

2023

XI Seminário Internacional sobre

Desenvolvimento regional

Desenvolvimento Regional
em tempos de emergência
climática: desafios e
oportunidades



Local: Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil
Dias 13, 14 e 15 de setembro de 2023
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional
Universidade de Santa Cruz do Sul

REALIZAÇÃO:
Programa de Pós-Graduação
Desenvolvimento
Regional
UNISC

UNISC
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL

PARCERIA:
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL

PATROCÍNIO:
CAPES

AUSÊNCIA DO PLANEJAMENTO REGIONAL PRODUZIDA PELA PRESENÇA DA SELETIVIDADE POLÍTICO-INSTITUCIONAL NO CONTEXTO DE POLÍTICAS REGIONAIS NO BRASIL

Prof. Dr. Rainer Randolph
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da
Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ)
rainerrandolph@ippur.ufrj.br

Resumo: Dentro do contexto da experiência histórica de políticas regionais das últimas décadas procura-se aprofundar a interpretação, encontrada na bibliografia sobre o assunto, de ausências e/ou presenças do planejamento regional no Brasil. Nela, referente ao julgamento da sua ausência, é reconhecida uma parte dos fatores responsáveis, mas não se atenta a possibilidade que a “presença” desta “ausência” pode significar uma “negação de futuros alternativos” pela sua capacidade de entrar em formulações do futuro. Ao relacionar a ausência a mecanismos de seletividades no estado capitalista, é apresentado um arcabouço conceitual de sua produção. Identificar o potencial futuro numa ausência (passada), ou seja, como “passado-ultrapassante” (Sartre), dificilmente será possível dentro de estrutura e dinâmica do Estado capitalista; por isto, discute-se uma ampliação da compreensão do planejamento (estatal) por uma perspectiva mais abrangente de uma forma de governança que incorpora elementos do Estado ampliado de Gramsci. Finalmente, em base da perspectiva crítica anteriormente elaborada, debate-se a presença da “ausência” como presença fora do âmbito das seletividades político-sociais dentro de outras formas de planejamento com suas potencialidades e limitações.

Palavras-chave: presença e ausência. seletividade político-institucional. planejamento regional. governança neo-gramsciano

1. Introdução

Sem querer aqui aprofundar o assunto (RANDOLPH, 2017), estudos sobre a experiência histórica de políticas regionais das últimas décadas no Brasil mostram como foram formuladas e implantadas por diferentes governos. Investigações e análises destes processos indicam

2023

XI Seminário Internacional sobre

Desenvolvimento regional

Desenvolvimento Regional
em tempos de emergência
climática: desafios e
oportunidades



Local: Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil
Dias 13, 14 e 15 de setembro de 2023
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional
Universidade de Santa Cruz do Sul

REALIZAÇÃO:
Programa de Pós-Graduação
Desenvolvimento
Regional
UNISC

UNISC
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL

PARCERIA:
GOVERNAMENTO DO
RIO GRANDE DO SUL
4
Sur

PATROCÍNIO:
UNISC
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL
CAPES

que tem havido um deslocamento dos discursos políticos propagando um desenvolvimento regional para fins de reduzir desigualdades entre regiões para uma “doutrina”¹ que privilegia medidas de privatização e fortalecimento de mecanismos de mercado com objetivos de crescimento, adotada por governos de orientação mais conservadora. Mesmo propostas mais recentes no século XXI, apesar de seus avanços, não conseguiram romper esta tendência. Apesar de uma variedade de abordagens e perspectivas presentes na própria bibliografia brasileira sobre a temática, parece que as principais dúvidas a respeito das características de políticas e planejamentos regionais no Brasil podem ser identificadas quanto à sua existência mesma (de políticas regionais explícitas?), à sua existência parcial (implícitas, por setoriais?) ou mesmo à uma hipótese de sua simples ausência.

No presente texto não se trata de discutir alguma dicotomia de opiniões sobre sucesso ou fracasso ou sobre existência ou ausência dessas políticas regionais. Considera-se, antes de mais nada, interrogar as interpretações a respeito das supostas presenças ou não das políticas para compreender melhor suas “ausências”.

Na segunda parte, após esta introdução, ver-se-á como, em diferentes patamares, “ausências” precisam ser interpretadas como expressões de um certo positivismo adotado em avaliações tanto a nível do discurso como na sua identificação fenomenológica por cientistas e planejadores.

A produção de diferentes tipos de “ausências” será compreendida, na terceira parte, dentro dos mecanismos institucionais do Estado capitalista por meio de seletividades que filtram sistematicamente determinadas demandas dirigidas ao Estado. Trata-se aqui de uma dialética de presenças/ausências à medida que apenas serão consideradas aquelas “ausências” que têm sua origem em “presenças” que durante o processo de seleção no quadro dos seus atendimentos foram eliminadas. Ou seja, é importante realçar que a forma da “ausência” aqui discutida está diretamente vinculada a uma “presença” anterior ao processo de seleção o que permite imaginar está “ausência/presença” poder ter alguma potencialidade futuro.

Já na quarta parte, a análise de diferentes razões e formas de “ausências” traz um detalhamento da posição deste texto sobre política, planejamento, governo e governança, elaborada em outro local (RANDOLPH 2017), em relação ao Estado, suas características, formatos, funções e funcionamento. Mesmo não apresentando uma “teoria do Estado” em

¹ Vide a discussão sobre “doutrinas” do planejamento regional em Friedmann e Weaver (1979)

2023

XI Seminário Internacional sobre

Desenvolvimento regional

Desenvolvimento Regional em tempos de emergência climática: desafios e oportunidades



Local: Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil
Dias 13, 14 e 15 de setembro de 2023
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional
Universidade de Santa Cruz do Sul

REALIZAÇÃO:
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional
UNISC

UNISC
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL

PARCERIA:
GOVERNAMENTO DO RIO GRANDE DO SUL
4
Sul

PATROCÍNIO:
UNISC
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL
CAPES

Randolph (2017), a abordagem fornece os argumentos para uma primeira compreensão sobre os itens mencionados e permite desenvolver um conceito da chamada “governança” que, apoiado pelas perspectivas críticas de autores como Gramsci (1999), Poulantzas (1981) e Offe (1981, 1984, 2006), se baseia na compreensão das relações entre Estado, sociedade e mercado e suas mutuas transformações.

