

Arenas de formulação de políticas regionais: uma proposição metodológica

Rainer Randolph

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ippur/Ufrj)

Recebido: 14/05/2015 Versão revisada (entregue): 17/08/2015 Aprovado: 21/08/2015

Resumo

Ao analisar a experiência da formulação mais recente de políticas regionais no país, pode-se chegar à conclusão de que nem haja política de desenvolvimento regional no Brasil. É o propósito do presente ensaio travar uma discussão crítica a respeito da suposição da existência, ou não, dessa política. Será mostrado como o julgamento relativo a uma aparente existência, ou não, dessa política precisa ser “desnaturalizada”, à medida que a possível ausência precisa ser compreendida enquanto “não-acontecimento”. Ou seja, ao invés de ficar analisando os elementos de uma proposta que não se reconhece como política regional, é preciso desvendar os mecanismos – as “seletividades” – que impediram seu “acontecimento”. Para essa investigação utilizam-se os conceitos de Claus Offe sobre Estado capitalista, seletividade e arenas políticas que permitirão uma primeira comparação entre diferentes “démarches” na formulação de políticas voltadas ao desenvolvimento regional, realizadas nos últimos 10 a 20 anos, no Brasil. Com isso, visa-se identificar alguns determinantes dessa formulação de políticas regionais que podem contribuir para compreender os seus eventuais “não acontecimentos”.

Palavras-chave | Conselho Regional de Desenvolvimento; consórcios intermunicipais; Estado capitalista; Política Nacional de Desenvolvimento Regional; seletividades.

Código JEL | O18; O20; R58.

ARENAS FORMULATION OF REGIONAL POLICIES: A METHODOLOGICAL PROPOSAL

Abstract

Analysing the experience of the latest formulation on regional policies in the country, it can come to the conclusion that there is no regional development policy in Brazil. It is the purpose of this essay waging a critical discussion about the assumption of the existence or not of this policy. It will be shown that the judging concerning an apparent whether or not of this policy needs to be “denatured” as the possible absence must be understood as “non-event”. Instead of analysing the elements of a proposal that is not recognized as regional policy, it is necessary to unravel the mechanisms - the “selectivity” - that prevented its upcoming - its “event”. For this research the application of concepts of Claus Offe on the capitalist state, selectivity and political arenas will allow a first comparison between different “demarches” to formulate policies aimed at regional development undertaken over the last 10-20 years in Brazil to identify some

determinants of this policy-making (regional) that may contribute to understand their possible “no events”.

Keywords | Capitalist state; consortiums between municipalities; National Policy for Regional Development; Regional Development Council; selectivity.

JEL-Code | O18; O20; R58.

ARENAS DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS REGIONAIS: UMA PROPOSTA METODOLÓGICA

Resumen

En el análisis de la experiencia de la formulación de políticas regionales en el país, se puede llegar a la conclusión de que no existe una política de desarrollo regional en Brasil. Es el propósito de este trabajo realizar una discusión crítica sobre el supuesto de la existencia o no de esta política. Se muestra como el juicio en relación a la existencia aparente o no de esta política tiene que ser “desnaturalizada”, en la medida que la posible ausencia debe ser entendida como un “no-evento”. Es decir, en lugar de obtener el análisis de los elementos de una propuesta que no se reconoce como política regional, es necesario desentrañar los mecanismos - la “selectividad” - que impidió su “evento”. Para esta investigación utiliza los conceptos de Claus Offe sobre el estado capitalista, la selectividad y arenas políticas que permitirán una primera comparación entre diferentes “gestiones” para formular políticas orientadas al desarrollo regional llevado a cabo en los últimos 10 a 20 años en Brasil para identificar algunos determinantes de esta formulación de políticas (regional) que puede contribuir a comprender sus posibles “no eventos”.

Palabras-clave | Consejo de Desarrollo Regional; consorcios inter-municipales; Estado capitalista; Política Nacional de Desarrollo Regional; selectividad.

Código JEL | O18; O20; R58.

Introdução

Um dos “acontecimentos” mais marcantes em relação à tentativa de superar as enormes disparidades regionais no Brasil foi a recente articulação de uma segunda Política Nacional de Desenvolvimento Regional, capitaneada pela Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional e pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, que culminou na Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, realizada em março de 2013, e na proposta de uma lei que será submetida ao poder legislativo. Entretanto, apesar deste enorme esforço, no debate sobre políticas de desenvolvimento regional permanece a impressão – tanto no senso comum como entre os especialistas da área – de que sua formulação e, pior, sua implantação “raras vezes chegam a ser finalizadas com sucesso, no caso brasileiro.” (RANDOLPH, 2014, p. 147).

Sem querer questionar e nem aprofundar a validade destes julgamentos, o principal propósito do presente ensaio é mostrar como a própria questão sobre a “existência”, “acontecimento” ou “visibilidade” (ou não) de uma política (regional) pode ser identificada como falsa questão, a depender da perspectiva a partir da qual está sendo formulada. Assim, a perspectiva adotada no atual ensaio segue, de alguma maneira, uma perspectiva como a que expressa Souza (2009, p. 15s), quando fala da “invisibilidade” da dor, do sofrimento e da humilhação cotidiana para dezenas de milhões de brasileiros, através da compreensão do conflito social como (falsa) oposição entre mercado divinizado e Estado demonizado:

É essa invisibilidade da sociedade e de seus conflitos — que é o principal produto do tipo de ciência social conservadora que se tornou dominante entre nós nas universidades, na grande imprensa e no debate público — que permite um tipo de economicismo, que, de tão hegemônico, transformou-se na única linguagem social compreensível por todos (SOUZA, 2009, p. 17).

Como o autor mais tarde vai complementar, o “economicismo” não é privilégio dos economistas, mas pode ser encontrado na visão da ciência social conservadora que naturaliza os conflitos e os problemas sociais e contribui, assim, para a *produção de sua invisibilidade*.

