

**AVANÇOS E DESAFIOS NO PLANEJAMENTO EM MINAS  
GERAIS: DO II PLANOROESTE (1978) AO PDVJ (2017)**

*Advances and challenges in planning in Minas Gerais: from Planoroeste II  
(1978) to the PDVJ (2017)*

**Emília Pereira Fernandes Silva<sup>1</sup>**

**Yara Janaina Pinto Gusmão<sup>2</sup>**

**Tiago Rocha Santos<sup>3</sup>**

**Eduardo Magalhães Ribeiro<sup>4</sup>**

**<sup>1</sup>UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**

E-mail: emiliafernandes\_pdi@hotmail.com

**<sup>2</sup>UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**

E-mail: yaragus10@hotmail.com

**<sup>3</sup>UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**

E-mail: rocha.tiago.mg@gmail.com

**<sup>4</sup>UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**

E-mail: duardomr@pq.cnpq.br

**RESUMO**

A ação do Estado foi fundamental para alicerçar o desenvolvimento no Brasil; foi necessário usar de forma sistemática e planejada os recursos públicos para alcançar determinados objetivos que, em cada época, pareciam ser essenciais. Diante da importância de se analisar o planejamento para o desenvolvimento, este artigo tem como objetivo principal comparar os dois planos de desenvolvimento regional propostos em dois períodos distintos na conjuntura brasileira para duas diferentes regiões do Estado de Minas Gerais, sendo elas o Norte de Minas e o Vale do Jequitinhonha. Foi utilizado o estudo com dados bibliográficos e documentais, analisando os principais aspectos desses distintos planos de desenvolvimento, enfatizando aspectos como os temas priorizados, as alternativas propostas, a abrangência territorial e a participação da população beneficiária na gestão social dos programas. Concluiu-se com este artigo que, por mais que o PDVJ trouxe outros temas importantes que devem ser considerados num plano de desenvolvimento regional, ele não foi – ou não está sendo – um plano executado. Ao contrário, o Planoroeste foi executado e inovador ao trazer tantos detalhes que

## Desafios à Democracia, Desenvolvimento e Bens Comuns

identificaram as potencialidades dos recursos e a maneira como explorá-los, apesar de não ter sido eficaz em diversos aspectos e de ter trazidos impactos sociais e ambientais que perduram até hoje. O Planoroeste teve um papel importantíssimo na própria construção das mesorregiões que hoje o IBGE divide em Oeste de Minas e Norte de Minas.

**Palavras-Chave:** Políticas públicas, planejamento regional, desenvolvimento.

### INTRODUÇÃO

A ação do Estado foi fundamental para alicerçar o desenvolvimento no Brasil; foi necessário usar de forma sistemática e planejada os recursos públicos para alcançar determinados objetivos que, em cada época, pareciam ser essenciais. Um governo somente é capaz de fazer e executar planos de desenvolvimento quando tem certo acúmulo de recursos. Num texto de 1992, Celso Furtado indica que o desenvolvimento econômico tem que ser produto de vontade e de condições objetivas, só desse modo se alcança resultados no aumento da produtividade, que resulta em acúmulo de capital e esse capital pode ser realocado no desenvolvimento, seguindo rumos determinados por políticas públicas. De acordo com essa narrativa os planos de desenvolvimento foram de extrema importância para a economia brasileira. A própria industrialização se deu graças as estratégias adotadas pelo governo de Getúlio Vargas em 1930, que consistia basicamente na substituição de importações, favorecendo a produção de produtos nacionais industrializados e promovendo mudanças socioeconômicas. Foi a partir dessa época que o Estado brasileiro passou a desenvolver funções muito mais intervencionistas no conjunto da economia do país. Essa participação ocorreu de forma direta e indireta, desde a formulação de regras de desenvolvimento até a formação e manutenção de empresas estatais.