Na parte final deste ensaio, essa perspectiva crítica servirá para debater a presença da “ausência” fora do âmbito das seletividades político-sociais e outras formas de planejamento com suas potencialidades e limitações. Propõe-se uma revisão de escalas territoriais adotadas em políticas regionais para valorizar a inclusão da sociedade civil como forma de aplicar a governança em sentido gramsciano. Com isto se tornam, ao menos, visíveis aqueles mecanismos de seletividade que estão subjacentes na formulação de políticas e planejamentos.

2. Existência e não-existência, presença e ausência

Correntemente, na bibliografia sobre o planejamento distingue-se entre sua “face” linguística-discursiva-comunicativa² e sua “face” materialista-fenomenológica³ de sua realização⁴. O julgamento em relação à sua existência ou não se refere, em boa parte, a esta segunda dimensão como fenômeno que consegue transformar alguma “realidade” (fenômenos sociais e materiais) conforme seus objetivos (formulados discursivamente). Provisoriamente, não trabalhamos nem essa distinção, nem sua articulação apesar da sua importância de evitar qualquer recaída em equívocos positivistas.

Ao começar, o planejamento regional que visa transformações (objetivos) de uma certa realidade (região), se apropria de meios para seu alcance e logra os resultados pretendidos expressa uma perspectiva que julga sua existência em termos fenomenológicos de seu conteúdo.

Neste caso sua avaliação está dirigida à verificação tanto dos conteúdos dos objetivos (reduzir desigualdades regionais; desenvolver certas regiões etc.), das medidas (apropriadas,

² Onde os processos de formulação e comunicação são vistos como principal característica do planejamento; giro comunicativo do planejamento com questões processuais de participação, democracia (Healey, Forester in Fainstein, DeFillipis 2014)

³ Com vínculo à economia política onde conteúdos como justiça social etc. prevalecem (Fainstein etc. in Fainstein, DeFillipis 2014)

⁴ Vide também Yiftachel (2006) e seu confronto entre as duas vertentes. Interessante a distinção entre teorias que sustentam diferentes abordagens do planejamento em relação à sua “localização” no “Norte-Oeste” e no “Sul-Leste”.

2023

XI Seminário Internacional sobre

Desenvolvimento regional

Desenvolvimento Regional em tempos de emergência climática: desafios e oportunidades



Local: Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil
Dias 13, 14 e 15 de setembro de 2023
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional
Universidade de Santa Cruz do Sul



coerentes) e da sua eficácia (cumprimento dos objetivos). Os resultados da apreciação são colocados como “sucesso”, sucesso parcial” ou fracasso. Ao os analistas constatarem constantes fracassos na história do planejamento regional, uma parte deles chega à conclusão que não haja política regional no Brasil; sua “inexistência” ou “ausência”. A responsabilidade está sendo atribuída, geralmente, à sociedade brasileira, elites, a classes arcaicas, ao governo ou a outros sem maior aprofundamento sócio-político da falta desses planejamentos.

Esta visão da “ausência” reconhece uma parte dos fatores responsáveis, mas não atenta como representa uma “negação de futuros alternativos”. Assim, não consegue identificar o que Ribeiro (2007) chamou de “força do passado”⁵ e suas relações com as potencialidades do presente.

E como diz a autora

.. futuros alternativos foram negados na medida em que projetos de modernização conduziram a máquina do governo e os investimentos públicos e privados. Expectativas frustradas e uma parte dos futuros negados no passado continuam vivos. Trata-se, portanto, de uma dialética da conservação – superação que resulta, no presente, numa apenas aparente única espaço-temporalidade. ... em diferentes extensões do espaço herdado, convivem sobrevivências de modernizações pretéritas e memórias de antigas promessas. Estes elementos culturais e políticos, em geral maltratados pelas teorias acionadas na área de planejamento urbano e regional, permanecem latentes, emergindo na forma de explosões sociais, que continuam sem interpretação, (RIBEIRO 2007, p. 28)

Com isto a autora relaciona o planejamento urbano e regional a alguma “dialética” entre “ausência no passado” como futuros negados, “latentes presentes” e “promessas do futuro”. Em outras palavras, diferentemente de uma “simples ausência” positivista de objetos físicos, biológicas etc., a ausência da política como social-, política- e espacialmente produzida, precisa ser entendido como algo (“evento”) que poderia ter acontecido, mas não aconteceu porque algo impediu sua presença, seu acontecimento. A investigação de uma ausência exigirá a identificação tanto daqueles agentes envolvidos nesta “produção” da expectativa frustrada e a virtualidade (LEFEBVRE, 1999, p.16) de seu acontecimento, nas suas agências, lugares e dinâmicas responsáveis para este (não) resultado, como daqueles que acabaram por impedir que essa virtualidade se realizasse com sua atuação.