No presente artigo seguiremos um propósito semelhante quando procuramos mostrar, nos primeiros dois itens, que a suposta “inexistência” de uma política regional não pode ser compreendida como simples ausência de uma política, em sua característica como mero *produto* do processo político.

O ponto de partida é uma rápida referência a um debate sobre a existência ou não de uma política regional que move aqueles que, às vezes, se autodenominam os “militantes da questão regional”. Estão envolvidos no debate específico sobre política regional e, geralmente, avaliam e propõem medidas e instrumentos para que essa política possa contribuir à redução das desigualdades regionais no país. No segundo item elaboramos explicitamente o argumento como uma ausência da política (regional), ao invés de ser considerada enquanto simples fenômeno ou *produto*, que precisa ser investigada como a *produção* deliberada da sua não-presença, de um *não-acontecimento*. E seguindo a reflexão de Souza, a própria forma do processo de produção deste não-acontecimento é tornada “invisível”; é naturalizado através de um arranjo de órgãos e mecanismos de tomar decisões cujas normas e mecanismos de seleção são orientados e legitimados por meio de discursos competentes que seguem lógicas inescapáveis – como se fossem “forças naturais” e não um resultado de jogo político de articulação entre forças sociais responsáveis pelo estabelecimento de formas específicas de seletividades, no âmbito do Estado. É resultado de uma determinada lógica do Estado (em sua relação com a sociedade) que não apenas impede que uma política de fato seja

produzida, mas que impede que os processos responsáveis pelo “não-acontecimentos” se tornem “invisíveis”.

Neste sentido, a compreensão destes processos passa pela identificação dos mecanismos que produzem tanto sua não existência ou não acontecimento como os “naturalizam” – ou seja, tornam “invisíveis” seu caráter de produto social; algo que, talvez, possa ser denominado um “fetichismo” de decisões. Ou seja, ao invés de ficar analisando os elementos de uma proposta que não se reconhece como política regional, é necessário desvendar os mecanismos – as “seletividades” – que impediram seu “acontecimento”. É na terceira parte do nosso ensaio que será discutida uma concepção que pode auxiliar nessa análise.

Na quarta parte apresentaremos os resultados da comparação de possíveis diferentes “démarches” de formular políticas de desenvolvimento regional ou políticas regionais de desenvolvimento que se encontraram efetivamente em curso nos últimos 10 a 20 anos no Brasil – em diferentes estágios de “não-acontecimentos”. Acredita-se, pelos objetivos do presente trabalho, que não seja necessário aprofundar a apresentação desses exemplos para além de sua primeira e mais panorâmica caracterização. Pois o que se pretende é elaborar uma primeira impressão da utilização de uma concepção que, por sua vez, também não vai poder ser aprofundada e, especialmente, contextualizado no horizonte de outras abordagens com as quais poderia, tranquilamente, dialogar. De uma forma bastante modesta, procuramos aqui – apesar de todas as limitações que inclusive a forma de um mero ensaio impõem – mostrar como é possível, numa primeira e certamente ainda imperfeita aproximação, contribuir para uma provisória compreensão destes “não acontecimentos” de políticas regionais a partir da identificação de alguns determinantes da formulação de políticas (regionais) que, nesta sua generalidade, permitem ser aplicados aos três exemplos. Assim, é a diferença que vamos encontrar na caracterização dos processos de formulação dessas políticas que podem dar primeiras pistas para um futuro aprofundamento e alargamento da reflexão teórica e para um possível enriquecimento das suas trajetórias históricas que nos servem aqui, de uma forma simplificada, como exemplo.

“Ser ou não ser, eis a questão” – sobre o “não-acontecimento” da política regional no Brasil e a “invisibilidade” de sua produção

Ao analisar a acima mencionada experiência da formulação de políticas regionais mais recente no país, pode-se chegar à conclusão de que não há política de desenvolvimento regional no Brasil, como o fez Leonardo Guimarães Neto, em entrevista em 2011, a respeito da então vigente Política Nacional de Desenvolvimento Regional (GUIMARÃES NETO, 2012). Ele admite, em certa altura da entrevista, que “conceitualmente a PNDR é uma importante proposta de

desenvolvimento regional do país, discutida em diversos fóruns e em diferentes regiões, e que incorpora ideias da maior relevância para a implantação de uma política adequada para o Brasil.” (GUIMARÃES NETO, 2012, p. 205). Então, parece apenas isto – importante para a *implantação* de uma política, porém, não ela mesma uma política. Essa formulação já antecipa o que o entrevistado responderá à pergunta que lhe será feita a seguir a respeito da existência de uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil, quando afirma, sucintamente: “Não tem. Da mesma maneira que não possui, também, um projeto nacional de desenvolvimento”.

Assim, a PNDR era, naquele momento, uma proposta de uma política nacional de desenvolvimento regional “que enfatiza pontos da maior importância para a questão regional brasileira, mas não chegou a ser concretizada em termos institucionais e no tocante aos meios e instrumentos necessários para sua implantação.” (GUIMARÃES NETO, 2012, p. 206). Neste sentido, como entendemos o entrevistado, não pode ser considerada uma política ela mesma. Formulado diferentemente: se houve alguma possibilidade da proposta ser implantada, essa não se realizou e, assim, a política “*não aconteceu*”.

Sem querer aprofundar uma reflexão sobre políticas, sua existência ou mesmo inexistência – seu “não-acontecimento” –, é interessante observar como, de alguma forma, esse debate se repete em relação ao novo esforço, a partir de 2012, de formular uma segunda versão da PNDR – chamada de PNDR II. Reconhece-se, novamente, que o processo de elaboração da proposta resultou em uma versão bastante coerente. É a essa conclusão que Brandão (2014, p. 339) chega quando comenta uma apresentação dessa PNDR II pela então Secretária Nacional de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, Adriana Melo Alves, junto com seu co-autor João Mendes da Rocha Neto, na qual estes autores procuram mostrar sua perspectiva de inovação e os desafios que persistem (ALVEZ; ROCHA NETO, 2014).

