentos articulados, no espírito de que é melhor prevenir que remediar.<sup>6</sup> Há, inclusive, indicação bastante para sugerir que, em regra, estas são as linhas fundamentais de causalidade, pois, deixado por conta própria, nada há de automático que explique o interesse das categorias sociais que mais diretamente controlam o aparelho de Estado em dispêndios e regulamentações sociais.

Este tipo de questão pode até ser apropriadamente considerada escolástica. Não deve haver dúvidas de que políticas que aumentam o acesso a bens básicos, ou criam simples condições para que ele exista, são conscientemente demandadas e buscadas pelas camadas mais pobres. Evidências de várias origens comprovam isso à sociedade, seja, por exemplo, a partir do discurso de migrantes, que explicam sua mudança para a cidade como um processo de aproximar-se de serviços como educação e saúde,<sup>7</sup> ou de reivindicações explícitas de associações populares urbanas, como sociedades de bairro e grupos de melhoramentos, entre outras.

É possível, assim, dizer que o desenvolvimento social, entendido como a deliborada promoção de maior igualdade no acesso aos frutos do progresso, está frequentemente sobreposto a outro tipo de política de governo que também tem

<sup>6</sup> A história brasileira, por exemplo, contém diversos casos com essas características. Para o caso da política previdenciária, consulte-se Malloy, J. A política de Previdência Social: participação e paternalismo. *Dados*, Rio de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, (13):93-115.

<sup>7</sup> Veja, por exemplo, Menezes, C. *A Mudança*. Rio de Janeiro, Imago, 1976; bem como Martinez-Alier, V. & Boito, A. 1974: *enxada e voto*. In: Lamounier, B. & Cardoso, F. H. *Os partidos e as eleições no Brasil*. Rio de Janeiro, Cebrap/Paz e Terra, 1975. p. 243-62.

como meta os estratos mais pobres da sociedade e se materializa em programas de ampliação de determinados serviços, mas à qual faltam suas finalidades e características básicas.

Que nome, então, deveríamos reservar para este tipo de política, posto que se busca não confundi-lo com o outro?

O que se propõe é algo bastante simples. É conveniente, nos casos em que faltar à política a característica de ser social, o puro abandono do adjetivo. A promoção de desenvolvimento social que não seja a melhoria substantiva do bem-estar das camadas mais pobres e sim o equipar da força de trabalho para que seja mais útil ao processo de produção, deve-se chamar apenas promoção do desenvolvimento.

É possível, no entanto, haver desenvolvimento efetivamente social, mesmo dentro dos limites de sociedades que são necessariamente desiguais? Ou seja, há sentido em “pensar” o desenvolvimento social e buscá-lo deliberadamente através de políticas? Parece que sim, embora dentro de parâmetros estreitos e com constrangimentos de várias ordens.

Para resumir, e antes de passar ao próximo item, onde se espera responder a essas questões, vale lembrar duas idéias. Em primeiro lugar, que a entrada do tema do desenvolvimento social na agenda governamental acontece no processo histórico de formação da sociedade moderna, como resultado de movimentos não lineares que, ao mesmo tempo, criam reivindicações e modos de atendê-las. Em segundo, que existem diferenças claras entre políticas de promoção do bem-estar e políticas de crescimento econômico, nada havendo que torne necessário que umas produzam as outras. Apesar disto, porém, é possível que mesmo políticas de crescimento econômico, por terem de incidir sobre a força de trabalho, venham a contribuir para o desenvolvimento social, atendendo a reclamos expressos e aumentando o bem-estar dos que mais precisam. É possível, mas não é necessário. E é exatamente aí que pode, e deve, entrar o planejamento social.

#### *4. Planejamento do desenvolvimento e planejamento social*

No item anterior, tratou-se do tema do desenvolvimento de forma ampla, desvinculado da questão do planejamento e em um nível elevado de abstração. Neste, o esforço é diferente, mais próximo de certas condições reais que cercam as atividades de planejamento e, em especial, de planejamento social dentro de planos regionais.

Podemos começar por um problema que é, por assim dizer, essencialmente interno às organizações de planejamento. Trata-se do fato de que, nelas, existem claras divisões de trabalho, cabendo a profissionais da área social, como sociólogos, pedagogos, sanitaristas, entre outros, o planejamento social, e aos economistas a “parte” econômica. Surgem, portanto, as condições para um possível divórcio entre uns e outros, que não é inevitável, mas que se põe como virtualidade e que, às vezes, se torna real.

Um segundo problema, de certa forma ligado ao anterior, tem a ver com o âmbito que resta para o planejamento social, uma vez que dele não participam, via de regra, os especialistas na própria economia. Isto é um problema por várias razões, mas principalmente por uma. Aceita a idéia de que o desenvolvimento social é o aumento do bem-estar das camadas mais pobres, ficam fora do alcance do planejador social algumas das variáveis mais críticas para produzi-lo, das quais

as mais importantes são a renda e o emprego. Está claro que é ainda possível interferir nelas, através de programas educacionais, por exemplo, mas é intervenção não imediata, e indireta.

Há, portanto, uma severa limitação de base no planejamento social. Por não atuar diretamente sobre a renda, seja via seu aumento através do emprego, seja via o barateamento de bens de consumo indispensável, como alimentação, vestuário, moradia, bens duráveis, etc., o planejador social pode atuar quase que unicamente no direcionamento e na natureza de alguns bens de provisão pública. Estes são, sem dúvida, importantes, mas decididamente não são o ponto mais adequado para melhorar substancialmente o bem-estar da população da unidade que se planeja.<sup>8</sup>

Há, também, um terceiro problema, este decorrente de não ser o planejador capaz de interferir nas decisões de agências setoriais fortes, normalmente aquelas que operam na área de infra-estrutura social. Por serem mais ricas, por manipularem linguagem técnica altamente especializada, por possuírem fortes constrangimentos financeiros, que por sua vez decorrem, de hábito, de seu formato organizacional, elas quase sempre seguem seu próprio planejamento. O resultado é que mais uma área crítica escapa da órbita do planejador social, representada por habitação, saneamento básico e energia domiciliar.