Por isso é de extrema importância conhecer como são criadas as políticas públicas e, conseqüentemente, como o Estado usou instrumentos específicos de planejamento para a sua execução. No desenvolvimento brasileiro foram formulados planos regionais, dentre eles o Segundo Plano de Desenvolvimento do Noroeste Mineiro (Planoroeste) de 1978 e o Plano de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha (PDVJ) de 2017. Esses dois planos foram concebidos em dois períodos distintos da história do Brasil. Enquanto o Planoroeste foi elaborado em um período em que o país foi marcado pela forte presença estatal na elaboração de diversos outros planos que objetivavam o crescimento econômico, que perdurou durante as décadas de 1950, 1960 e 1970, o PDVJ foi elaborado num período em que o planejamento econômico foi quase que redescoberto, voltando às origens esquecidas a partir da década de 1980, devido às sucessivas crises fiscais e mudança de concepções. Nesses cenários bastante diversos foram efetivadas duas tentativas de planejamento, tendo ambas em comum a concepção do Estado como fomentador do desenvolvimento. Deve se assinalar que, nessas experiências, separadas por quatro décadas, os mecanismos de planejamento foram aprimorados, com a criação de instituições capazes de pesquisar a realidade brasileira. Mas os dois projetos foram liderados, pelo menos parcialmente, pela mesma instituição, a Fundação João Pinheiro do governo de

Minas Gerais.

Diante da importância de se analisar o planejamento para o desenvolvimento, este artigo tem como objetivo principal comparar os dois planos de desenvolvimento regional propostos em dois períodos distintos na conjuntura brasileira para duas diferentes regiões do Estado de Minas Gerais, sendo elas o Norte de Minas e o Vale do Jequitinhonha, e apresentar algumas reflexões sobre a concepção e metodologia dos planos. Para isto, neste artigo, foi utilizado o estudo com dados bibliográficos e documentais, analisando os principais aspectos desses distintos planos de desenvolvimento, enfatizando aspectos como os temas priorizados, as alternativas propostas, a abrangência territorial e a participação da população beneficiária na gestão social dos programas.

#### PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

A União Soviética foi o primeiro país a adotar o planejamento sistemático para a administração do desenvolvimento. Nos países capitalistas a ideia de planejamento surgiu em consequência, com a necessidade de atingir certos objetivos econômicos e sociais, pois percebeu-se que era impossível chegar aos resultados pretendidos apenas com a força do mercado. Antes da década de 1930, portanto, com hegemonia do pensamento liberal, não se utilizava a ideia do planejamento, pois se acreditava que o mercado competitivo criava condições necessárias para o crescimento econômico. Foram muitos os motivos que levaram ao declínio desse pensamento, como instabilidade na economia, altos níveis de desemprego, miséria e a mobilização das economias para a guerra; isso tudo favoreceu a adoção de medidas de planejamento econômico para o uso eficaz dos recursos (LAFER, 1975).

O planejamento numa economia capitalista visa apontar o caminho mais racional para uso dos recursos e o desenvolvimento mais adaptado às características da economia. O governo nesse caso tem a função de, em linhas gerais, contribuir com a otimização da produção, do uso e alocação dos recursos (sejam eles matéria-prima ou capital) e do desenvolvimento da capacidade produtiva em termos de desenvolvimento tecnológico. Para isso faz uso e concilia diversas políticas, mas para atingir os resultados é necessário que o governo tenha habilidades políticas, além de força para negociar os pressupostos que deseja implementar (LAFER, 1975).

Mas pode ocorrer fracasso no planejamento, que está ligado à exclusão de variáveis importantes. É difícil encontrar planos que reúnam de maneira eficiente todas as variáveis, como a organização (tanto administrativa quanto política), planejamento financeiro e orçamentário, e descobrir a forma de aplicação do plano no quadro político do momento, contemplando a influência das instituições vigentes. É por isso que a política pública é, ao mesmo tempo, uma construção social e uma pesquisa, pois visa elaborar, testar e implementar uma ação pública, dotada de objetivos e metas a serem cumpridas, a fim de atender as necessidades econômicas e sociais de um país, mas muitas vezes desconhecendo o conjunto amplo das variáveis que estão em jogo (MULLER; SUREL, 2010).

Assim, durante muito tempo, as políticas públicas tiveram uma abordagem sequencial, que são etapas da ação política, sendo elas a construção do problema a ser tratado, a busca por

## Desafios à Democracia, Desenvolvimento e Bens Comuns

possíveis soluções e a formulação de objetivos a serem alcançados, a decisão se será implementada ou não, e caso seja decidido que sim, a ação será executada e logo após será avaliada o seu impacto e será concluída. Essa última etapa apresenta contradição, pois pressupõe que uma ação pública tem que ser finalizada, sendo que, em muitos casos, pode ser continuada, mantida ou renovada (MULLER; SUREL,2010).