Se houve, nos últimos anos, certos avanços na redução de desigualdades regionais (distribuição de renda, oportunidade de emprego, expansão do crédito, interiorização do ensino superior etc.), estes não podem ser atribuídos a uma atuação deliberada de uma política regional, como Brandão (2014) enfatiza. Houve resultados regionalmente diferenciados da atuação de políticas *setoriais* exatamente por causa das desigualdades *setoriais* existentes. Ou seja, a redução (relativa) de tais desigualdades (BRANDÃO, 2014, p. 340) se deve às características das políticas setoriais implementadas, não a uma atuação regional deliberada. Por isto, essas políticas são chamadas de “políticas regionais implícitas”.

Diante de um quadro econômico e social hoje mais complicado e instável do que por ocasião da formulação da PNDR I, as preocupações do autor com a implementação da PNDR II parecem bastante coerentes. Como maneira de conseguir resgatar a experiência dessa formulação, Brandão aponta para a

necessidade de implantar uma série de medidas, instrumentos, ações e mudanças institucionais cujo núcleo seria a estruturação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional (SNDR) que deve ter um certo conjunto de propriedades (BRANDÃO, 2014, p. 340-342). Apenas assim a proposta da PNDR II se tornaria efetivamente uma política regional para “vencer o caráter setorial, fragmentado e pontual das ações públicas e organizar e hierarquizar uma agenda territorializada de políticas públicas convergentes e coordenadas espacialmente, em especial nas áreas mais vulneráveis (...)”.

Como será difícil lograr isto – ou mesmo quase impossível – fica claro quando se acompanha a longa discussão sobre objetivos, instrumentos e medidas aparentemente necessários para tornar efetiva uma política nacional de desenvolvimento regional. Pode haver até um certo consenso entre os “especialistas” sobre quais as medidas mais adequadas para alcançar determinadas metas. E, mesmo assim, esses instrumentos não são implementados – “não acontecem” –, o que, talvez em momentos de “desespero”, leva até os próprios “militantes da questão regional” – como assistimos, às vezes, nas apresentações em público – admitirem que *não existe política regional ou política nacional de desenvolvimento regional*.

No fundo, sem adotar a mesma argumentação assumida por Guimarães Neto na entrevista anteriormente citada, Brandão argumenta numa direção parecida sobre o perigo da PNDR se tornar uma política que “não aconteceu”, sem a adoção dessas medidas, apesar de todo um grande esforço no processo da sua formulação. De alguma maneira, essa possibilidade da PNDR II ser um novo “não-acontecimento” (pela falta da sua implementação) Brandão tematiza quando observa que “infelizmente (...), atores políticos de peso que sustentam uma política de tal complexidade *ainda* são escassos” (BRANDÃO, 2014, p. 342, destaque nosso):

Não se consolidaram legitimação e força política suficientes para *romper o impasse* da implementação de políticas nacionais e regionais de desenvolvimento que, simultaneamente, respeitem e façam aflorar nossa diversidade, promovam o enriquecimento cultural, bem como enfrentem o abissal subdesenvolvimento das regiões menos favorecidas pela má distribuição do enriquecimento material em relação às regiões mais ricas.

O autor reconhece, nessas palavras, que não são problemas técnicos, financeiros ou de gestão que impedem a implementação das propostas de uma nova política regional, mas as circunstâncias (forças) políticas e sociais que não as sustentam. Neste sentido, de uma forma simplificada, argumenta que a falta de “implementação” das propostas de desenvolvimento regional – sua ausência – não pode ser atribuída a alguma falta de *adequação ou coerência* dos instrumentos em

relação à proposta política anteriormente discutida, mas às “forças arcaicas e conservadoras” que, geralmente, (ainda) combatem e interditam a efetivação de medidas e instrumentos da proposta política (BRANDÃO, 2014, p. 342). Com essas observações, Brandão levanta a temática da *sustentação política das propostas* sem poder desenvolvê-la muito no trabalho citado.

Para nós, é essa perspectiva das dinâmicas sociais e políticas que permite uma análise e compreensão mais profunda deste fenômeno do “não-acontecimento”: ou seja, da “ausência” ou (suposta) “inexistência” da política regional. Ao falar superficialmente, por ora, o “não-acontecimento” não é apenas um fato (não) observável no mundo físico-natural; é produzido social e politicamente e sua compreensão – ou mesmo superação – não pode ser obtido ao pensar apenas sobre aquilo que está sendo impedido a estar presente (instrumentos, fundos, medidas etc.); ou seja, sobre o objeto da ausência. É necessário entender o fato como algo que poderia ter acontecido, mas não aconteceu, porque algo impediu sua *presença*, seu *acontecimento* (LEFEBVRE, 1999, p. 16).

É nossa posição que uma das chaves para a compreensão da política regional no Brasil ou da Política Nacional de Desenvolvimento Regional é essa questão do seu (relativo) *não-acontecimento*. Uma discussão que precisa ser levada a outro patamar de reflexão para poder ser adequadamente travada. Um aprofundamento que teria sido impossível num ensaio curto como o aqui citado de Brandão (2014) e nem estava pretendido pelo autor.

Mecanismos de seletividade em Estados capitalistas e a produção de “não-acontecimentos”

No item anterior levantamos a proposta de que seria mais frutífero e construtivo se o debate sobre a política regional – como de qualquer outra –, ao invés de se preocupar com sua “ausência” ou “inexistência”, se voltasse para a questão do seu “não-acontecimento” como resultado deliberado de um processo de formulação de políticas. A princípio, não parece fazer muito sentido distinguir entre essas duas denominações, porque no dia-a-dia o não-acontecimento de algo é simplesmente compreendido como ausência deste algo. Este é um procedimento muito comum: positivismo e pragmatismo do cotidiano exigem que nós atribuamos à ausência o mesmo status cognitivo com aquele dado à presença, ao percebido: a ausência é uma mera “não-presença” – por exemplo, a ausência do sol durante a noite é uma mera “não-presença” – e não um *não-acontecimento* (socialmente produzido). Pois, como já mencionado brevemente antes, a *ausência* de um fenômeno social pode ter sido deliberadamente produzida e, assim, expressar o *não-acontecimento* de um fenômeno cuja realização foi deliberadamente impedida.