Vejamos, então, o quarto problema relevante. O planejamento social, entendido como o planejamento do desenvolvimento social, nos termos propostos, precisamente porque interfere nos padrões de distribuição do produto social, redirecionando-o daqueles que sempre se beneficiam, quase que com exclusividade, para os que normalmente não se beneficiariam, encontra obstáculos políticos. Estes podem assumir muitas feições e ser de intensidade variável. Podem ir desde a censura técnica, que taxa de irrealistas ou fantasiosas propostas ainda no nascedouro, até a simples negativa governamental em transformar a recomendação do plano em programa efetivo. Podem, também, expressar-se de forma negativa, quando o planejador policia seu trabalho, impedindo-se de formular as proposições que julga necessárias, mas que sabe não encontrarão guarida.

Um quinto problema deve ser mencionado. Trata-se de algo habitual, que é a ausência de boas e seguras fontes de informações para o planejamento, o que o afeta como um todo, mas, na área social, é ainda mais grave. Talvez não por coincidência, as estatísticas disponíveis são sempre muito limitadas para avaliar algo tão difuso como a idéia de bem-estar. Inúmeras dimensões básicas são fragmentariamente documentadas nos censos demográficos, prejudicando o planejamento social por não lhe permitir assentar-se em conhecimento confiável de seu objeto.

O sexto e último problema é talvez o mais grave. Propondo-se a interferir no modo de repartição da riqueza, para promover o bem-estar dos mais pobres, o planejamento social constrói uma imagem do que é bom para estes, mas o faz, quase sempre, por conta própria. É como se fosse ele o único a saber do que precisa uma população, de quais as coisas que vão aumentar o bem-estar dela. A ausência de canais institucionalizados de comunicação entre planejador e sociedade é altamente problemática em geral e, no caso do planejamento social, chega a comprometer toda sua razão de ser. A experiência brasileira recente, por exemplo, está cheia de situações onde caros e elaborados programas sociais foram

<sup>8</sup> Idéias semelhantes são discutidas em Demo, P. *Desenvolvimento e política social no Brasil*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1978.

montados, vindo depois a desaparecer na prática por não se ajustarem em nada ao que efetivamente era definido como bem-estar pela “população-alvo”.

Depois de arrolados tantos problemas do planejamento social, o que nos resta como saldo é a observação de que, nos termos da definição adotada, ele, rigorosamente, não existe. Por escapar-lhe a dimensão da renda direta, por sobra-rem poucos bens públicos a seu alcance, por sofrer de limitações de caráter político, por apoiar-se em informações escassas e por não haver canais de comunicação entre ele e a sociedade, o planejamento do desenvolvimento social é uma miragem. Cabe, porém, perguntar se isso é mal.

Note-se que não se está perguntando se é inconveniente o desenvolvimento social, mas sim seu planejamento através de burocracias especializadas. Poucos, nem mesmo os teóricos do crescer para dividir depois, ousariam opor-se ao desenvolvimento social, pura e simplesmente. O mesmo não vale, porém, para a questão do planejamento. Em suma, deve haver um planejamento exclusivamente preocupado com a distribuição, justapondo-se a outro que visa unicamente à produção ampliada? Ou, ao contrário, não seria provavelmente mais adequado um estilo de planejamento onde a própria estimulação do desenvolvimento incorporasse já a questão do bem-estar, tornando-se, assim, social também?

Não há por que, e não há como, aliás, querer promover o desenvolvimento social pela oferta de bens e serviços públicos. Mesmo se o planejador do desenvolvimento social manipulasse os orçamentos de empresas dos setores de infraestrutura e não encontrasse obstáculo algum à sua frente, sua esfera de atuação continuaria extremamente limitada. Suponhamos, ainda, que ele passasse a orientar a política de distribuição de renda e a de emprego em geral. Nesse momento, de duas, uma: ou ele se tornaria um planejador do desenvolvimento, entendido aqui como ampliação e diversificação do parque produtivo, ou se especializaria na mágica de distribuir o que não há.

Parece-nos claro, portanto, que, em países pobres como o Brasil, e especialmente em regiões pobres do Brasil, a primeira e mais imediata questão é a de haver o que distribuir. Isto não significa desenvolvimento, em qualquer de suas vertentes, mas apenas o reconhecimento de um óbice. Não significa, também, acreditar no automatismo distributivo do mercado, que já se afirmou inexistir. Quer-se apenas dizer que políticas de distribuição devem acompanhar políticas de produção, tanto quanto as segundas devem acompanhar as primeiras.

Se aceitarmos, então, que não existe o planejamento do desenvolvimento social, nem por isso desaparece o planejador social, aquele especialista que programa as políticas de oferta de alguns bens públicos, normalmente saúde e educação, e, eventualmente, outros. A ele restam dois papéis básicos. Em primeiro lugar, fazer com que suas recomendações e propostas sejam adequadas para promover o crescimento econômico da área ou região que planeja. Como se vê, está implícita a idéia de que não há antagonismo necessário entre crescimento e distribuição; pelo contrário, são preocupações associadas, ou, no mínimo, associáveis.

Em segundo lugar, esforçar-se para, apesar de todas as limitações, sejam de conhecimentos, sejam políticas ou organizacionais, criar condições para que, no aqui e agora que planeja, aumente o bem-estar, abram-se perspectivas para uma vida mais digna e diminua a injustiça social que pesa sobre as camadas mais pobres da população.

O que se está sugerindo é que o planejamento social deve ter, ao mesmo tempo, os olhos postos no presente e ver o futuro, ser realista e utópico. É aí que se tem de mover, pensando simultaneamente em como aumentar a riqueza, através das ferramentas parciais que maneja, e como fazê-la chegar a todos.

Para a primeira tarefa, ele não encontrará problemas, pois vai descobrir aliados fortes, dentro e fora do governo, e dela não conseguirá escapar, mesmo que queira. Da segunda, se preferir, pode abster-se, pois ninguém a cobrará. Pode, porém, assumi-la, sabendo que o caminho é mais difícil e problemático. Dentro de suas limitações, tantas vezes referidas, há um espaço para sua atuação e é por isso que se disse que o planejador é relativamente livre.

O próximo, e final, item deste ensaio trata de uma ilustração destas reflexões, baseada na experiência de planejamento regional em Minas Gerais.

## 5. *O planejamento social no desenvolvimento regional*

Este item baseia-se essencialmente em trabalhos realizados dentro de três Planos de Desenvolvimento Regional elaborados em Minas Gerais e que tiveram como meta as regiões do sul e do noroeste de Minas e da área de influência da Companhia Vale do Rio Doce. Não se fazem aqui considerações alentadas sobre elas, por não caberem nos limites e na natureza deste trabalho. Contudo, impõem-se algumas observações.