### PLANEJAMENTO NO BRASIL

A trajetória histórica de intervenção do Estado brasileiro na economia para promover o desenvolvimento se iniciou no primeiro governo de Getúlio Vargas, em 1930, com pouco instrumental de planejamento e algum esforço para estimular a industrialização do Brasil. Nessa época havia a grande crise do capitalismo de 1929, o que fez Vargas promover mudanças na estrutura produtiva que naquele momento era o setor agrário exportador, na administração do Estado e mudanças no poder político predominante no país. Houve a criação em 1934 do Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), que foi o primeiro órgão com competência técnica destinado a estudar os problemas e propor soluções, formulando políticas para a redução da dependência da economia externa (IPEA,2010).

Medidas importantes nesse período foram utilizadas para essa finalidade, como a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), de órgãos públicos com funções de regulação das principais atividades do setor agrário exportador, e a criação de duas empresas voltadas para o processamento de matérias-primas nacionais, que eram a Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Nacional de Alcalis, e tudo isso voltado para o primeiro passo de industrialização brasileira (IPEA,2010).

Outro governo que acentuou a intervenção estatal na economia foi o de Juscelino Kubistchek, com seu Plano de Metas, considerado o primeiro programa sistemático de estímulo ao desenvolvimento. E, a partir de 1964, o então presidente Castelo Branco desenvolveu o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) que visava a diminuição do processo inflacionário sem comprometer o desenvolvimento da economia e a redução das desigualdades sociais e regionais existentes (IPEA, 2010). O PAEG desenvolveu diretrizes que visavam aumentar a intervenção estatal na economia para que essa pudesse se consolidar. Foi promovida uma reforma no sistema tributário e criado o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) entre outros fundos fiscais que geravam recursos ao caixa do governo; dessa forma o Estado poderia arrecadar recursos para financiar a melhoria da infraestrutura e apoio a industrialização do país. Em outros setores de planejamento deve-se destacar também o financiamento do crédito rural e para o desenvolvimento de pesquisas científicas e tecnológicas, essas ações refletiam o desejo do governo de melhorar o sistema de produção e industrialização no Brasil (IPEA,2010).

Em 1969 foi estabelecido o Ato Complementar no 43/1969 que obrigava a todos os governos a fazerem um Plano Nacional de Desenvolvimento referente a duração de seu mandato e que cada plano deveria ser submetido à aprovação do Congresso Nacional e foi instituído o Sistema Federal de Planejamento (SFP) em 1972 (Decreto no 71.353) que tinha a função de organizar acompanhar e fiscalizar aplicação de critérios técnicos na escolha de prioridades

## Desafios à Democracia, Desenvolvimento e Bens Comuns

na formulação dos Planos. Durante o governo Geisel foi criado o Ministério de Planejamento formalizando o órgão de planejamento (IPEA, 2010).

Depois vieram os governos Sarney (1985/1990), Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso, marcados pelo baixo crescimento econômico, crise fiscal e reduzida capacidade de mobilizar recursos. Collor reduziu a máquina pública, diminuiu o número de ministérios, extinguiu algumas empresas públicas e deu início à privatização de algumas estatais, entre outras medidas que contribuíram para reduzir a capacidade do Estado de formular programas públicos. A partir de meados dos anos 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso, com o crescimento dos princípios neoliberais, se iniciou um processo de descentralização de governo e, dessa forma, várias organizações que antes eram estatais passaram a fazer parte da iniciativa privada (IPEA, 2010).

### IMPORTÂNCIA DA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS

Avaliar programas públicos não era muito frequente no Brasil, até que a partir da década de 1980, com o aprofundamento da crise, o setor público se deparou com a necessidade de assim fazê-lo a fim de otimizar os recursos destinados a atender as necessidades da população. A avaliação regular dos programas e atividades é essencial para buscar melhorias e é obrigação do Estado a sua realização, para que ajude a tomar decisões, conduzindo quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo a suspensão se for preciso.

Costa e Castanhar (2003) debateram a importância de avaliar políticas e programas públicos para contribuir com o aumento da eficiência e efetividade dos recursos aplicados em programas sociais. A definição da matriz lógica do programa facilita a sua avaliação, pois identifica os objetivos do programa e seus indicadores de performance nos quais o programa será avaliado, e também os dados que serão utilizados nas comparações de desempenho. No entanto, existem alguns fatores que não estão sob a alçada da equipe que planeja o programa e sim das pessoas que o desenvolvem, como líderes comunitários, empreendedores, beneficiários do projeto, líderes políticos de cada região, entre outros fatores e indivíduos que são importantes a serem considerados quando se propõe avaliar o funcionamento de um programa. Dessa forma, mais importante do que avaliar a efetividade do programa é avaliar os contextos em que esse programa é executado.