Desta forma, algo que não acontece – mas que poderia ter acontecido – levanta uma interessante questão metodológica que tem sérios desdobramentos epistemológicos. É uma problemática que qualquer esforço de planejamento, previsão e prospecção e mesmo de desenho de políticas precisaria enfrentar, mas que, muitas vezes, não é tematizado no momento de formular propostas, identificar instrumentos, desenhar medidas etc.

No âmbito da atual discussão, tampouco aprofundaremos a discussão epistemológica ou metodológica. Nosso interesse está voltado para identificar concretamente – se bem que de uma maneira genérica e abstrata (o que não é nenhuma contradição) – quais os processos sociais e políticos que, em certos ambientes e circunstâncias, conseguem produzir estes “não-acontecimentos”. E como estes processos, por sua vez, são resultado de outros processos sociais e políticos.

Na atual argumentação, para não cair no perigo de um regresso infinito (da produção da produção, da produção da ..), adotamos como “ponto de partida” – cuja produção não será problematizada – uma determinada compreensão do Estado capitalista que se mostra adequada para encontrar os processos do “não-acontecimento” da política regional como pretendemos demonstrar aqui. Sem nos preocuparmos, por ora, a respeito de possíveis outras abordagens de outros autores, elegemos como ponto de partida para uma reflexão, que deve ser desdobrada futuramente, a concepção do Estado Capitalista em Offe (1984), porque nela encontramos essa potencialidade de 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. Julgamos que este aqui não é o lugar apropriado para entrar num diálogo com autores da nova economia institucional – ou mesmo “política” – e de outras teorias convergentes. Baseamo-nos na apropriação do pensamento de Offe por Dieter (2007), que usou algumas categorias propostas por este autor para realizar uma releitura criminológica da política criminal brasileira.

No início do seu ensaio, Offe (1984) levanta a pergunta sobre se e como o Estado do Bem Estar nos países industrializados nas décadas de 1960/70 pode ser, ainda, considerado um Estado Capitalista – ou seja, um Estado que privilegia determinados interesses de classes em detrimento de interesses de outras classes. Este autor analisa, de forma crítica, duas leituras principais realizadas por autores críticos ao capitalismo da época que ou concebem o Estado como mero instrumento dos interesses capitalistas, ou concebem-no como estruturalmente subordinado às condições impostas pelas estruturas capitalistas. Em ambos os casos, pressupõe-se que o aparelho do Estado seja neutro (pode ser influenciado conforme determinados interesses), uma concepção mecânica (e não relacional) do poder e a pré-existência de interesses capitalistas globais. Offe crítica essas visões

como sendo incapazes de demonstrar o caráter classista do Estado e da necessidade estrutural desse caráter (OFFE, 1984, p. 144).

Para comprovar que aquele Estado, objeto da sua reflexão, é um Estado Capitalista, Offe procura determinações *sistemáticas (estruturais)* “invisíveis” de suas ações que mostram seu caráter classista. A dificuldade em encontrar essas características na época do Estado Social é intrínseca à própria configuração do Estado, que procura cumprir determinadas tarefas ou papéis que, em princípio, são incompatíveis e mesmo contraditórias entre si. Para mencionar apenas duas: o Estado, por interesse próprio, precisa incentivar e facilitar a acumulação capitalista: para receber, por exemplo, recursos em forma de impostos – e, ao mesmo tempo, escamotear, tornar “invisível” essa atuação e se apresentar como não-classista – para legitimar suas ações como produto da vontade coletiva perante a sociedade. Ou, como diz Offe:

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. Somente a preservação da *aparência da neutralidade* da classe permite o exercício da dominação de classe (OFFE, 1984, p. 163, grifo nosso).

A própria organização e institucionalização do Estado jogam aqui o papel decisivo para, bem ou mal, cumprir essas duas funções:

A seletividade significa a “restrição não aleatória (isto é, sistêmica) de um *espaço de possibilidade*”, ou seja, a atividade estatal deve ser capaz de selecionar determinadas ações políticas em detrimento de outras igualmente possíveis, sendo a escolha determinada pelos interesses da classe capitalista. Em outras palavras, as ações estatais – como ações políticas –, devem ter seu fim definido pela necessidade de mercado, e que devem existir no interior do aparelho estatal elementos que garantam essa orientação classista (DIETER, 2007, p. 25s, grifo nosso).

É através da seletividade – *a restrição sistemática de um espaço de possibilidades* – e de suas três diferentes formas (coordenadora/regulativa, repressiva, divergente) que se estabelece e é exercida uma dominação política (classista) que preserva a aparência da neutralidade de classe. 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 regulativa*. 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 não entram nas agendas políticas – ou seja, que tem o destino do “não-acontecimento”.

É aqui que a seletividade se expressa enquanto *repressiva*: a atuação do Estado não se restringe a “ações afirmativas”, mas, de uma forma quase invisível, reprime que certas demandas sejam atendidas, as quais podem ser tanto de segmentos do próprio capital como oriundas de reivindicações por parte das classes subalternas (trabalhistas).

Essa produção de “não-acontecimentos” se torna tão importante para a manutenção da aparência não-classista do Estado como sua própria atuação regulatória. Sua difícil comprovação empírica, nas palavras de Dieter (2007, p. 26, destaque nosso) se dirige à

comprovação empírica de que ações políticas alternativas foram rejeitadas, definindo os acontecimentos excluídos pela intervenção estatal. Desta forma, a seletividade da ação política só pode ser analisada depois de sua implementação, sendo inconsistente, do ponto de vista teórico, tentar antecipar quais acontecimentos serão excluídos pela seletividade estatal. Esses ‘*não-acontecimento*’ podem ser identificados a partir do contexto da práxis política e avaliados pelo confronto de processos político-administrativos com as incongruências práticas que sistematicamente aparecem.