Em primeiro lugar, percebe-se que há marcada diferença na própria maneira de nomear cada região. Enquanto as duas primeiras se definem por uma dimensão geográfica, “sul” e “noroeste”, a terceira é estabelecida com base em critério bem distinto, pela “área de influência” de uma empresa. Isto faz lembrar comentários já expendidos, onde se assinalava que a forma de caracterizar uma “região” varia, sendo mais propriamente uma opção de estratégia de desenvolvimento que a aplicação rigorosa de instrumentos conceituais e teóricos.

Em segundo, se há sentido em tratá-las como “regiões”, além de simples opção política, é porque possuem internamente traços que, ao mesmo tempo, as particularizam de outras e as homogeneizam. Assim, há de haver elementos que distinguem um município do noroeste de outro da área de influência da CVRD, por exemplo, e que o aproximam de outros da mesma região. É necessário, portanto, que a opção política se baseie em algum critério técnico, sem o qual desapareceriam fronteiras e, logicamente, a idéia mesma de “região”. Podem ocorrer, e de fato ocorrem, casos onde o critério é fraudado, mas que antes o confirmam, como exceção. Toma-se a situação da área de influência da CVRD, que, por ser composta de municípios com direito a demandar recursos de um fundo especial que a Companhia é legalmente obrigada a fazer, veio a se dilatar muito, englobando municipalidades com capacidade política para se fazer incluir, mesmo se estivessem muito afastadas da “verdadeira” região de influência. Há, no entanto, municípios “realmente” dentro dela e os casos citados são, de longe, os menos numerosos.

Retornando a outro raciocínio anterior, as três regiões são três segmentos problemáticos do espaço mineiro e, portanto, tornaram-se objeto de planejamento regional. São problemáticas, porém, de maneiras muito diferentes.

O sul de Minas é uma extensa área da fronteira com os estados de São Paulo e Rio de Janeiro, ambos mais desenvolvidos, principalmente o primeiro. Dessa posição a região retira talvez sua característica básica atual, que é ser uma das opções naturais de descentralização da indústria paulista. Oferta abundante de mão-de-obra relativamente barata, proximidade em relação aos maiores mercados consumidores do Centro-Sul, por ser a região que preenche a maior parte do triângulo Rio-São Paulo-Belo Horizonte, e economias urbanas já assentadas cria-

ram vantagens locais ponderáveis. A essa situação natural acresceu-se uma decidida política de atração e promoção industrial, mediante subsídio de custos de instalação e incentivos fiscais.

Poder-se-ia supor, então, que o sul de Minas seria a região menos indicada para se tornar tema de planejamento, pois o próprio mercado, com uma intervenção localizada, se encarregaria de desenvolvê-la. Isto, de fato, foi verdade para a primeira fase de industrialização regional. No entanto, à medida que prosseguia e se acelerava, problemas típicos do desenvolvimento começaram a aparecer, ameaçando a continuidade do processo e, mesmo, abrindo a perspectiva de sua reversão.

O planejamento do sul de Minas surgiu nesse momento. O que havia de problemático na região era exatamente encontrar os meios para garantir que ela continuasse a se desenvolver, diminuindo os problemas já existentes e antecipando-se a outros. Tratava-se, em resumo, de tentar eliminar os obstáculos para o desenvolvimento.

Estes problemas, que não cabe aqui resenhar, tocavam também as áreas em que habitualmente se move o planejador social, no caso, três questões básicas, todas essencialmente urbanas e vinculadas à industrialização.

Por uma parte, dentro do congestionamento urbano que se observava em algumas cidades, avultava o déficit habitacional, que se materializava em alta do custo de morar e diminuição da oferta de residências para o pessoal de novas indústrias que viriam a se instalar. O problema da habitação se tornou, assim, um dos temas do planejamento social do sul de Minas.

Para fazê-lo, o primeiro passo foi dividir a região em duas subáreas, uma caracterizada pelo predomínio de atividades agrícolas mais tradicionais, outra dentro da "frente de expansão industrial". Em cada uma delas, a situação habitacional apresentava-se muito diferenciada, seja no que diz respeito à estrutura da construção civil, seja no tocante às formas de intervenção do poder público, local ou não. Na primeira, apesar de problemas de vários tipos, podia-se constatar uma situação relativamente melhor das camadas mais pobres, pois os preços do solo urbano eram menores, e a possibilidade de soluções de autoconstrução maiores, uma vez que a intermitência das colheitas permitia o uso de mutirão e trabalho familiar. Na segunda, pela rápida expansão urbana, não só o custo da terra subia muito, como as prefeituras haviam sido incapazes de "enfrentar os problemas básicos de infra-estrutura, rede de água, esgoto e luz e de equipamentos comunitários, transporte, escola, hospitais, entre outros. Daí decorria elevado número de construções clandestinas, sem as mínimas condições de salubridade, e situadas em locais impróprios, alagados, terrenos particulares e beiras de estradas".<sup>9</sup>

Perante estes quadros tão diversos, a atuação das agências setoriais era, paradoxalmente, homogênea. Além de muitíssimo reduzida, a construção de casas pelo sistema BNH era rigorosamente igual nas duas áreas: entre 1969 e 1976, na área tradicional foram construídas 570 casas populares, enquanto que na dinâmica, 577. De outro lado, experiências, já em funcionamento, de atuação empresarial no mercado popular, em cidades da frente de expansão industrial,

<sup>9</sup> Azevedo, S. A situação habitacional do sul de Minas: um diagnóstico preliminar. *Fundação João Pinheiro*, Belo Horizonte, 7(5):18, maio 1977.

apesar de bem-sucedidas e realizadoras, não contavam com qualquer incentivo governamental.<sup>10</sup>

O que se recomendava era, portanto, não só uma prioridade para as cidades onde os problemas eram mais graves, como um apoio a soluções não-ortodoxas de enfrentar déficits habitacionais, chamando as prefeituras a participar mais ativamente, dando estímulo a firmas particulares e direcionando gastos públicos estaduais e federais para o setor. Com isto, enfrentava-se um sério problema para a continuidade do desenvolvimento do sul de Minas e, ao mesmo tempo, assegurava-se uma melhoria das condições de vida das populações locais.

O segundo problema da região, na alçada do planejador social, era muito diferente, embora, como se disse, também vinculado às cidades e à indústria. Tratava-se, neste caso, do tipo de mão-de-obra para a industrialização, que a região podia dar, em clara ausência de sincronia com os requisitos daquela.