⁵ Ribeiro 2007

2023

XI Seminário Internacional sobre

Desenvolvimento regional

Desenvolvimento Regional
em tempos de emergência
climática: desafios e
oportunidades



Local: Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil
Dias 13, 14 e 15 de setembro de 2023
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional
Universidade de Santa Cruz do Sul



A investigação (operacional) da “ausência como futuro negado” acabaria por levantar questões metodológicas e até mesmo epistemológicas (ver RANDOLPH 2015a) que não serão abordadas aqui. Estaria ligada, como também já mencionado acima, à virtualidade (potencialidade) de um acontecimento a partir de ações sociais que visaram sua realização. Ou seja, na apropriação de Ribeiro (2007, p. 31) de Sartre, está “ausência” não estaria conformada “passado-ultrapassado”, mas pelo “passado-ultrapassante” que seria “aquele que ainda preserva a capacidade de formulação do futuro” e “pertence ao campo dos possíveis do presente, pode ser incorporado a novos projetos” (RIBEIRO 2007, p.31). Em outras palavras, a ausência de um fenômeno social (no passado, no nosso caso), deliberadamente produzida, (RANDOLPH 2015a), enquanto “passado ultrapassante pode ser mais poderoso do eu o novo novíssimo, colaborando para que o envelhecimento de elementos da última modernidade ocorra de forma mais rápida do que nos países centrais” (RIBEIRO 2007, p. 32).

Não se trata de uma questão “esotérica”, pois qualquer esforço de planejamento, projeção, prospecção e mesmo desenho de políticas enfrenta o desafio de trabalhar com essas “virtualidades” para identificar potencialidades no futuro. No caso da identificação do passado ultrapassante a tarefa é encontra-lo no passado.

Coloca-se, então, o enorme desafio em identificar tanto aqueles agentes sociais, sujeitos das ações, que lutaram a favor de uma “coisa” – fenômeno - acontecer, o que lhe confere seu caráter virtual, como aqueles que se opuseram e conseguiram impedir que essa virtualidade se tornasse “real”. Uma operacionalização desta tarefa seria quase impossível se não tivesse certos “lugares” nas sociedades capitalistas que são tendencialmente privilegiados para a “produção” sistemática dessas “ausências”⁶. O desafio se desloca, então, para a tarefa de encontrar esses mecanismos sistemáticos (sociais, políticas, econômicos) que são responsáveis, sistematicamente, por esta produção.

3. Produção de “ausências”: os mecanismos seletivos das instituições do Estado

Para problematizar a “ausência” aqui apresentada de políticas regionais em termos gerais de um Estado capitalista, procuramos sua produção, como acabamos de falar, no contexto da

⁶ Vide a discussão de Ribeiro (2007) quando se refere a “movimentações” no passado com este potencial para o futuro de uma forma mais genérica. Em relação às políticas regionais seria possível encontrar essas “ausências no passado com futuro” também neste patamar. Mas, no presente trabalho pretendemos encontrar mecanismos mais específicas e, talvez, operacionáveis.

2023

XI Seminário Internacional sobre

Desenvolvimento regional

Desenvolvimento Regional em tempos de emergência climática: desafios e oportunidades



Local: Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil
Dias 13, 14 e 15 de setembro de 2023
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional
Universidade de Santa Cruz do Sul

REALIZAÇÃO:
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional
UNISC

UNISC
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL

PARCERIA:
DESENVOLVIMENTO REGIONAL

PATROCÍNIO:
CAPES

formulação de políticas dentro do próprio Estado que, então, seria considerado o “lugar” de maior destaque. Não será o único, como ver-se-á adiante, mas certamente um lugar que concentra determinadas “condições estruturais de produção” desses não-acontecimentos. Portanto, torna-se necessário dedicar-se, minimamente, à sua investigação o que permitirá, também, compreender a sistemática e intencionalidade dessa produção como referência conceitual para a reflexão no atual texto.

Sem aprofundar a trajetória do pensamento crítico sobre o Estado (capitalista) desde a obra de Marx, pode-se tomar os acontecimentos do maio de 1968 como referência de um novo impulso para este debate voltado à “centralidade do aparelho do Estado como provedor de estabilidade para o sistema, atuando para superar a crise, reacomodar as posições dos sujeitos coletivos, garantir a relegitimação de suas estruturas e manter a reprodução das relações econômicas capitalistas” (MIGUEL 2014, p. 149)⁷.

Restringimo-nos a dois autores que se tornam de especial relevância para a atual discussão. São as concepções de Nicos Poulantzas, após seu posicionamento estruturalista althusseriano, e de Claus Offe que nos seus trabalhos dos anos 1970 e 1980 enfatiza a dependência estrutural do Estado, os constrangimentos objetivos e a imposição de preferências e plataformas políticas pelo capital (investidores privados)⁸.

Ao discordar de perspectivas marxistas estruturalistas e instrumentais do Estado capitalista, Offe (1984, p. 144) não recorre a relacionamentos especiais entre os detentores do poder e a burguesia (elite) e nem precisa apelar a “estruturas” ou outros mecanismos externos ao Estado para este atender à racionalidade dos interesses do capital (MIGUEL 2014, p. 150). Na sua concepção de uma dependência estrutural do Estado que o impede objetivamente tomar medidas que afetam os níveis de remuneração aceitáveis pelo capital, se mostra a pertinência deste autor para a compreensão dos não-acontecimentos, acima apontados. É esta a chave que possibilita “elevar, dentro de um quadro conceitual, os termos ou noções de ‘ausência’ e ‘não-acontecimento’ a conceitos, o que permite, por sua vez, transformar o questionamento empírico acerca da política regional no Brasil em um problema teórico a orientar a compreensão dos meros fenômenos e aparências” (RANDOLPH 2015a).

⁷ Também não será possível, neste momento, aprofundar a discussão com uma articulação mais aprofundada das contribuições de Poulantzas (1981), Offe (2006) e Jessop (2009)

⁸ Em analogia aos termos do já indicado trabalho de Yiftachel (2006), apesar a referência do nosso estudo ser do Sul-Oeste, seu suporte conceitual é do Norte-Oeste o que exigiria relativizar nossas interpretações.