Ou, formulado de outra forma, os “não-acontecimentos” são resultado de uma seletividade ou filtragem que sistematicamente contempla apenas aquelas demandas que atendem a interesses daqueles que foram contemplados – dentro do arranjo “intercapitalista” – com determinada parcela de poder político (expressa nos seus domínios de seletividade). Não será possível, no atual contexto, introduzir o conceito da seletividade divergente que possibilitaria uma reflexão sobre crises de legitimidade que, periodicamente, assolam Estados capitalistas.

Este rápido “resgate” dos conceitos de dominação política e seletividade fornece elementos para um aprofundamento da discussão sobre acontecimento ou não da política regional na medida em que incorpora – ainda que “racionalmente” – uma das principais dimensões de todas as abordagens críticas da sociedade e do Estado capitalista, qual seja a contemplação da sociedade e Estado como profundamente influenciados pela contradição entre capital e trabalho ou mesmo de expressões mais “abstratas” derivadas dessa contradição (RANDOLPH, 2015).

Missão impossível? Como compreender aquilo que não existe: o suposto “não-acontecimento” de políticas regionais de desenvolvimento

Uma simples “aplicação” da perspectiva que Offe desenvolveu sobre o Estado capitalista levaria a um aparente resultado: se a formulação e implementação de uma “verdadeira” (explícita) política regional exigissem superar tanto a fragmentação de políticas setoriais como a falta de uma coordenação entre diferentes órgãos ou instituições (setoriais) do Estado – argumento comum na discussão sobre políticas territoriais –, ela continuaria a ser um eterno “não-acontecimento”. Ou, em outras palavras, mesmo essa referência limitada à abordagem de um único autor com uma perspectiva crítica à sociedade e Estado capitalistas – a Offe, obviamente, teria sido possível travar essa discussão com outros que defendem esse mesmo posicionamento – mostra como as acima referidas exigências para uma política regional – com a superação da fragmentação setorial e coordenação entre diferentes instituições do estado – a tornam um “objeto meramente virtual”. Pois, no contexto da anteriormente referida invisibilidade dos conflitos sociais e do economicismo enquanto “única linguagem social compreensível por todos”, Souza (2009, p. 17) afirma que

(...) nossos graves problemas sociais e políticos (são) todos superficialmente percebidos e amesquinados a questões de “gestão de recursos”. Com isso, cria-se a falsa impressão de que conhecemos os nossos problemas sociais e que o que falta é apenas uma “gerência” eficiente – a crença fundamental de toda visão tecnocrática do mundo – quando, na verdade, sequer se sabe do que se está falando.

Como vimos antes, a “existência” de uma política regional foi relacionada ao fato de que, além de sua formulação como proposta, deveria haver a implantação de medidas, instrumentos e meios voltados para alcançar seus objetivos e metas declarados. Ou seja, só existiria mesmo uma política regional à medida em que discurso e ação estivessem referidos um ao outro e fossem minimamente coerentes.

Se pressupomos, com Offe, que qualquer ação do Estado precisa desmentir – tornar “invisível” – seu caráter classista, uma coerência “lógica” entre discurso e ação não pode ser considerada como regra, mas como exceção em momentos singulares. O Estado (capitalista) em uma sociedade capitalista é expressão histórica de determinada forma de contradição entre capital e trabalho o que não pode ser mais aprofundado aqui.

Como nos mostra Offe, é a *aparente incoerência* do Estado que é sua “coerência” – expressão (dialeticamente) “coerente” das contradições que o atravessam. Se houvesse alguma “coerência” que o Estado poderia seguir, ela deveria ser tão

atravessada por conflitos e contradições como é a sociedade – daí o paradoxo de um Estado capitalista democrático. Portanto, elaborar propostas tecnicamente coerentes e eficazes para determinadas metas da política não é nenhuma garantia para que sejam contempladas na hora da implementação que, por sua vez, é um “novo” processo político.

Como escreve Dieter (2007, p. 28):

a ação política deve apresentar uma disjunção entre objetivos declarados e reais. A dissonância entre discurso oficial e motivação real é estrutural ao sistema capitalista. Em termos mais simples, uma ação política deve realizar o objetivo da classe capitalista, mas ter uma justificativa racional fundada em uma lógica fora do conflito de classes. Essa necessidade de convencimento da base social explica o uso intenso da propaganda nos Estados capitalistas ocidentais.

Ao voltar à questão mais concreta da formulação e implementação de uma política regional no Brasil, é interessante notar nos anteriormente citados comentários do Brandão a respeito da PNDR II, que há um momento em que este autor começa a duvidar da viabilidade de uma política de desenvolvimento regional. Ele questiona se realmente faz sentido esperar que a sociedade se torne suficientemente “progressista” para compreender que “uma política regional de caráter nacional pode dar transparência ao jogo democrático, ao ser reveladora das desigualdades interpessoais e inter-regionais postas na sociedade.” (BRANDÃO, 2014, p. 342). E, quase em forma de um desabafo, em nossa opinião, escreve:

Às vezes, penso que, enquanto não se afiança politicamente uma PNDR, talvez fosse o caso de formular e implementar algumas ações estruturais de peso, em algumas regiões-programa-problema, que poderiam, quem sabe, ir legitimando, aos poucos, a construção de uma abordagem regionalizada dos problemas sociais, produtivos, ambientais etc. Em outras palavras, poderíamos apostar na ação mais focalizada, criando algumas regiões transformadas em “vitrines” e, no longo prazo, isso poderia angariar forças e enfeixar bons projetos rumo a uma consistente política regional mais geral e universalizada (BRANDÃO, 2014, p. 343).

Chega até a dar sugestões do que poderia ser feito como, por exemplo, “atacar” a situação das áreas onde são ou serão implantados grandes projetos de investimentos; ou realizar uma ação concentrada no estado do Maranhão que representa uma síntese de problemas conjunturais e estruturais (vide BURNETT, 2014). Pode se ter simpatia para com essa sugestão de criação de exemplos ou mesmo “vitrines”. Mas, por tudo o que foi dito antes, parece que as chances de

incentivar deliberadamente (por quem?) um processo de produção de uma consistente política regional são bastante limitadas.