A industrialização do sul de Minas se fizera, na verdade, com pesada importação de recursos humanos qualificados, empregando a população regional apenas em ocupações menos complexas e, portanto, de menor remuneração. O problema para o planejamento regional não era apenas, assim, tentar suprir um déficit de recursos humanos, pois os trabalhadores de fora podiam resolvê-lo automaticamente. A questão era que as oportunidades se abriam e eram preenchidas, mas os benefícios não se espalhavam pelas populações locais.

Para enfrentá-lo, partiu-se de uma análise da situação de emprego regional, que mostrou "... (no sul de Minas) existe um contingente de mão-de-obra praticamente inesgotável, que necessita ser alocado a empregos produtivos. A emigração funciona como equilibrador de mercado, quando há melhores condições de absorção nas regiões vizinhas mais desenvolvidas ou em regiões de fronteira mais distantes. Apesar da abundância de mão-de-obra, há segmentos do mercado que estão mal servidos, quer seja pela escassez de pessoal de nível ocupacional adequado — e isso acontece sobretudo no nível médio — quer seja pela inadequação da especialidade educacional dos indivíduos aos postos de trabalho existentes — e isso se dá primordialmente no nível superior — quer seja, ainda, por deficiência no conteúdo da socialização ocupacional desses indivíduos, o que acontece em todos os níveis.<sup>11</sup>

Com base nesses resultados, a estratégia básica recomendada indicava três frentes de atuação. A primeira, através de programas de atualização da mão-de-obra com recente experiência rural, a fim de torná-la mais próxima das exigências do emprego industrial. A segunda, pela promoção de maior proximidade entre escola e indústria, institucionalizada em "fóruns", onde empresários e administradores do sistema escolar pudessem programar em conjunto. A terceira, finalmente, por meio da criação de órgãos normativos e executores de uma política regional de emprego, dos quais os "fóruns" seriam exemplos, e englobando agências e programas federais, como o Sistema Nacional de Emprego — SINE, do Ministério do Trabalho.

O terceiro problema da esfera social estava ligado ao anterior, pois também se relacionava com a industrialização e o sistema de ensino, mas se diferenciava por particularizar a educação universitária. Este nível de ensino era já tradicional

<sup>10</sup> Este caso foi analisado em Azevedo, S. & Silva, E. Fernandez. Atuação empresarial no mercado de habitação popular: um estudo de caso. *Fundação João Pinheiro*, Belo Horizonte, 8(8):2-11, ago. 1978.

<sup>11</sup> Fundação João Pinheiro. *Sul de Minas: recursos humanos e emprego*. Belo Horizonte, 1978, p. 114.

na região, datando os primeiros centros das décadas de 10 a 20 deste século. No presente, o ensino universitário exerce poderoso papel, inclusive econômico, representando empregos, circulação de dinheiro e fator de ativação do mercado de consumo local. Apesar disto, havia grande dispersão de recursos, com várias escolas fornecendo as mesmas formações e apenas poucas em condições de responder à demanda por ocupações de alto nível da indústria regional.

A principal proposta foi de reunir várias faculdades isoladas em uma universidade, localizada em um pólo microrregional e criada a partir de um centro de ensino superior com tradição na área de ciências exatas. Ela se justificava, "em primeiro lugar, por a reunião ensejar a possibilidade de resposta pronta e coordenada a medidas de estímulo ao ensino superior regional. A fragmentação do parque escolar que hoje existe na região é um empecilho para a ação planejada e coerente. Em segundo, a existência de uma universidade virá permitir que o parque educacional, em que há pelo menos um núcleo onde reconhecidamente é ministrado ensino de excelente nível, se dedique a uma atividade universitária mais completa, com a inclusão da pesquisa científica entre as atividades rotineiras de todas as unidades universitárias. Em terceiro lugar, levará a rede de ensino superior a se tornar, de direito e de fato, um centro de reflexão sobre os problemas da região. Finalmente, a concentração na universidade criará uma massa crítica de intelectuais que de outra forma não parece possível vir a existir"<sup>12</sup>

Privilegiar o ensino superior não significava julgar irrelevante o ensino de 1.º grau, assim como a ênfase na adaptação da mão-de-obra à indústria não representava esquecer-se da agricultura, por exemplo. Também a prioridade às cidades mais dinâmicas, na programação habitacional, não deve ser vista como o ignorar-se os problemas das demais cidades e das áreas rurais. Por uma parte, a análise comparativa mostrava que, por exemplo, os problemas de escola fundamental eram menores no sul do que em outras partes de Minas Gerais, podendo-se considerá-la, em termos relativos, como boa. O mesmo vale para as demais prioridades, conforme se sugeriu em cada caso, onde se optava pelo problema maior ou pelo maior potencial de retorno. Por outro lado, eram selecionados os problemas mais estratégicos para que a região pudesse continuar prosperando e se desenvolvendo. Preferi-los representava, portanto, aliar o planejamento social ao esforço do desenvolvimento. Adiante se retorna a esta questão. Passemos, agora, no entanto, a considerar o segundo plano regional.

A região noroeste de Minas Gerais tem quase tudo do sul. Nela existem 24 municípios, enquanto o sul tem 117. Sua população é extremamente rarefeita, com uma densidade de 4,78 habs./km<sup>2</sup>. Ao contrário do Sul, sua economia é quase exclusivamente agropecuária e a região representa, hoje, a fronteira de expansão agrícola mais próxima dos maiores mercados nacionais.

Os primeiros diagnósticos mostravam uma população essencialmente jovem, altas taxas de evasão rural e de dependência, isto é, muitas pessoas dependendo de poucos trabalhadores e, em geral, serviços de educação e saúde muito precários, refletindo-se em taxas de analfabetismo de 52% e de mortalidade infantil de 114%. Além disso, a distribuição espacial da oferta desses bens não se ajustava à da população, pois enquanto aqueles se concentravam em áreas urbanas, aquela era predominantemente rural, a taxas de 76%.

Nesse contexto, o planejamento social da região definiu três problemas básicos, todos ligados essencialmente ao meio rural, seja na questão de como melhorar a

<sup>12</sup> Fundação João Pinheiro. Diretoria de Programas Públicos. *Uma Universidade para o sul de Minas*, Belo Horizonte, s.d. p. 3.



oferta de serviços sociais básicos, seja na avaliação das experiências de criar condições de economicidade para pequenos produtores agrícolas. Enquanto, como se viu, no sul a ênfase era urbana e industrial, no noroeste passou a ser rural e agrícola.