O histórico do Brasil no emprego de conhecimento técnico na busca da melhoria do desenvolvimento de governanças do setor público sempre esteve mais relacionado com questões de formulação e implantação do que na avaliação de sua efetividade. No entanto, após inúmeras transformações no cenário econômico e político do país, nos últimos anos passou-se a dar mais atenção à importância de se avaliar os programas públicos para que a partir daí pudessem ser corrigidos e aperfeiçoados para exercerem maior impacto e eficiência diante dos investimentos do governo (COSTA; CASTANHAR, 2003). Fazer a avaliação das políticas públicas é, para os governos, um instrumento que auxilia no processo de tomada de decisões. A avaliação mostra ao gestor os resultados alcançados pelos programas e essas informações contribuem no aperfeiçoamento da execução do programa, fundamentar suas decisões na alocação adequada dos recursos. Costa e Castanhar (2003) sugerem que a metodologia para avaliar programas

## Desafios à Democracia, Desenvolvimento e Bens Comuns

públicos seja dividida em três grupos: avaliação das metas, onde são avaliadas as relações do alcance das metas estabelecidas na implantação do programa; avaliação dos impactos, que identifica qual foi o legado deixado para a população beneficiária de um programa; e avaliação de processos, que avalia o funcionamento logístico do programa a fim de detectar os estrangulamentos nos procedimentos a fim desolucioná-los.

Fazer avaliações dos desempenhos dos programas públicos é a melhor forma de detectar possíveis dificuldades no funcionamento para que essas sejam corrigidas melhorando a eficácia dos programas e favorecendo seus beneficiários. Por meio das avaliações também é possível que os programas que são eficazes em seus propósitos, e que são executados em determinada região, possam ser replicados em outras localidades.

### NORTE E NORDESTE DE MINAS GERAIS

As regiões Norte e Nordeste de Minas Gerais possuem diversas características que se assemelham àquelas encontradas no Nordeste brasileiro, por serem áreas de transição do Sudeste para o Semiárido. Essas características contribuíram para que as regiões fossem enquadradas na área da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), favorecendo também para transformar e reforçar muitas características regionais (OLIVEIRA et al, 2000).

O vale do Jequitinhonha se localiza na bacia do rio Jequitinhonha, situada a Nordeste de Minas Gerais, na região sudeste do Brasil. Essa região, grosso modo, pode ser dividida em duas áreas com aspectos muito diferentes: alto e baixo Jequitinhonha. O alto Jequitinhonha se localiza acima da foz rio Araçuaí, sua principal característica geográfica são grandes extensões de terras planas, as chapadas que na maior parte das vezes são áreas de posse das empresas, contrastando estão as grotas, que formam as vertentes das chapadas ocupadas por estabelecimentos de agricultores familiares; o baixo Jequitinhonha tem como predominância grandes propriedades rurais que se dedicam a criação de gado extensiva. (RIBEIRO; GALIZONI, 2000)

O povoamento do vale do Jequitinhonha teve início por volta do século XVII, a partir do alto do rio devido a prática de exploração do ouro de aluvião. As vilas eram fundadas pelos colonos ao longo do rio. A partir daí foram surgindo o que hoje são as cidades de Araçuaí, Virgem da Lapa, Berilo, Chapada do Norte e Minas Novas, que estão situadas a uma distância que varia de 20 a 25 km uma da outra. A datar dessas novas povoações elevou-se o que hoje chamamos de vale do Jequitinhonha: uma região onde predomina a agricultura familiar, uma forte e rica cultura popular, extensa migração e uma estagnação econômica histórica (RIBEIRO; GALIZONI, 2000).