2023

XI Seminário Internacional sobre

Desenvolvimento regional

Desenvolvimento Regional em tempos de emergência climática: desafios e oportunidades



Local: Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil
Dias 13, 14 e 15 de setembro de 2023
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional
Universidade de Santa Cruz do Sul



Ainda, da mencionada dependência deriva aquilo que Offe chama a “seletividade sistêmica” que se origina na “seletividade das instituições” e é imposta “pelas estruturas e processos organizacionais do sistema político”, que serve tanto para decantar um interesse global da classe capitalista quanto para bloquear manifestações anticapitalistas (OFFE 1984, pp. 148-50; MIGUEL 2014, p. 150).

Para Offe, a sistematicidade de diferentes formas de seletividade é uma das características fundamentais do Estado capitalista. Ele argumenta que o Estado é classista à medida que privilegia sistematicamente determinados interesses de classes em detrimentos aos de outras. Ou como diz o próprio autor:

O problema estrutural do Estado capitalista é que ele precisa simultaneamente praticar e tornar invisível o seu caráter de classe. As operações de seleção e direcionamento de caráter coordenador e repressor, que constituem conteúdo de seu caráter classista, precisam ser desmentidas por uma terceira categoria de operações seletivas de caráter ocultador: as operações divergentes, isto é, as que seguem direções opostas (OFFE 1984, p. 163, destaque nosso).

Para Offe, a preservação de uma aparente neutralidade de classe do Estado permite a dominação de classe. Em outras palavras, o autor argumenta que uma declarada neutralidade de classe das ações (por exemplo especialmente do planejamento) é apenas uma aparência. É assegurada pelos processos de seletividade – a restrição sistemática de um espaço de virtualidades ou possibilidades – através dos quais a dominação política (classista) é exercida.

Essa seletividade se constitui por meio de um processo dialético (circular): sua institucionalização em determinados aparelhos estatais é tanto resultado como condição da disputa pelo poder entre forças sociais e políticas. Em outras palavras, as próprias instituições são resultado das disputas entre diferentes interesses políticos e sua distribuição manifesta aquela seletividade sistemática. E, ao mesmo tempo, essas instituições constituem a própria condição para o exercício concreto dos interesses daqueles que as conquistaram através do uso de mecanismos de seletividade: quais as “demandas” submetidas ao atendimento que serão acatadas e apoiadas e quais aquelas que nem entram nas agendas políticas – ou seja que tem o destino do ‘não-acontecimento’ (RANDOLPH 2015a; destaque nosso).

É nestas ausências em termos de não-acontecimentos que a seletividade se expressa enquanto repressiva: a atuação do Estado não se restringe a “ações sistemáticas afirmativas”, mas, de uma forma quase invisível, reprime certas demandas que podem ser tanto de segmentos do próprio capital como oriundas de reivindicações por parte das classes subalternas (trabalhistas, forças anticapitalistas). A “regulação” exercido pelo Estado junto á sociedade tem essa tripla face: a seletividade sistêmica propriamente dita, a seletividade

2023

XI Seminário Internacional sobre

Desenvolvimento regional

Desenvolvimento Regional em tempos de emergência climática: desafios e oportunidades



Local: Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil
Dias 13, 14 e 15 de setembro de 2023
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional
Universidade de Santa Cruz do Sul



repressiva para bloquear manifestações anticapitalistas e uma terceira que é a divergente. Ou seja, a necessidade do Estado contar com uma determinada lealdade mesmo dos membros de classes subalternas obriga governos a atender, ao menos parcialmente, a determinadas demandas delas quando pressionados por estas.

4. Do planejamento à governança: Formatos de “presenças” e “ausências” no presente

Pela concepção dos autores aqui trabalhados, não seria suficiente estudar a estrutura básica do estado capitalista em sua arquitetura institucional (constitucional/ legal) e suas formas específicas de organização (RANDOLPH 2017). Precisa ser prestado atenção, também, que essas características estão ligadas às capacidades estratégicas ("governamentais") tanto no interior do próprio sistema político - sociedade política - como também em sua interdependência com os sistemas funcionais e com o mundo da vida - sociedade civil.

Ao discutir a importância de mecanismos de seletividade do Estado, Jessop (2004/2014) chama a atenção que

... os analistas devem olhar para além do Estado para examinar sua incorporação dentro de um sistema político mais amplo, sua relação com outras ordens institucionais e sistemas funcionais e com o mundo da vida (ou sociedade civil). Por sua vez, a tentativa de exercer o poder do Estado (ou melhor, os poderes plurais do Estado) refletirá algum equilíbrio de forças existente, uma vez que este é mediado institucionalmente pelo aparato do Estado com sua seletividade estratégica estruturalmente inscrita.

O planejamento (estatal, pública) em sua inserção institucional e como expressão de gestão pública é, nesta perspectiva, um dos instrumentos de exercício dessa seletividade estratégica; ao mesmo tempo exercendo-as, mas também as reproduzindo. Entretanto, os debates que começaram a questionar gestão e planejamento institucional começaram a propagar formas de “governança” que ultrapassam este âmbito intrínseco do Estado.

Sem ser limitado a processos intrínsecos do Estado, Jessop (2004/2014) elaborou uma reflexão sobre a noção da “governança” em termos gerais. Diz ele que

a governança se refere aos mecanismos e estratégias de coordenação adotadas em face da interdependência recíproca complexa entre os atores operacionalmente autônomos, organizações e sistemas funcionais. Assim governança ocorre em todos os campos sociais e seus estudiosos examinaram uma ampla gama de tais mecanismos e estratégias, incluindo mercados, clãs, redes, alianças, parcerias, cartéis, associações e Estados.