Isto não deriva apenas da constatação de que as condições de vida da população rural eram relativamente piores que as da urbana na região. Já se chamou a atenção para o fato de que as ferramentas de que dispõe o planejamento social são pobres e não seria adequando melhor a escola rural à sua clientela, ou barateando o custo da prestação de serviços de saúde, que se promoveria o bem-estar social. As pré-condições para que isto fosse possível dependiam de que a região aproveitasse seu potencial para desenvolver-se com o uso de seus recursos naturais, de suas vantagens locais para o abastecimento de alimentos e de sua extensão irrigável para a agricultura. O noroeste é uma região com altas perspectivas de desenvolvimento com base na agricultura. Também por isto, portanto, o planejamento social privilegiou temas eminentemente rurais.

O primeiro deles, inclusive, tratava diretamente de uma solução de ocupação agrícola da terra com finalidades duplas, de aumento de produção e de atendimento a pequenos produtores, mesclando objetivos econômicos e sociais. É assim que se apresenta a idéia de colonização, largamente empregada em várias partes do Brasil e também ensaiada no noroeste de Minas, por intermédio de 10 núcleos de colonização.

O objetivo básico era avaliar a política de colonização na região, a fim de poder recomendar seu incentivo, ou não, ao mesmo tempo que definir as condições em que ela podia trazer resultados satisfatórios. Era também necessário conhecer o impacto que esses núcleos tiveram nos movimentos migratórios, dada a situação de rarefação populacional da região como um todo, e o papel que podiam ter na atração e fixação de migrantes para ocupar a área rural.

O trabalho consistiu, essencialmente, em uma análise dos núcleos de colonização, a partir de dois ângulos: por um lado, se eram economicamente viáveis e como se caracterizavam do ponto de vista da produção agrícola; por outro, se eram uma solução efetiva para a melhoria de vida dos agricultores neles engajados.

Os resultados mais gerais indicam que a colonização pode ser uma política eficiente de ocupação e desenvolvimento agrícola apenas quando existe uma intervenção significativa do poder público. São unicamente os núcleos onde a infraestrutura produtiva existe, na forma de canais de irrigação e tecnologia moderna, os que prosperam e se tornam auto-sustentados. A importância do governo se manifesta, também, na real implementação da política de preços mínimos. Quando não se asseguram condições para que o pequeno agricultor não seja forçado a vender abaixo do estipulado, são inútuos os estímulos para que produza, pois os desincentivos do mercado lhe são muito superiores.

A colonização pode, portanto, ser uma solução para o crescimento da produção agrícola e do bem-estar do agricultor de pequena escala. Para que isto seja verdade, porém, ela não apenas deve ter maior impacto na redistribuição de terras, como ser viabilizada mediante programas de correção das desvantagens naturais do solo e de extensão tecnológica orientada.<sup>13</sup>

O segundo tema, ainda que igualmente relacionado com o setor rural, se diferenciava bastante do anterior, dizendo respeito a um equipamento social

<sup>13</sup> Veja, para maiores detalhes, Fundação João Pinheiro. Diretoria de Programas Públicos. *Colonização da região noroeste*. Belo Horizonte, 1978.

básico, a escola. O principal problema detectado, ainda a nível de diagnósticos gerais, era de que o sistema educacional da região, além de pequeno e especialmente concentrado, se mostrava altamente improdutivo, seja pela evasão, seja pela repetência.

Para definir por que isto se dava, duas hipóteses, não excludentes, foram formuladas, uma enfatizando a distância cultural entre ambiente escolar e social, outra chamando atenção para o custo de oportunidade da escolarização. A fim de testá-las, foram pesquisados alunos, e seus familiares, de escolas urbanas e rurais da região, procurando refinar a análise para incluir situações intermediárias, como a dos alunos de escolas de periferia e de áreas urbanas desvitalizadas. A estes se aplicaram testes de QI e de aptidão acadêmica, para avaliar até que ponto desenvolveram as habilidades intelectuais requeridas para o sucesso acadêmico. Além disto, foi também avaliado o material de ensino e a qualificação do corpo docente, em cada caso.

A principal conclusão mostrava que “as normas, os valores, as atitudes e os conhecimentos que são transmitidos pelo sistema educacional vigente têm conotações essencialmente urbanos. Deste modo, ao oferecer um ensino padrão para alunos de diferentes níveis sociais, (a escola) estaria confirmando e consolidando as deficiências da formação assistemática das crianças marginais... Por não incorporar ao processo de aprendizagem a realidade da população a quem se dirige, a escola contribui para aumentar o déficit cultural cumulativo da população rural, em relação a seus colegas de áreas urbanas”.<sup>14</sup> A escola devia, portanto, perder sua rigidez, e reconhecer a diversidade profunda de seu corpo de alunos, tornando-se mais flexível para que os que dela mais necessitam possam aproveitar-se minimamente.

Na verdade “para os alunos não repetentes dos centros urbanos mais dinâmicos, a escola tem uma importância apenas relativa quanto à iniciação na cultura urbana que a instituição escolar cultiva... Evidências disso foram encontradas na análise dos resultados do Teste de Prontidão para a Leitura e Escrita, onde se constatou que o maior contingente destes já traz de casa a bagagem de experiências sociais necessárias para acompanhar com desembaraço o programa de primeira série”.<sup>15</sup> São estes os alunos que mais se aproximam do universo cultural transmitido pela escola e que, portanto, progredem e nela permanecem.

Por outro lado, para os alunos marginais, seja de áreas rurais ou urbanas desvitalizadas, a situação se apresenta de maneira inversa. Para estes “a escola constitui-se no canal por excelência de integração cultural, já que seu meio-ambiente é desprovido de estímulos e vivências próximas daquelas desenvolvidas na escola, (que é) a única fonte de aculturação e o principal veículo de ascensão profissional. O papel aculturador desempenhado pela escola tornou-se bastante claro a partir dos testes de prontidão numérica e verbal. Observou-se que, enquanto nas escolas dos centros urbanos mais dinâmicos os não-repetentes apresentam uma marcante superioridade, na zona rural e na periferia urbana os repetentes registram melhores resultados”.<sup>16</sup> Isto é decorrência imediata de sua diferença com relação à cultura da escola, exigindo tempo suficiente para ajustar-se o que a repetência cria. Para aqueles que não podem arcar com o custo deste tempo, especialmente

<sup>14</sup> *Fundação João Pinheiro*, Belo Horizonte, 8(6-7):21, jan./jul. 1978.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid.*

pela renda gasta que o filho na escola representa e, principalmente, pela renda não ganha, não há outro caminho que a evasão.