O povoamento da região Norte de Minas é datado há cerca de 10.000 anos por grupos indígenas, mas com o descobrimento do Brasil pelos europeus, o povoamento, juntamente com a expansão da pecuária extensiva e as Bandeiras Baianas e Paulistas, foi se estendendo para o interior através do rio São Francisco, com a finalidade de conhecer, apossar das terras e procurar riquezas naturais. Com esse processo também houve o extermínio da população indígena nativa. A sesmarias também foi um fator que contribuiu com o povoamento dessa

### Desafios à Democracia, Desenvolvimento e Bens Comuns

região, no qual a atividade principal era a pecuária extensiva, já que requeria pouca mão de obra, haviam muitas terras livres com pastagens naturais para o gado; foi expandida muito rapidamente graças ao arrendamento de terra praticadas pelos proprietários e também graças às concessões dadas aos vaqueiros, que muitas vezes formavam seus próprios currais (OLIVEIRA et al,2000).

O Governo Português teve ação efetiva no sentido de implementar a descoberta de pedras e metais preciosos, o que resultou no Brasil uma intensa exploração no século XVIII, formando zonas mineradoras em várias partes do Brasil. A Região Norte de Minas Gerais contribuiu com o abastecimento dessas zonas, sendo que o Sertão do São Francisco se tornou o mais importante fornecedor das minas, o que contribuiu para o crescimento do setor agro-pastoril e com uma importante acumulação de capital, intensificando as relações comerciais e levando ao incremento da pequena produção agrícola regional. Mas essa atividade encontrou dificuldades em manter suas relações comerciais, devido às arrecadações de impostos exigidos pela Metrópole (OLIVEIRA et al,2000).

O colapso da economia mineradora afetou a Região Norte-Mineira, pois havia se deslocado um grande contingente populacional para a região das minas e essa população comprava alimentos da região Norte- Mineira, quando entrou em decadência a economia mineradora, essa população das minas passou se dedicar à agricultura de subsistência, então reduziu o comércio de produtos agrícolas da Região Norte-Mineira (OLIVEIRA et al,2000).

A SUDENE, com sua atuação iniciando nos anos de 1960, teve papel importante no processo de evolução da economia norte mineira, favorecendo a sua integração com a economia Centro-Sul do Brasil. Foi concedida à SUDENE a função de planejar e promover o desenvolvimento do Nordeste brasileiro e foi a partir dela que vários agentes públicos e privados passaram a ver a região Norte de Minas como um lugar de grande oportunidade para se conseguir vantagens econômicas, e as medidas adotadas tanto pelo estado, quanto pelo setor empresarial, transformaram a realidade econômica e social. Entre os anos de 1970 e 1980 os resultados começaram a aparecer devido aos vários programas e políticas que foram implantados na região (OLIVEIRA et al, 2000).

Oliveira et al. (2000) observam que as características dos municípios norte-mineiros são heterogêneas em vários aspectos e por isso a SEPLAN (Secretaria de Planejamento) realizou um estudo para tentar subdividir em microrregiões (as microrregiões de Bocaiúva, Grão Mogol, Janaúba, Januária, Montes Claros, Pirapora e Salinas). O setor agropecuário, o reflorestamento e a produção de carvão, o setor industrial e o setor de serviços foram setores que apresentaram avanços, mas que também acentuaram problemas econômicos e sociais, como o agravamento da questão agrária com a manutenção de uma forte concentração fundiária, a expropriação e êxodo rural que resultou numa forte mobilização geográfica, a exploração e degradação dos recursos naturais, além de propiciar o crescimento da população em centros urbanos com pouca infraestrutura e sem planejamento para nortear o seu crescimento.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

### Dois planos em Minas Gerais

Na década de 1970, diante do grande crescimento econômico do país, algumas regiões pareciam estar muito desvinculadas deste processo. Então, o governo brasileiro estabeleceu algumas estratégias de ação que previam o envolvimento dessas áreas, a fim de integra-las ao desenvolvimento generalizado do Estado, e por isso foi criado o Plano Integrado de Desenvolvimento do Noroeste Mineiro. Nesse plano foram abordados diversos aspectos envolvendo urbanização, agricultura, pecuária, indústria, transporte energia, sistema de comunicação, saneamento básico e recursos naturais. No que diz respeito à agricultura da região Noroeste, as principais sugestões levantadas para melhorar o aproveitamento das potencialidades agrícolas seriam: estimular e consolidar a produção agrícola em Unaí, Paracatu e João Pinheiro; consolidação dos núcleos de colonização implantados e em implantação; consolidação dos perímetros de irrigação; estimular a pesquisa agrícola fora dos perímetros de irrigação e principalmente em Unaí, Paracatu e João Pinheiro; e estudo de viabilidade de implantação e desenvolvimento de um programa de âmbito regional que contemple projetos de irrigação orientados para produtores privados.