A difusão do termo e a valorização do conceito de governança nas ciências sociais de hoje tem sua origem, conforme (JESSOP 2004/2014), em uma série de fatos e aparências que

2023

XI Seminário Internacional sobre

Desenvolvimento regional

Desenvolvimento Regional
em tempos de emergência
climática: desafios e
oportunidades



Local: Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil
Dias 13, 14 e 15 de setembro de 2023
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional
Universidade de Santa Cruz do Sul

REALIZAÇÃO:
Programa de Pós-Graduação
Desenvolvimento
Regional
UNISC

UNISC
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL

PARCERIA:
GOVERNAMENTO DO
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL

PATROCÍNIO:
UNISC
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL
CAPES

levaram à má reputação de governos e hierarquias, São a frustração dos reformadores e revolucionários; uma teoria política anglo-americana da ascensão do neoliberalismo; a transformação do chamado modelo hierárquico weberiano de burocracia; o fim da ordem westfaliana; a transnacionalização da política civil; a emergência de novos riscos transnacionais; a ascensão da União Europeia como uma nova, surpreendente e intrigante ordem transnacional; mas também a partir de esforços para reformar, atualizar e expandir a teoria democrática através da participação e deliberação.

Não obstante, Jessop atribui particularmente a mudança de “governo” para “governança” em várias escalas territoriais e em vários domínios funcionais a uma tendência de de-estatização do sistema político o que implica em uma transformação radical de mecanismos de seletividade pelas instituições e agentes envolvidos como se pode identificar na “proliferação de parcerias público-privadas, em vários disfarces, para complementar e às vezes para substituir formas mais tradicionais de corporativismo e concertação” (JESSOP 2004/2014). Estas mudanças, apesar disto, não significam necessariamente a perda da capacidade governativa do Estado. Os aumentos relativos do peso de governança em todos os níveis como a coordenação entre diferentes escalas verticais até o local poderiam melhorar a capacidade de projetar o poder do Estado e atingir seus objetivos através da mobilização de conhecimentos e de recursos de parceiros ou influentes partes interessadas não governamentais (RANDOLPH 2016).

Sem entrar aqui em maiores discussões e em nome da perspectiva estatal aqui adotada, parece que uma abordagem que explore as relações entre "governo" e "governança" do ponto de vista regulatório (dos mecanismos de diferentes formas de seletividades) promete maior potencial de compreensão dos processos que estão subentendidos na expressão "governança". Esta abordagem refere-se a uma compreensão da governança que denota descentralização e diversificação da política e de políticas a política e uma regulação a expansão da governança regulatória e a noção de Estado regulatório. Ou seja, uma compreensão da governança neste sentido se refere a novos caminhos e novas formas de seletividades com a presença de novos atores com novos mecanismos de negociação e inclusão/exclusão de demandas e agendas políticas e sociais.

Mas, há também outras acepções que estão incluídas naquela definição de Jessop que denotam o contrário que se poderia até chamar de “neo-gramsciano”. Isto seria o caso à medida que o exercício da “governança” não se restringe a processos internos do Estado (ou

2023

XI Seminário Internacional sobre

Desenvolvimento regional

Desenvolvimento Regional em tempos de emergência climática: desafios e oportunidades



Local: Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil
Dias 13, 14 e 15 de setembro de 2023
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional
Universidade de Santa Cruz do Sul



mesmo sua ampliação pela inclusão do setor privado), mas leva em consideração processos complexos e articulados tanto na sociedade política quanto na civil, bem como suas interconexões – ou seja de “Estado ampliado” em analogia ao conceito de Gramsci.

Portanto, a questão da governança neste nível remete ao debate constitucional e a mudanças de determinações constitucionais onde estão se debatendo regulamentações a respeito das relações entre sociedade política (Estado, governos), a sociedade civil (setor não-governamental, formas de associações, agrupamentos etc. civis) e mesmo com o mundo da vida, como fala Jessop.

Para concluir essa parte de uma conceituação inicial de elementos de uma metodologia, percebe-se que esse “deslocamento” (shift) do conceito neo-liberal de governança para uma compreensão crítica, neo-gramsciano cria também consequências não apenas para uma revisão de debates sobre federalismo, pacto federativo, capacidades governativas etc. que são necessárias para não recair – sem querer – numa compreensão neo-liberal do termo enquanto forma de esvaziamento do Estado. Mas exatamente para aqueles desafios de investigar questões relacionadas a agendas políticas, arenas de articulação e negociação e formatos institucionais que precisam ser concebidos em suas lógicas e dinâmicas conflitantes. A compreensão hegemônica tanto entre os acadêmicos que participam neste debate como os profissionais envolvidos em práticas política, de gestão e “governar” permanece aquela tributária a um ideário neo-liberal e à sua “filtragem” de articulações de demandas (forma de seletividade).

Portanto, investigações críticas com uma metodologia que aqui só pode ser vislumbrada em primeiros traços parecem absolutamente essenciais para estimular a reflexão e fornecer referências a respeito da realidade brasileira até no nível de questões federativas, pactos federais, cooperação federal etc. (vide para isto também RANDOLPH 2016).

5. Fora da seletividade estatal: a presença de um “outro” planejamento

A produção da “ausência”, como discutido aqui anteriormente, de políticas de desenvolvimento regional parte do pressuposto de ter havido “presenças” (de propostas e/ou projetos de ação política) que foram eliminadas ao passar pela seletividade dos mecanismos do Estado. Uma governança neo-gramsciana significaria uma alteração da configuração de relações entre Estado e sociedade civil e, conseqüentemente, mudanças nos mecanismos de seletividades responsáveis pela determinação de pautas para o governo.