A partir desses resultados, duas linhas básicas de recomendações foram propostas, referindo-se às dimensões estudadas. A primeira, dizendo respeito à questão da distância cultural, propunha essencialmente programas de aculturação do escolar e de formação de professores especializados para o trabalho com classes deficientes e culturalmente defasadas. A segunda, voltada para o problema do custo de oportunidade, enfatizava a necessidade de direcionar programas de assistência ao educando, especialmente material didático e merenda escolar, para as áreas mais pobres, a par de mudanças no calendário escolar para adequá-lo aos ritmos agrícolas.<sup>17</sup>

O terceiro tema do planejamento social no noroeste estava diretamente relacionado com os problemas de saúde na área, mas era, também, uma oportunidade para refletir sobre algumas características da organização cultural de áreas rurais tradicionais. Em termos imediatos, a pergunta fundamental era se é possível aumentar a oferta de atenção de saúde com o uso de profissionais tradicionais da medicina popular, incorporando-os ao sistema oficial de medicina e aprendendo com eles seus conhecimentos técnicos e suas maneiras de relacionar-se com pacientes e comunidade. Na base estava a constatação de que dificilmente se poderia dirigir para a região recursos modernos de medicina no volume e no ritmo necessários para enfrentar quadros sanitários muito precários, expressos em índices como o de mortalidade infantil, já mencionados. Mais ainda, que, supondo-se possível esse fluxo, seria ele mais desejável que a solução alternativa de integrar os dois sistemas de ação para a saúde, o tradicional e o oficial.

O que se fez foi uma ampla investigação acerca das formas de organização dos sistemas tradicionais de ação para a saúde, procurando entender como se estruturam, como se articulam com o oficial e como podem ser acoplados a ele. Em primeiro lugar, partiu-se da constatação de que “os profissionais tradicionais não podem ser considerados de maneira indivisa. Há pelo menos três grandes grupos: subsistema de medicina imitativa, subsistema intermediário e subsistema de medicina de base”.<sup>18</sup> O grupo inicial situa-se na órbita do sistema oficial e é formado por profissionais como o dentista prático e o protomédico. No intermediário, a característica básica é a combinação de práticas terapêuticas tradicionais com não-tradicionais e no de medicina de base convivem três sub-grupos, o dos especialistas assistentes, o dos rezadores e raizeiros e o dos iniciados.

Esta enumeração de especialidades pode parecer derivar do mero amor ao pitoresco e ao exótico. Na verdade, porém, a complexidade da estrutura do sistema tradicional é grande “e não se pode assumir uma atitude única em face de todos os profissionais que nele trabalham. Assim, a política que convém para maior aproximação com o subsistema da medicina imitativa pode não se mostrar eficaz no caso da medicina de base”.<sup>19</sup> Até, pelo contrário, supor que é uno e

<sup>17</sup> Veja, para uma discussão mais completa, Fundação João Pinheiro. Diretoria de Programas Públicos. *Fatores condicionantes da produtividade do ensino na escola oficial de 1.º grau do noroeste de Minas e um estudo na região geoeconômica de Brasília*. Belo Horizonte, 1978.

<sup>18</sup> *Fundação João Pinheiro*, Belo Horizonte, 8(6-7):23, jun./jul. 1978.

<sup>19</sup> *Ibid.* p. 24.

simples pode levar a equívocos graves ao ponto de comprometer o próprio objetivo de interligação dele com a medicina moderna.

Como se disse, a análise deste tema permitiu, também, o estudo do universo de representações coletivas da população rural do noroeste, em relação a alguns traços culturais, especialmente no tocante à saúde e à doença. São conhecimentos importantes para os profissionais oficiais de saúde, na medida em que possibilitam a compreensão do discurso dos pacientes e de seus modos de conceber o mal que os aflige e sua localização no corpo. Mostrou-se que, para essa população "a doença, enquanto degeneração de um original estado de saúde, é irreversível em termos absolutos. Assim, quando se supera uma enfermidade, não há possibilidade de um retorno à saúde; evolui-se para a não-doença. Superar, no caso, não significa, evidentemente, eliminar. A perda de saúde tem dupla determinação fenomenológica: uma essencial e outra eventual. A essencial caracteriza estes acontecimentos como decorrência necessária da condição humana. A eventual corresponde aos fatores contingentes que provocam e determinam o momento da doença. Estes fatores acham-se, além disso, sobredeterminados pela vontade divina: o enfermar-se (e o curar-se) é, antes de tudo, consentido por Deus. Explicações de ordem material e extranatural podem, assim, dar-se da forma simultânea e sem contradição. Reconhece-se, por exemplo, um motivo físico para a doença, e, ao mesmo tempo, se a entende como resultado de 'malinezas'. Daí, a não-contradição no fato de um paciente tratar-se, simultaneamente, com um médico e um rezador ou curador".<sup>20</sup>

O conhecimento que se origina deste tipo de análise permite sua utilização no deciframento da sintomatologia e da "odisséia da doença" que o paciente narra para o médico dos serviços públicos de saúde. Ele, além disto, pode também apoiar-se em uma compreensão da anatomia e da fisiologia em que aquele acredita e segundo a qual descreve seus males. Apenas a título de exemplo, para essa população o pulmão é um órgão que pertence exclusivamente ao lado direito do corpo e que se opõe ao coração, que ocupa todo o lado esquerdo. Assim, uma aflição na parte esquerda será narrada como do coração, podendo ser, na verdade, no pulmão. Para facilitar este tipo de informação, e como resultado deste trabalho sobre medicina tradicional, foi também confeccionada uma "cartilha de anátomo-fisiologia popular", para ser distribuída ao pessoal médico que opera na região.<sup>21</sup>

O planejamento social do noroeste, como se vê, seguiu opções marcadamente diferentes das adotadas no caso do sul de Minas. Isto decorre dos profundos contrastes entre as duas regiões e de suas posições muito díspares em face das perspectivas para o desenvolvimento. Onde se tinha uma ênfase urbana, passou-se a outra, que privilegiava o meio rural. Em comum, porém, há o traço de que ambos se vinculavam a opções maiores, que viam o futuro das regiões como necessariamente passando por mudanças na base produtiva e aumentando seu ritmo de progresso econômico.