Nesse quesito percebe-se que há uma exclusão de parcela da população do campo nas políticas de desenvolvimento. Em todo momento no Planoroeste trata de políticas públicas voltadas para o produtor rural, para os empresários, mas os camponeses e demais populações que viviam na área de abrangência do Planoroeste não foram incluídas de forma direta nesse planodiretor.

Quanto a assistência técnica, percebe-se que há uma seletividade nas atividades, pois não era para ser distribuída de maneira democrática a todos. A assistência técnica seria destinada apenas para os segmentos de produtores considerados aptos a responderem adequadamente aos estímulos de créditos, educação e associativismo, pois o objetivo era maximizar os investimentos do governo. Então a Emater (Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural), segundo o Planoroeste, deveria estar presente apenas nos locais da região Noroeste onde se tinha uma agricultura melhor estruturada. Vale destacar que o próprio plano diretor faz uma autocrítica sobre a assistência técnica, destacando as dificuldades eliminação.

Para o desenvolvimento industrial, o Planoroeste destaca algumas importantes perspectivas. Nele é retratado que a realização de investimentos fora das áreas mais prósperas pode parecer inviável economicamente para os investimentos de empresários, porém, os empresários na região Noroeste, nesse período, contaram com muitos incentivos fiscais do governo, como é relatado com bastante clareza.

O problema é que a população local não participou desse processo, mas foi diretamente influenciada por ele. Um dos casos mais comuns relatados na literatura foi a tomada de terras, que antes eram comunitárias, por grandes empresas para a monocultura de eucalipto, o que ocasionou na redução de recursos naturais, modificações profundas na paisagem e no acesso à terra pelas populações que antes detinham domínio sobre os recursos naturais (RIBEIRO, E. M., 2010). Também há o caso da construção de grandes barragens, como é o caso da Barragem Bico da Pedra, em que foi feita desapropriação de terras e a construção de perímetros de



## Desafios à Democracia, Desenvolvimento e Bens Comuns

irrigação, trazendo diversos impactos para as populações locais e meio ambiente, mas que o governo alegava ser de extrema importância para dinamizar o surgimento das agroindústrias.

Percebe-se que as estratégias de planejamento adotadas pelo Planoroeste são formadas de maneira centralizada pelo governo, sem nenhuma participação social que envolvam outros segmentos da sociedade, como agricultores, quilombolas e indígenas, mas sempre tem como enfoque o empresariado.

O Plano de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha (PDVJ) de 2017 elaborado pela Fundação João Pinheiro destaca no início o tipo de desenvolvimento que pretende alcançar para a região em questão, que é o desenvolvimento capaz de combinar produção, competitividade, qualidade de vida, democracia e conservação ambiental. Inicialmente faz-se um apanhado de informações sobre o Vale Jequitinhonha, com a finalidade de demonstrar a importância de iniciativas que visem o planejamento do desenvolvimento dessa região, um planejamento que seja descentralizado e participativo. Participativo pois é essencial que os atores locais estejam envolvidos nesse processo, já que são eles os conhecedores de suas demandas e assim deixa de ser um plano do governo e passa a ser um plano de sociedade, assegurando a continuidade. Descentralizado porque é importante que se crie instâncias que permitam a necessária descentralização e que agreguem os atores locais. Esse plano define os eixos e estratégias principais a serem tratadas que são a questão hídrica, o desenvolvimento produtivo, a dimensão social, infraestrutura econômica, melhorias na gestão municipal.

No plano para a questão hídrica, destacam-se principalmente ações de conservação e preservação (como ampliar o número de unidades de conservação e elaborar um plano de zoneamento ambiental, com gestão integrada dos territórios; aumentar a fiscalização sobre os grandes empreendimentos econômicos), continuação de programas que vem demonstrando bons resultados (como fortalecer iniciativas como a construção de barraginhas e de barragens e a expansão de programas como o 1 milhão de cisternas) e a introdução e fortalecimento dos Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA), firmando acordos com empresas que fazem o uso intensivo de água para que elas contribuam com a política de PSA.