2023

XI Seminário Internacional sobre

Desenvolvimento regional

Desenvolvimento Regional em tempos de emergência climática: desafios e oportunidades



Local: Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil
Dias 13, 14 e 15 de setembro de 2023
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional
Universidade de Santa Cruz do Sul

REALIZAÇÃO:
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional
UNISC

UNISC
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL

PARCERIA:
DESENVOLVIMENTO REGIONAL

PATROCÍNIO:
UNISC
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL
CAPES

A substituição de termos limitados de “gestão” ou “governo” – vinculados aos mecanismos de seletividades - por uma noção mais ampla por meio da incorporação de elementos discutidos no item anterior, pretende sinalizar essa natureza mais complexa dos processos políticos e sociais que envolvem o Estado na sua compreensão ampla, isto é, gramsciana (GRAMSCI 1999). É uma perspectiva ampla – gramsciana do Estado ampliado - que justifica a opção de se apropriar do termo da governança neste texto. Como mostrado anteriormente, mas não realizado aqui (RANDOLPH 2017), essa concepção é uma de que coexiste hoje com outras. Abordagens que abandonam o vínculo do planejamento com o Estado significam um passo adiante para inverter ou evitar estes processos de seletividade e identificar no planejamento potencialidades de “insurgências” (MIRAFTAB, WILLS 2005) ou mesmo de “subversão” (RANDOLPH 2014b, 2015b) que vão além de uma articulação com as institucionalidades estatais e suas seletividades.

A adoção de uma concepção (neo-)gramsciana e a investigação desses processos de produção de ausências (seletividades) terá consequências para a orientação metodológica geral dos estudos de processos de governança. Será necessário relacionar conjunturas específicas de problemas ou crises de governos com o condicionamento estrutural de institucionalização do Estado.

É neste sentido que Ribeiro (., p. 28) discute seletividade social, prepotência e autoritarismo que geraram anseios coletivos e expectativas frustradas que permanecem sem resposta. “A força do passado ultrapassante convive com o novo novíssimo”; este, como diz, “impossibilita a compreensão de anseios (sonhos, projetos e desejos) que, originados em tempos sociais subalternos ou torados “velhos”... encontram-se subjacentes a tantos movimento sociais e tantas formas espontâneas de ação social” (RIBEIRO , p. 32). Ou seja, o problema das “ausências com potencial de futuro” (que chamamos antes sinteticamente “não-acontecimentos”) remete a questões da inclusão de classes subalternos (excluídos por mecanismos seletivos) na formulação de políticas de desenvolvimento regional e da superação de hegemonias.

Sua realização vai depender, em particular da conjuntura política no Brasil em cada momento, de táticas e estratégias de resistências, insurgências ou mesmo de subversão (Randolph 2014b, 2015b) que irão fortalecer a “presença” de interesses de classes subalternas nos fóruns ou arenas de circulação do poder contra as formas estabelecidas de exclusão e inviabilização.

2023

XI Seminário Internacional sobre

Desenvolvimento regional

Desenvolvimento Regional em tempos de emergência climática: desafios e oportunidades



Local: Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil
Dias 13, 14 e 15 de setembro de 2023
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional
Universidade de Santa Cruz do Sul



Miguel (2014) trava essa mesma discussão em relação aos limites que o atual quadro de instituições coloca para o aprofundamento da democracia. A abordagem por este autor - elaborado através de uma “triangulação” entre contribuições de Offe, Poulantzas e Bourdieu – pode contribuir, como ele diz,

para evidenciar os limites tanto da mera incorporação de integrantes de grupos subalternos aos espaços decisórios já constituídos (a “política de presença” propugnada pelo movimento feminista a partir dos anos 1990) quanto da abertura de arenas marginais na estrutura do Estado, que seriam mais permeáveis às demandas dos grupos dominados (os novos espaços participativos, como conferências, conselhos de políticas públicas ou orçamentos abertos à manifestação popular, para citar exemplos em voga na ciência social brasileira)” (MIGUEL 2014, p. 158).

Sem querer negar a importância desses mecanismos, o autor procura entender que estes, por si só, apenas permitirão avançar até um certo ponto. Cita propostas como as novas “perspectivas sociais” que evitam o monopólio das posições de poder por integrantes de um único grupo social; as novas arenas participativas – como o orçamento participativo – que resolveria o problema da impermeabilidade do sistema político a demandar de grupos subalternos; e os conselhos e as conferências de políticas públicas em que grupos populares se fariam ouvir.

São apostas excessivas daquilo que esperam da institucionalidade política — e, como outro lado da moeda, extremamente tímidas no reconhecimento de como os mesmos mecanismos de incorporação dos grupos subalternos funcionam como instrumentos de cooptação e de canalização das energias políticas em detrimento de outras formas de mobilização. São tímidas, também, na reflexão sobre o modo pelo qual a política é influenciada pelas desigualdades em outras esferas (em primeiro lugar, nas relações econômicas e no lar. (MIGUEL 2014, p. 159)

Como alerta o autor, apesar da incorporação à esfera política destes grupos ser importante e necessária, não resulta necessariamente na superação da desigualdade de poder.

“As desigualdades marcam a presença desses grupos e agem de forma permanente no sentido de orientar e limitar sua ação. Eles possuem menor controle dos recursos materiais, a começar pelo tempo livre, que são a base da ação política. São menos hábeis na produção do discurso adequado, até porque em geral são menos treinados para o debate, muitas vezes ocupando posições profissionais subalternas em que não participam da tomada das decisões. E têm maior dificuldade em fazer com que seus interesses transitem como interesses universais, pois mudanças na ordem social geram beneficiados e prejudicados, ao passo que a manutenção do status quo pode se apresentar como neutra” (MIGUEL 2014, p.159).

2023

XI Seminário Internacional sobre

Desenvolvimento regional

Desenvolvimento Regional
em tempos de emergência
climática: desafios e
oportunidades



Local: Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil
Dias 13, 14 e 15 de setembro de 2023
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional
Universidade de Santa Cruz do Sul



A discussão aqui apresentada a respeito dos mecanismos de seletividade (e dos consequente eliminação de possíveis acontecimentos – sua ausência produzida) dão uma impressão como as estruturas políticas são capazes de neutralizar a eventual presença de membros de grupos subalternos. O conhecimento da força e da resiliência dos mecanismos de reprodução da dominação social mostra a necessidade de se resistir a mecanismos “imunes” de cooptação através de recompensas simbólicas e matérias para aqueles que aceitam “jogar o jogo” da política normalizada (MIGUEL 2014, p. 160).