Passemos, então, a considerar a última região a ser discutida quanto ao estilo de planejamento social adotado; a área de influência da Companhia Vale do Rio Doce.

<sup>20</sup> Ibid. Veja, também, para uma discussão mais completa, Fundação João Pinheiro. Diretoria de Programas Públicos. *Sistemas tradicionais de ação para a saúde — região noroeste do estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 1977.

<sup>21</sup> Trata-se da *Cartilha de anátomo-fisiologia popular*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, Diretoria de Programas Públicos. 1978.

Esta região é, de todas, a mais heterogênea. Por um lado, ela corta a fronteira de Minas Gerais, ocupando extensa área do Espírito Santo, o que por si só torna especial um esforço de planejamento interestadual, sem instituições especializadas, de nível maior. Dentro do território mineiro, as diferenças internas são também grandes, englobando áreas de muito antiga ocupação, como a de Ouro Preto, e áreas mais recentes, ao longo da rodovia Rio—Bahia. A agricultura mais tradicional convive com o maior parque siderúrgico brasileiro, com modernas aciarias e indústrias metal-mecânicas. Tão diferenciada ela é internamente que, para haver um mínimo de homogeneidade no planejamento, foi necessário subdividi-la em nada menos que 11 subáreas.<sup>22</sup>

Esta heterogeneidade decorre essencialmente de ser uma região definida a partir de um raio teórico de influência da CVRD e, em especial, da ferrovia Vitória—Minas, o que é pouco para torná-la tecnicamente uma região. Além disso, como já se mencionou, a área excedeu — com as reivindicações de municipalidades vizinhas — os limites primitivos, vindo a “inchar”, para abarcar todas aquelas prefeituras com capacidade de fazer valer seu pleito.

O planejamento desta região tinha, somando-se às anteriores, outras peculiaridades. Tratava-se de uma área com uma fonte de recursos cativa, especialmente constituída pela legislação que criava a Companhia, e que se materializava em um Fundo Especial de Desenvolvimento. Cabia, portanto, basicamente orientar as aplicações desse fundo, até então empregado sem uma preocupação globalizante e muito dependente de mudanças de administração e da própria agilidade dos pleiteantes em chegar primeiro.

É importante assinalar, porém, que essas aplicações vinham já sendo efetuadas em sintonia com os governos estaduais envolvidos. Assim, a CVRD fazia repasses do fundo para custear a programação estadual nessa região, com os acordos já firmados e mecanismos burocráticos institucionalizados.

Nesse contexto, o planejamento social sugeriu uma opção básica, que foi de reforçar as políticas estaduais nas áreas de saúde e educação, através de programas que se mostrassem mais recomendáveis para continuar. A estratégia adotada, portanto, foi de não interromper o que estava funcionando, apenas sugerindo, quando cabia e dentro do que se fazia, o que se deveria ou não encorajar.

Para tanto, elaborou-se um diagnóstico de educação que retratou a esperada heterogeneidade a um nível tal que qualquer recomendação, para ser útil, teria de chegar a nível quase municipal ou, no mínimo, a uma programação de educação específica para cada uma das 11 subáreas referidas. Preferiu-se sugerir a simples continuação das linhas convencionais da política educacional, através de construção e equipamento de rede escolar, treinamento de professores e distribuição de material didático, dando prioridade aos municípios que o diagnóstico mostrava mais carentes.

Ao lado dessa forma de atuação, procurou-se aproveitar um potencial pouco explorado na região como um todo, a silvicultura, mediante um programa de educação especial para o setor. O objetivo era criar os recursos humanos necessários para que tal atividade se desenvolvesse e servisse, inclusive, para promover maior integração do sistema de ensino com o sistema produtivo.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Para maiores detalhes, veja Cincunegui, J. E. et alii. Caracterização e estratégia de desenvolvimento da área de influência da CRVD. *Fundação João Pinheiro*, Belo Horizonte, 8(9):2-18, set. 1978.

<sup>23</sup> Consulte-se Fundação João Pinheiro. *Plano de Desenvolvimento Regional da Área de Influência da CRVD*. Belo Horizonte, 1978. v. 5: “Aspectos sociais”.

No que diz respeito à saúde, a principal recomendação foi de apoio à programação do sistema estadual, que previa construir ou equipar cinco Centros Regionais de Saúde, além de postos rurais e em cidades menores. Isto decorria, também, da diferenciação interna da região, que justificava se descentralizassem as ações e o planejamento da saúde para a área.

Ênfase especial se concedeu, por outro lado, à questão ambiental, um dos principais problemas da região, especialmente nas subáreas mineradoras e siderúrgicas. Pelos seus reflexos na saúde, constituíram parte crucial das recomendações do Plano, incorporando-se à estratégia global do desenvolvimento regional.

Viu-se, assim, ainda que rapidamente, a atuação concreta do planejamento social dentro do planejamento regional mineiro. Não se fizeram, depois de cada exemplo discutido, considerações sobre as opções assumidas e recomendadas. Este é o tema das conclusões deste ensaio, que se seguem e onde se espera, também retomar algumas questões gerais de suas partes iniciais.

## 6. Conclusões

A experiência concreta de planejamento social aqui apresentada, vinculada ao esforço de planejar o desenvolvimento de três regiões de Minas Gerais, ainda que limitada, permite tirar algumas conclusões de interesses mais gerais. Dizem elas, por uma parte, dos procedimentos do planejamento social, e, por outra, de sua efetividade.

Em primeiro lugar, o planejamento do desenvolvimento social é uma peça de um todo maior, no qual figura com papel importante, mas que não chega a torná-lo um fim em si mesmo. É até possível que fosse um fim, se não houvesse limitações de várias ordens que circunscrevem sua capacidade de atuação. Mesmo o sendo, porém, seria inteiramente inócuo se não se articulasse com uma programação voltada para a expansão da base produtiva. O planejamento social deve, assim, em qualquer caso, ser "pensado" como parte de uma estratégia de promoção do desenvolvimento nos setores específicos sob sua alçada, e não como um objetivo com ela conflitante.