São muitas as estratégias listadas da dimensão social, que envolve a saúde, educação, saneamento básico e habitação, mas não há inovação nesse quesito, pois o PDVJ propõe mais em fortalecer e ampliar os programas públicos que já estão disponíveis, além de fortalecer também as ações das várias ONGs que desempenham trabalhos importantes envolvendo poder público e comunidades locais na região. Algo que merece o destaque no quesito educação, é a proposta de ampliação da metodologia de educação no campo, com adequação de currículos e calendários no meio rural e a adoção de metodologia similar às Escolas Família Agrícola.

### UMA COMPARAÇÃO ENTRE O II PLANOROESTE E O PDVJ

No II Planoroeste as mudanças decorrentes das políticas de integração nacional e expansão das fronteiras agrícolas dificultam o entendimento do Noroeste como uma região no sentido de individualidade econômica e principalmente no sentido regional do qual a população não compartilha. Nesse plano, o Noroeste se mostra uma região periférica e dependente dos grandes núcleos econômicos do país. Considerando o baixo nível de ocupação territorial e

### Desafios à Democracia, Desenvolvimento e Bens Comuns

a pequena participação na economia do Brasil, o Planoroeste evidencia que, na época em que o documento foi escrito, a concepção de territórios não estava presente na formulação de programas públicos, uma vez que a região Noroeste era tratada pelo Governo Federal como pouco expressiva no cenário econômico e demográfico do país, tendo uma ocupação relativamente baixa e a sua participação no PIB nacional era insignificante.

O Planoroeste dividia a região em sete áreas homogêneas e tinha a agropecuária como a atividade econômica principal. O Planoroeste não considera aspectos culturais e ambientais ao delimitar e formar o que é designado Noroeste de Minas, mas apenas o fato de que essa região de Minas Gerais precisava de um impulso do Governo para alavancar a sua economia e se tornar mais “desenvolvida”, segundo a concepção vigente da época.

Já no Plano de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha PDVJ, a questão territorial está mais presente, pois o plano foi desenvolvido para atender os territórios do Alto, Médio e Baixo Jequitinhonha que somam juntos 59 municípios e 770.000 pessoas. O PDVJ traz diversas informações sobre o Vale do Jequitinhonha, que era caracterizada como uma região ruralizada, com grande migração sazonal, altas taxas de analfabetismo, PIB per capita baixo, mas todas essas informações são dadas sem analisar a singularidade e o contexto do lugar. Apesar de o PDVJ trazer a questão do território, não é feita uma discriminação entre os territórios, pois esse plano foi elaborado para todo o Vale do Jequitinhonha sem especificar as características distintas entre o Alto, Médio e Baixo Jequitinhonha.

A gestão social e participação social no Planoroeste não é retratada, visto que os programas são elaborados de forma centralizada pelo Governo, não havendo consulta da população presente na região. Por isso as políticas propostas foram feitas prontas para execução, sem que houvesse a ação participativa da sociedade em sua formulação.

Ao contrário do Planoroeste, o PDVJ desempenhou um papel importante na incorporação da gestão social. Esta é uma perspectiva de gestão enquanto aquela que estimula a efetiva participação da sociedade civil na tomada de decisão, contribuindo para acentuar a importância das questões sociais para o governo com a implantação de políticas públicas (TENÓRIO, 1998).

O Planoroeste traz um aspecto de interdisciplinaridade muito forte, com diversos assuntos que dialogam entre si, além de identificar as potencialidades dos recursos que a região tem a oferecer, propondo de maneira sistemática uma maneira de explorar esses recursos a fim de promover o crescimento econômico da região. Esperava-se que o investimento proporcionado pelo Planoroeste atraísse empresários e produtores de outros locais do Brasil, pois nessa época dos anos de 1970 acreditava-se que a população local não tinha organização social e articulação suficientes para promover tamanho crescimento e resolver o que o Governo Federal considerava um problema.

A preocupação com a questão ambiental no Planoroeste não está presente, ao contrário do PDVJ que aborda essa pauta de maneira muito mais abrangente, trazendo diversas estratégias já conhecidas a fim de fortalecer e ampliar nos territórios, além de tratar da questão hídrica com muito mais ênfase, listando ações de conservação e preservação, a continuação de programas que vem mostrando bons resultados e a introdução e fortalecimento dos Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA).