Há também o esforço permanente de “civilização” do conflito político. A ocupação dos espaços institucionais cobra seu preço na forma da exigência de adesão a determinadas pautas, cronogramas e formas de ação e de discurso. Em particular, bloqueia as expressões mais disruptivas do conflito, canalizando-o para manifestações contidas dentro de uma institucionalidade que, como se viu, é marcada por sua seletividade. Tal normalização do conflito político teria, como principal mérito, o afastamento do risco da violência, entendida aqui, é claro, como a violência física aberta, sem levar em conta as formas de violência estrutural ou sistêmica (que, no entanto, geram efeitos igualmente materiais). Ela é feita, porém, às custas da redução da política à administração rotineira das coisas, mutilando-a de seu potencial mais criativo e transformador (Miguel 2014, p. 160).

Há o perigo que os grupos dominados são despossuídos das suas estratégias mais ofensivas de luta política que, nas palavras de Miguel, em muitos casos se mostram mais eficazes. Sem querer fazer uma apologia acrítica à violência dos dominados, é importante lembrar que descartar pressões políticas extra-institucionais podem paralisar mudanças sociais. “De maneira ainda mais crucial, os imperativos da eficácia política empurram os grupos contestatórios na direção da reprodução das mesmas estruturas hierárquicas e da mesma lógica política excludente do sistema político contra o qual se insurgem” (MIGUEL 2014, p. 160).

Como se sabe de experiências concretas, há o perigo do acesso aos espaços do poder implicar em mudanças que levam ao afastamento das ideias originários. Há o risco da conquista do poder político se tornar objetivo que subordina os demais “instrumentalizando todas as expressões da luta anti-sistêmica, o que terminaria por validar o realismo cínico e manipulador que marcou parte da esquerda tradicional” (MIGUEL 2014, p. 161).

Essa reflexão aponta possíveis causas sistemáticas (sistêmicas) que indicam certos obstáculos ou até impedimentos à inclusão de camadas subordinadas da população em circuitos de poder. Essa situação, conseqüentemente, enfraquece a viabilidade de um dos elementos chaves da antes mencionada proposta neo-gramsciana de governança. Pois, uma

2023

XI Seminário Internacional sobre

Desenvolvimento regional

Desenvolvimento Regional em tempos de emergência climática: desafios e oportunidades



Local: Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil
Dias 13, 14 e 15 de setembro de 2023
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional
Universidade de Santa Cruz do Sul



das condições fundamentais para poder denominar uma forma de governança enquanto “neo-gramsciana” é a presença dessas populações nos processos de articulação e elaboração de agendas políticas – e não apenas a “participação” de uma “sociedade civil”.

No caso do Brasil, nos contextos políticos conjunturais dos últimos tempos, parecia quase impossível encontrar essa forma de governança a nível federal ou mesmo em outros níveis federativos; tudo o que se observava apontava para o (re)surgimentos e fortalecimento de suas formas neo-liberais. Ou seja, se havia indícios de participação e inclusão (nem tanto de camadas subalternas) durante a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR II), hoje sabemos que essa proposta não “sobreviveu” as mudanças políticas a nível federal.

Nestas circunstâncias, a hipótese de outras escalas sócio-político-espaciais de circuitos de poder, usada em trabalhos anteriores (RANDOLPH 2014a, 2015a), poderiam aumentar as chances para a formulação de políticas regionais parece até cabida. O que, diga se de passagem, não necessariamente asseguraria que as “camadas conservadoras e retrógradas” perderiam seu poder de barrar propostas de desenvolvimento (regional) – produzir novas “ausências”. O que está em jogo é a questão da hegemonia cuja “distribuição” não é homogênea no território nacional.

Por isto seria possível reinterpretar as investigações anteriores a respeito de alternativas de governanças regionais “neo-gramscianas” em escalas sub-nacionais e supra-locais onde as articulações entre desenvolvimento, planejamento e poder (vide RANDOLPH 2016b), talvez, possam oferecer alguma potencialidade para uma “atuação inclusiva” (governança) regional, dentro de determinadas conjunturas do país.

Será brevemente mencionada, para finalizar o atual ensaio, uma dessas alternativas que lança mão de uma cooperação intra-federativa (entre municípios) que foi criada para permitir a elaboração de agendas regionais através da superação da atuação fragmentada e concorrente de administrações municipais que ganharam sua autonomia com a Constituição Federal de 1988.

Em algum momento imaginamos (BARBOSA, COSTA, 2019) que uma atuação regional por meio de Consórcios Inter-Municipais poderia permitir uma maior inclusão de segmentos mais amplos da população a nível local do que em outras escalas como a estadual e federal. Que, talvez e relativamente independente de projetos políticos a nível federal, a escala local poderia oferecer alguma chance de articulação de um projeto neo-gramsciano de agenda regional.

2023

XI Seminário Internacional sobre

Desenvolvimento regional**Desenvolvimento Regional em tempos de emergência climática: desafios e oportunidades**Local: Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil
Dias 13, 14 e 15 de setembro de 2023
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional
Universidade de Santa Cruz do Sul

Mesmo sendo, em boa parte, as experiências com este arranjo institucional dos consórcios não muito animadoras na criação de “gestões regionais”, não se pode negar, de todo modo, que poderia haver alguma potencialidade numa articulação das agendas “de baixo para cima” (vide RANDOLPH, 2014b, 2015 a).