No presente ensaio, a investigação será orientada em outra direção: antes de partir para novas propostas, parece-nos mais importante aprofundar a investigação e compreensão de formulações e ações – especialmente encontrar caminhos para investigar aquelas que “não aconteceram”. Na medida em que os acontecimentos são resultados produzidos por dinâmicas e lógicas sociais e políticas, o objeto de sua investigação e compreensão precisa ser exatamente este processo de produção.

Como primeira e ainda provisória aproximação a uma abordagem a respeito da formulação de políticas públicas *numa perspectiva mais ampla* e que incorpora nossa reflexão anterior, lançamos mão, a seguir, de uma proposta do próprio Offe (RANDOLPH, 2014, pp. 153s). Como já assinalado em item anterior, em profunda divergência com abordagens da nova economia institucional, por exemplo, também criticada por Brandão (2014a, pp. 125s), Offe pressupõe que Estado e sociedade precisam ser compreendidos dentro de um quadro de contradições e conflitos que atravessam todas as articulações. Dentro dessa perspectiva – ainda limitada a um único autor também por razões do espaço deste ensaio – torna-se mister perceber o *caráter conflitivo* como elemento constituinte dos processos de geração e execução do poder político e social.

Sem poder avançar, assim, a uma elaboração mais completa e contextualizada da proposta de Offe de compreender esses processos de produção de poder (e de políticas), a abordagem será introduzida sucintamente. Offe (1981, p. 128) distingue, na percepção desses processos, “três níveis ou três arenas de conflitos, dispostas uma sobre a outra”.

Numa *primeira arena* acontecem os processos políticos propriamente ditos que resultam na tomada de decisões no interior do aparato estatal:

Entretanto, não é aqui que se produz este poder, na visão de Offe. Os *protagonistas* são as elites políticas que concorrem entre si pelas vitórias eleitorais e recursos escassos. É aqui que são decididos programas político-sociais, legislação e orçamentos. Essa arena pode ser mais facilmente reconhecida porque se refere ao nível superficial e visível da política “aquele que chega às massas, e que sempre está em jogo, quando os cidadãos são instados a agir em seu papel político, como, por exemplo, no de eleitor.” (OFFE, 1981, p. 128 s) (RANDOLPH, 2014, p. 154).

Em termos da nossa reflexão anterior, essa é a arena dos acontecimentos, da existência, da visibilidade – produto de processos “invisíveis”, “inexistentes”, de “não-acontecimentos”.

Na medida em que o espaço disponível para as decisões das elites políticas é determinado por forças sociais, existe outro nível (por baixo do mencionado) em que se produz, distribui e institui o poder político (RANDOLPH 2014, p. 154):

Essa segunda arena é bem menos visível como a primeira. Seus protagonistas são as forças sociais que influenciam as opiniões dos políticos e suas percepções e, assim, “as alternativas que estão abertas às decisões políticas e as consequências que podem ser esperadas de cada uma das alternativas”. Assim se formula e determina *agenda política* e prioridades relativas de temas políticos tanto como as próprias soluções de problemas e a durabilidade de pactos e compromissos entre as diferentes forças sociais. Apesar de uma certa intransparência na identificação de indivíduos que manipulam estas determinações, há “uma *matriz do poder social*, segundo a qual certas classes sociais, atores coletivos e outras categorias sociais têm chance maior do que outros para formar e mudar a realidade política e assim cunhar a agenda e o espaço das decisões das elites políticas.” (OFFE, 1981, p. 129).

Em outras palavras, nessa arena se forma um *campo de potencialidades* e restrições, expressão da distribuição desigual da influência social dentro da estrutura social do acesso aos meios de produção, organização e comunicação e seu controle de uma forma menos transparente, que os políticos visualizam como seu campo possível de decisão.

Há ainda, por baixo dessa segunda, uma *terceira arena*, que é a mais importante arena da política, na qual ocorrem as mudanças da própria matriz social que expressa a distribuição do poder social que determina as chances de formar e mudar a realidade política como apontada na segunda arena (RANDOLPH, 2014, p. 155).

Essas mudanças ocorrem na medida em que, por exemplo, “(...) o poder do mercado, a legitimidade política ou a força de organização que um grupo ou uma classe usufrui, durante certo tempo, podem (...) ser reduzidos (...), ou outro grupo pode abrir para si novos canais de influência, formar novas alianças ou conquistar posição hegemônica mediante referência a valores, ideais e visões novos.” (OFFE, 1981, p. 130).

O protagonismo, nesta arena, cabe, portanto, à *luta pela redistribuição do poder social* que dá origem a transformações que alteram os “pesos” relativos que os atores coletivos possuem na formação do campo de decisão (das agendas e dos temas políticos). Trata-se aqui das posições de poder social que são questionadas, objeto de mudanças e redistribuição.

Resumindo, a identificação tanto do “não-acontecimento” como da “invisibilidade” (como socialmente produzidos) pressupõe que se construa um “campo de potencialidades” que abarque articulações entre forças político-sociais e seus conflitos durante a formulação de uma política. Os acima referidos mecanismos de seletividade podem ser localizados nessa abordagem das arenas no segundo nível: além da formulação de agendas políticas, é neste nível que devemos compreender a constituição de instituições do Estado que permitam a seletividade funcionar de uma forma “invisível” (sem revelar seu caráter de classe) e contribuir para a “existência” de “não-acontecimentos”. E aqui deve estar clara a distância dessa perspectiva em relação àquela da nova economia institucional (vide para isto também OFFE, 2006).

Aparentemente, a perspectiva das três arenas necessitaria, para seu aprofundamento, de uma interlocução mais abrangente com abordagens de outros autores que seguem caminhos semelhantes ou, mesmo, que defendem compreensões divergentes. Só assim poderia se realizar um esforço para transformá-la em um programa de pesquisa mais operacional.