## Desafios à Democracia, Desenvolvimento e Bens Comuns

O Planoroeste feito pela Fundação João Pinheiro pode ser definido como um plano para negociação, pois primeiramente definiu-se um espaço – que o plano considera ser o Noroeste de Minas – e identifica todos os recursos naturais e as potencialidades dessa região com a finalidade de fazê-la arrancar economicamente. Definiu-se uma instituição para governar, executar e buscar recursos para implementar o plano de desenvolvimento, que foi a Ruralminas. Ao contrário, o PDVJ que, apesar de ser formulado pela mesma instituição, a Fundação João Pinheiro não adotou tais técnicas, isto é, falta a governança para executar e buscar recursos, o que significa que o PDVJ foi feito sem uma meta para ser executada.

Tanto é que uma das principais preocupações do PDVJ é de como garantir que não seja apenas mais um plano, mas que ele possa efetivamente ser implementado e fazer diferença na vida das pessoas. O PDVJ tem portrátumsforçoderevercuidadosamenteestudoseplanos prévios, incorporar práticas participativas e propor ações com chances reais de implementação por parte do Governo Estadual. Para que o plano tenha a efetividade em suas propostas, a população deve também dar respaldo através de uma estrutura de governança que permita a coordenação entre os atores envolvidos o acompanhamento e o monitoramento por parte da sociedade e sua continuidade ao longo do tempo.

### CONCLUSÃO

Este trabalho se propôs a realizar uma comparação entre dois planos de desenvolvimento elaborados em períodos diferentes e para regiões diferentes de Minas Gerais: o Plano de Desenvolvimento Regional do Noroeste Mineiro (Planoroeste) de 1978 e o Plano de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha (PDVJ) de 2017, ambos sendo elaborados pela mesma instituição que é a Fundação João Pinheiro.

Com esse artigo concluiu-se que por mais que o PDVJ trouxe outros temas importantes que devem ser considerados num plano de desenvolvimento regional, como a questão territorial, a regularização fundiária, os aspectos culturais da população envolvida, a gestão e participação social e a conservação e preservação do meio ambiente, ele não foi – ou não está sendo – um plano executado. Isso se deve a atual conjuntura brasileira, em que a economia está em crise e conseqüentemente com pouco recurso, além de ser devido ao próprio Estado brasileiro que perdeu boa parte de seu aparelho de planejamento regional ao longo dos últimos anos.

Ao contrário, o Planoroeste foi executado e inovador ao trazer tantos detalhes que identificaram as potencialidades dos recursos e a maneira como explorá-los, apesar de não ter sido eficaz em diversos aspectos e de ter trazidos impactos sociais e ambientais que perduram até hoje. O Planoroeste teve um papel importantíssimo na própria construção da região que hoje o IBGE divide em Oeste de Minas e Norte de Minas.

#### REFERÊNCIAS

- CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; PEREIRA, José Roberto. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. Cadernos Ebape. br, v. 9, n. 3, p. 681-703, 2011.
- CARDOSO JR, José Celso. Estado, instituições e democracia: desenvolvimento. 2010. DA COSTA, Frederico Lustosa;
- CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. Revista de Administração Pública, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando. Políticas de ciudadanía y sociedad civil entiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004.
- FURTADO, Celso. O subdesenvolvimento revisitado. Economia e Sociedade, v. 1, n. 1, p. 5-19, 1992.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Instituições e desenvolvimento no contexto brasileiro: auge, declínio e caminhos para a reconstrução do planejamento no Brasil. IN \_\_\_ Estado, instituições e democracia: desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2010.
- LAFER, Betty Mindlin. Planejamento no Brasil. Perspectiva, 1970.
- MARTINE, George. Estado, economia e mobilidade geográfica: retrospectiva e perspectivas para o fim do século. Revista brasileira de estudos de população, v. 11, n. 1, p. 41-60, 1994.
- MULLER, Pierre; SUREL, Yves. A análise das políticas públicas. 2ª edição. Pelotas Educat, 2010.
- OLIVEIRA, Marcos Fábio Martins de et al. Formação social e econômica do Norte de Minas. Montes Claros: Editora Unimontes, 2000.
- PDVJ. Plano de desenvolvimento para o Vale do Jequitinhonha / Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2017.
- PLANOROESTE 2. Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Noroeste do Estado de Minas Gerais. Plano diretor. Etapa-volume 3. Programa de infraestrutura econômica. P. imprensa: Belo Horizonte, MG (Brazil), 1978.
- RIBEIRO, E. M. Histórias dos gerais. Belo Horizonte, v. 1. 329 p. Editora UFMG, 2010.