Por isso, buscamos anteriormente alternativas de governança regional "neogramsciana" em níveis subnacionais e supralocais onde as articulações entre desenvolvimento, planejamento e poder (ver RANDOLPH 2016) talvez ofereçam alternativas de ação (Governança). No entanto, a ser explorada no futuro, uma forma mais radical do “governo neo-gramsciano” pode ser vista na proposta de um “municipalismo libertário” que apenas será mencionado aqui (BOOKCHIN s.a.; SANZ 2001). Talvez poderia ser algo como um “novo” municipalismo de corte anti-hegemônico, gramsciano.

Referências

BARBOSA, G.D., COSTA, H.D. A lei dos consórcios públicos e a cooperação no Estado do Rio de Janeiro: uma reflexão a partir do debate regional. In: RANDOLPH, R. et ali (Orgs.) *Consórcios intermunicipais e Comitês de bacia hidrográfica. Suas potencialidades e limitações para formular agendas de desenvolvimento regional*. Rio de Janeiro: Hexis, 2019, p. 87-98

FAINSTINE, S.S., DeFILLIPIS, J. (Eds.) *Readings in planning theory*, Malden, MA, Oxford, UK: Wiley Blackwell, 4º edition, 2016

FRIEDMANN, J., WEAVER, C. *Territory and function. The evolution of regional planning*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press 1979

GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira 1999

JESSOP, B. O Estado. o poder, o socialismo de Poulantzas como um clássico moderno. *Revista de sociologia e política*, v. 17., nº 33, 2009: 131-144, junho (vide também (2006) Poulantzas's State, Power, Socialism as a Modern Classic Disponível em : http://mercury.soas.ac.uk/hm/pdf/2006_confpapers/papers/Jessop.pdf.)

JESSOP, B. Multi-level governance and multi-level meta-governance. Changes in the EU as Integral Moments in the Transformation and Reorientation of Contemporary Statehood, in I. Bache and M. Flinders, eds, *Multi-Level Governance*, Oxford: OUP, 49-74, 2004. – on-line version is the pre-copyedited, preprint version 2014: <http://bobjessop.org/2014/01/10/multilevel-governance-and-multilevel-metagovernance/>

LEFEBVRE, H. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999

MIGUEL, L. F. Mecanismos de exclusão política e os limites da democracia liberal. Uma conversa com Poulantzas, Offe e Bourdieu. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 98, março 2014, p. 145-161

BOOKCHIM, M. *Seis tesis sobre municipalismo libertario*. Visit 3.5.2017 <http://www.ual.es/Universidad/CGT/pagina/SALA%20DE%20LECTURA/bookchin-seis-tesis-sobre-municipalismo-libertario.pdf>

2023

XI Seminário Internacional sobre

Desenvolvimento regional

Desenvolvimento Regional
em tempos de emergência
climática: desafios e
oportunidades



Local: Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil
Dias 13, 14 e 15 de setembro de 2023
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional
Universidade de Santa Cruz do Sul



- OFFE, C. Algumas contradições do Estado social moderno. In: Offe, C. *Trabalho e sociedade. Perspectivas*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro 1981, p. 113-131
- OFFE, C. Dominação de classe e sistema político. In: Offe, C., *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 140-179
- OFFE, C. Political institutions and social power: conceptual explorations. In: I. Shapiro; S. Skowronek; D. Galvin (Eds). *Rethinking political institutions. The art of the state*. New York, London: New York University Press 2006, p. 9-31
- POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal 1981 (publicado originalmente em francês em 1978).
- RANDOLPH, R. Cooperação federativa, arenas sócio-políticas espaciais e arranjos institucionais. In: R. Randolph; H. Siqueira; A. Oliveira. (Org.). *Planejamento, Políticas e Experiências de Desenvolvimento Regional: problemáticas e desafios*. 1ed. Rio de Janeiro: LetraCapital, 2014 a, p. 186-199.
- RANDOLPH, R. Subversão e planejamento como “práxis”, uma reflexão sobre uma aparente impossibilidade. In: LIMONAD, E.; CASTRO, R. E. *Um novo planejamento para um novo Brasil?* Rio de Janeiro: LetraCapital 2014b, p. 40-57
- RANDOLPH, R. Arenas de formulação de políticas regionais: uma proposição metodológica. *Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional*, v. 3, 2015a, p. 5-26.
- RANDOLPH, R. A origem estrutural da subversão em sociedades capitalistas contemporâneas, suas práticas baseadas na vivência cotidiana e um novo paradigma de um contra-planejamento. In: Costa, G. M., Costa, S.M., Monte-Mór, R.L.M (Orgs.) *Teorias e práticas urbanas. Condições para a sociedade urbana*. Belo Horizonte: C/Arte 2015b, p. 127-103
- RANDOLPH, R. *Política e planejamento do desenvolvimento regional e os desafios de governança - Reflexões conceituais para uma metodologia neo-gramsciana*. In: 3º Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade - A questão regional, uma questão (de) política, Blumenau. 3º Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade - A questão regional, uma questão (de) política. FURB: Blumenau, 2016
- RANDOLPH, R. Política, planejamento e governança do desenvolvimento regional - quo vadis? *Redes (Santa Cruz do Sul. Online)*, v. 22, p. 218-239, 2017
- RANDOLPH, R. Regional development policies and the challenge to reduce spatial inequalities in Brazil. *Area Development and Policy*, v. 5, p. 1-13, 2019.
- RIBEIRO, A.C.T. A força do passado: nem tudo que é sólido desmancha no ar. In: Sarah Feldman; Ana Fernandes. (Org.). *O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios*. Salvador: EDUFBA, 2007, v. , p. 21-36.
- SANZ, C. Municipalismo: una alternativa libertarian. *Butlletí dela Fundació d'Estudis Llibertaris i Anarcosindicaliste*, num. 5, primavera 2001
- YIFTACHEL, O. Re-engaging planning theory? Towards south-eastern perspectives, *Planning Theory*, 5, 2006, pp. 211–22