Mas, por ora, já pode fornecer uma primeira orientação mais estruturada para refletir sobre os processos de formulação de políticas onde a questão da institucionalização de processos se torna essencial para se aproximar à compreensão dos “não acontecimentos” e “invisibilidades”. O próprio Offe indica os momentos de crise (de legitimidade) do Estado como aqueles que tornam “visíveis” os conflitos entre as classes e a atuação não neutra do Estado – ou seja, revela também as razões para os não acontecimentos. Não vamos seguir essa argumentação no atual ensaio.

No próximo e último item será apresentada uma primeira apropriação da abordagem das arenas para a interpretação e comparação de três diferentes experiências de formular políticas regionais de desenvolvimento ou políticas de desenvolvimento regional.

À guisa de uma conclusão – agendas, arenas e instituições na formulação de políticas regionais no Brasil: três exemplos

Como mera ilustração das reflexões metodológicas desenvolvidas anteriormente e tentativa de tornar ao menos plausível a proposta aqui apresentada – sem pretensão de querer já “comprovar” que nossa interpretação seja superior a outras –, será realizada uma leitura das três experiências brasileiras voltadas, de forma diferenciada, ao desenvolvimento regional (vide também RANDOLPH, 2014), com referência às três arenas como a concepção de estruturar o processo da formulação de políticas. O primeiro e provisório resultado dessa leitura ou interpretação mostra como tais experiências estão ligadas a diferentes relações de

interação e poder dentro do Estado (Governo federal), entre diferentes níveis (escalas) de governo (Estado), num nível intermunicipal e referente a determinadas parcelas da sociedade.

Desde já é preciso atentar que este esforço resulta, por ora, em mera comparação entre características dos três exemplos que ainda são superficiais (aparentes, visíveis) devido ao nível limitado de uma análise empírica e histórica neste trabalho. Aí se mostra a necessidade de se realizar a leitura comparativa entre as três experiências. Pois, mesmo se este nosso esforço não consegue fazer jus a cada uma – por não as aprofundar para poder destacar melhor suas características particulares – e de chegar a contemplar, explicitamente, aquela questão anteriormente introduzida do “não-acontecimento”, é a comparação entre os diferentes processos envolvidos na formulação de políticas que aponta, como vimos na perspectiva de Offe, onde encontrar os processos responsáveis pela produção da “invisibilidade” dos não acontecimentos. Neste sentido, o exercício da indicação de primeiros elementos de possíveis articulações entre as três arenas – eis o modesto intuito neste momento – pode fornecer uma ideia a respeito de certas pistas para futuros aprofundamentos.

O primeiro exemplo é a já mencionada Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR II), a qual visava estabelecer uma agenda sócio-política de diferentes regiões a partir de uma ampla consulta à sociedade através das Conferências Estaduais, Macrorregionais e Nacional, que foi viabilizada através de um esforço em 2012 e 2013 por parte do Governo Federal, mais especificamente do Ministério da Integração Nacional (vide ALVES; ROCHA NETO, 2014; RANDOLPH; TAVARES, 2013).

Segundo, consideramos as experiências da criação de Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDE) no Estado do Rio Grande do Sul desde a década de 1990 como pertinente para nossa análise de formulações de política regional; aqui, ao contrário da PNDR II, a articulação partiu de uma base social regional.

Por último, a constituição de consórcios públicos, especialmente consórcios intermunicipais, com base local e dentro de um dado arcabouço legal, aponta para a possibilidade de criar arranjos superlocais (ou mesmo regionais) para a administração de assuntos de interesse do conjunto de municípios articulados no consórcio. Essa possibilidade ganhou forma institucional com a aprovação da Lei Federal dos Consórcios Públicos, em 2005, e suas posteriores regulamentações.

Ao observar as características dessas experiências, se oferecem os termos de *agendas*, *arenas* e *arranjos institucionais* como referências e instrumentos de análise e interpretação. Dentro da perspectiva conceitual de Offe, essas três noções podem ser tornadas mais precisas enquanto (i) *agenda política e institucional* (geralmente do Estado ou de determinado governo), (ii) de *arena social e política* de articulações entre forças sociais com a política (relação sociedade-Estado) (iii) e de *arranjo institucional e territorial* (deliberações, contratações e acordos entre diferentes

instituições, agentes ou entes); esta última noção inspirada também na economia regional que investiga arranjos produtivos ou, mas recentemente, na sua apropriação na escala urbana – metropolitana - regional com a noção de arranjos urbanos (vide OFFE, 1981; RANDOLPH, 2004).

As descrições mais operacionais de cada um dos três exemplos das três arenas elaboradas em trabalho anterior (vide Randolph 2014) não conseguem refletir, como acabamos de mencionar, toda a “profundidade” da produção de invisibilidade, ausência ou não-acontecimento.

Quadro 1 Comparação entre as experiências

(continua)

Experiências Arenas	II. Política Nacional de Desenvolvimento Regional	Conselho Regional de Desenvolvimento	Consórcio Público Inter-Municipal
1. Processo político no interior do aparato estatal (nível mais superficial e visível da política)	“Estado Hegeliano” – como supervisor, estruturador da sociedade civil	Suporte legal como expressão do poder político	“Estado burocrático” → atuação legalista-formal (apenas à base da lei); arranjo institucional
2. Forças sociais que produzem, distribuem e instituem o poder político: determinação da agenda política, prioridade relativa dos temas políticos e durabilidade dos pactos e compromissos	“Convocação” da sociedade civil (determinados segmentos sociais)	Instituição de um “poder político” regional a partir de uma formulação de agendas regionais	Problemas com os escalas do processo político → lei federal, aplicação local Problemas institucionais entre entes federativas

(conclusão)

3. Mudanças na matriz social: luta pela distribuição e redistribuição do poder social – peso relativo dos atores sociais na formação do campo de decisão	Questão: há mesmo poder social para dar sustento ao processo político (particularmente após as eleições de 2014?)	Formação e distribuição do poder social a partir de uma determinada matriz social (regional)	Não sendo contemplado diretamente (responsável prefeito); tendencialmente: resistência ou pouca aderência à lei e sua aplicação.
--	---	--	--

Fonte: Randolph (2014, p. 169).