Em segundo, o planejamento social deve orientar-se para problemas. Não há sentido, e não é possível, tentar tudo solucionar e remediar, mesmo que dentro apenas do "setor social". Cada serviço social básico comporta inúmeras questões, todas eventualmente merecedoras de atenção. Umas, no entanto serão mais graves que outras, seja por representarem problemas para as populações mais frágeis, seja por pesarem sobre contingentes numerosos, seja por serem obstáculos importantes para o processo mais geral de desenvolvimento. Como definir os problemas fundamentais é, também, coisa problemática, mas uma mescla de reflexão e vivência pode resolvê-las. Ouvindo-se a própria população interessada e se apoiando em seu conhecimento técnico, o planejador social pode defini-los e planejar em função deles.

Em terceiro, o planejamento social deve ser flexível, tanto na sua metodologia, como no seu receituário. Reconhecida a diversidade das formas de organização social e, principalmente, dos problemas para os quais se volta, seria descabido querer um planejamento que tem soluções sempre prontas e que a tudo aplica uma mesma lente de análise. Tem ele de estar preparado para ver hoje como potencialidade o que ontem era restrição, para ajustar-se aos requisitos do plano em que seu trabalho vai-se inscrever e para adaptar-se a peculiaridades de áreas e regiões, para poder extrair suas vantagens, ao invés de negá-las.

Em quarto lugar, o planejamento social deve ser propositivo. Poderia parecer ocioso insistir nesta característica, se não fosse freqüente encontrar “planos” que são puras compilações estatísticas de dados muitas vezes secundários. Voltar-se para problemas é, portanto, voltar-se também para soluções que o planejador deve “pensar” não por simples questão de ofício, mas por uma obrigação tácita que assume ao se propor como tal, tanto a nível prático como ético.

Em quinto lugar, o planejamento social não pode abdicar de sua característica básica, que é ser um esforço deliberado para promover o bem-estar das populações mais carentes. Fazer dele um trabalho de busca do desenvolvimento não quer dizer negar sua natureza, não significa curvar-se docilmente a padrões injustos e desiguais do crescimento. O planejamento social deve, isto sim, trazer a questão da distribuição para o primeiro plano, seja pela persuasão, seja pelo aproveitamento de temas que sensibilizam mais diretamente por se situarem no caminho crítico do desenvolvimento e, através deles, abrir o espaço das políticas para beneficiar mais amplamente as populações pobres.

Alguns exemplos de trabalhos concretos de planejamento social já mencionados podem servir de ilustrações desse último e fundamental ponto. Quando aflorou na consciência e entrou na agenda política o tema de habitação no sul de Minas, duas formas diferentes de conceber a questão seriam possíveis. De um lado, recomendar programas de construção, pelo estado, de moradias para os trabalhadores de indústrias dinâmicas. De outro, ampliar a discussão, para mostrar que o déficit habitacional era um problema geral na região e que cabia enfrentá-lo não pensando apenas no operariado moderno, mas na população como um todo. No primeiro caso, o planejador social estaria, sem dúvida, articulando-se com a questão do desenvolvimento e visando um problema já manifesto na área. No segundo, porém, a isto se somaria a preocupação que o distingue, a de fazer chegar a mais pessoas os bens fundamentais.

No caso do problema de recursos humanos para a industrialização do sul de Minas, o que se viu foi a tentativa de equacionar um entrave ao desenvolvimento regional como uma solução que deixava, dentro dela e para sua população, as principais vantagens do emprego moderno. Ao propor uma reunião de escolas superiores, esperava-se dinamizar um setor educacional que funciona como verdadeira indústria, mas se queria, também, criar um centro de reflexão e de formação de intelectuais na região.

O mesmo tipo de duplo objetivo pode ser visto nos demais planos. Quando, no noroeste, se buscou conhecer a colonização foi para saber se uma solução de aproveitamento da terra, por meio de pequenos proprietários, podia ser economicamente interessante e, ao mesmo tempo, eficiente do ponto de vista do bem-estar desses agricultores. Avaliar a escola e medir seu desempenho, com ênfase nas diferenças entre meio urbano e rural, pode ser visto como uma tentativa de dar bases a uma política de qualificação de mão-de-obra agrícola, mas é, simultaneamente, uma tentativa de oferecer um bem estratégico para as populações mais necessitadas. Finalmente, articular medicina tradicional e oficial é uma possível maneira de reduzir os custos de reprodução, pelo barateamento dos encargos de saúde, mas marca uma preocupação em respeitar o estoque cultural de uma região e oferecer mais homoganeamente um serviço essencial.

Esta duplicidade não nasce espontaneamente. Assim nada de necessário houve para que os trabalhos de planejamento referidos assumissem esse caráter de inserir-se em uma busca do desenvolvimento e o fazerem de maneira a procurar

o máximo possível de benefícios sociais. Resulta a duplicidade, portanto, de uma opção deliberada por assim atuar.

É isto, essencialmente, e agora de forma mais concreta, que significa a relativa liberdade do planejador. Ele pode ser mais que um ajudante de ordens de um estilo de desenvolvimento desigual. Nas pequenas e limitadas áreas onde opera, o planejador pode, e deve, procurar produzir o máximo de bem-estar para os mais fracos.

Com relação à efetividade do planejamento social, dois comentários. Por um lado, nada garante que suas recomendações sejam de fato atendidas e se transformem em programas executivos. Há inúmeros ouvidos moucos para a questão do bem-estar, além de problemas de outra ordem, como o da competência de agências setoriais que não vêm com bons olhos a intromissão do planejador em sua seara. Assim, ainda que cuidadosamente definido, o planejamento social pode não deixar nunca de ser puro planejamento.

Por outro lado, contudo, a não efetividade do planejamento social é muitas vezes resultante dele próprio. Se os ouvidos são pouco sensíveis é porque, talvez, não tenha sido realmente um problema aquilo que ele definiu como tal. Se uma agência setorial percebe como indevida a presença do planejador no seu campo de atuação é, possivelmente, porque, de fato, é indevida, seja por recomendar o inexecutável, seja por reiterar o óbvio, aprendido por ela em longa prática.

Para terminar, apenas um ponto. A experiência aqui descrita é recente e por se consolidar. A ela faltam alguns testes decisivos, apenas agora começando, especialmente na transformação de recomendações em projetos. Sem estes, não é possível afirmar sua significação mais ampla. Ela vale, porém, enquanto uma tentativa de aplicar um método de planejamento social que parece adequado. Há ainda muito a se fazer para aprimorá-lo, não apenas por desejo de maior rigor técnico mas, principalmente, porque, assim se fazendo, é possível que uma parcela maior da população mineira se veja, no futuro, em condições de maior bem-estar.