Por isto, no Quadro 1 observa-se uma comparação entre características empíricas, em termos da expressão das três arenas nos casos considerados, encontradas mesmo sem maior aprofundamento da sua investigação.

Diante do pouco aprofundamento das análises dos três casos, qualquer interpretação – como aquelas que realizamos no trabalho já citado (RANDOLPH, 2014) – precisa ser compreendida como a formulação de hipóteses a respeito das suas “naturezas”. Na medida em que localiza as características das três (possíveis) formulações em diferentes patamares, a sistematização de cada caso pode contribuir exclusivamente para estimular questões que, talvez, mereçam ser aprofundadas ou sobre as quais valha a pena refletir.

Agora, em relação à *comparação* entre as três experiências, observa-se exatamente nas diferenças onde o caráter contraditório da sociedade e seus conflitos podem ser contemplados e como. Há uma grande chance, como vimos antes, de que uma política comprometida com uma perspectiva que não incorpora minimamente essa “propriedade” da sociedade/política/Estado vir a ser um “não acontecimento” que produz sua própria “invisibilidade”.

Nesse sentido, a comparação entre PNDR II e COREDES é particularmente interessante porque trata de processos de formulação de agendas regionais que se apresentam como bastante distintas. Denominamos a atuação (aparente, visível) do Estado em relação à formulação da PNDR II como “hegeliana”, na medida em que, comparada com a experiência dos COREDES, a origem da articulação da sociedade partiu dela. Seria interessante aprofundar até que ponto uma “agenda de desenvolvimento” não necessita deste Estado “forte”, conforme alegado por alguns autores.

Uma comparação das experiências pouco animadoras da criação de “gestões regionais” através do arranjo institucional de consórcios intermunicipais – que não contempla os processos de distribuição do poder social – aponta ainda para outra relação com o Estado, onde a legislação é responsável pelas regras de providenciar uma base (apenas legal) a estes consórcios (e outros). A aprovação da legislação em nível federal como contribuição do Estado (Nacional) para a formação desses formatos institucionais enquanto condição para sua atuação regional poderia ser caracterizada como mero ato legal-formal do Estado (poder legislativo) de contemplar determinados interesses e, assim, permitir perfeitamente a criação de instituições que tornam “invisíveis” (não acontecimentos) as lutas pelo poder que estão na sua base.

Ao comparar-se essa forma institucional pré-desenhada com aquele esforço da formulação da PNDR II por este mesmo Estado, percebe-se que os conflitos e contradições não são resolvidos de antemão num formato organizacional, mas sob tutoria do Estado (uma agenda de discussão pré-estabelecida). Pode se falar, talvez, de uma certa “canalização” de diferenças de interesses que não tocou nas contradições mais profundas (3ª arena) da sociedade. Na comparação com os COREDES, a seguinte citação é esclarecedora:

A criação de instituições regionais para articulação de atores faz parte de um processo de institucionalização essencial para a formação de identidades regionais. Sem a dinâmica de adensamento de redes e surgimento de identidades e identificações que é possibilitada pela atuação dessas instituições, uma região não chega sequer a se constituir como objeto no imaginário de seus habitantes (BANDEIRA, 2013).

No que concerne a outros questionamentos que podem ser retirados dessa sistematização remetemos a Randolph (2014).

Para nossas investigações, a perspectiva aqui elaborada e sua primeira “operacionalização” por meio das arenas de articulação do poder social e político, são, por ora, mais um alerta a fim de que não se permaneça nesse nível superficial das aparências do que “instruções” para saber como realizar estudos sobre onde encontrar aqueles “não acontecimentos” – que devem ser denunciados. Mesmo a investigação dos “acontecimentos” – metodologicamente mais fácil – há de considerar aquilo que não aconteceu para compreender o real significado daquilo que conseguir afirmar sua “presença”.

No fundo, é uma exigência metodológica de abarcar nas nossas investigações um “real” que não se restringe ao “realmente” presente, mas também às potencialidades que têm uma “presença” virtual enquanto hipóteses (LEFEBVRE, 1999, p. 16). São essas “hipóteses” que se tornam essenciais para qualquer estudo – reais hipóteses baseadas numa presença e sua compreensão, através de reflexões

(conceitos) teóricas. Por isto, ao nosso ver, mais importante do que avançar numa “operacionalização” do conceito das arenas de Offe, que teria sido precipitada, é fornecer, no presente ensaio, um breve arcabouço de sua concepção que pode indicar, por sua vez, quais as “potencialidades” da realidade que merecem nossa atenção (na medida em que essa é um recurso escasso).

Portanto, parece-nos plausível, após o debate travado neste artigo com os “não-acontecimentos” e “invisibilidades”, tirar da concepção desse autor a recomendação de *iniciar na segunda arena* um estudo da formação de poder social e político e a formulação de políticas quando comprometido com uma perspectiva crítica de sociedade e Estado capitalistas enquanto contraditórios e profundamente atravessados por conflitos. Especialmente, seria necessário compreender o *desenho das instituições* enquanto expressão de forças sociais e de suas lutas pelo poder político e pelo domínio na formulação da agenda política que estabelecem determinadas *seletividades* (potencial de invisibilidade) que alcançam certa “consolidação” em determinados momentos históricos.

Offe menciona, até, uma “triade de fenômenos de poder” que é embutida no padrão de cada instituição e pode ser ilustrada através de uma famosa linha escrita por Berthold Brecht na sua “Dreigroschen Oper”, onde um dos protagonistas levanta a retórica questão “O que é arrombar um banco comparado com a fundação de um banco?” (OFFE, 2009, p. 21). E expressa seu estranhamento de que no assalto a um banco se chame a polícia, mas o “crime” (muito maior para Brecht) de fundar e operar um banco não provoca nenhuma reação. Uma fala, como diz Offe, que só faz sentido numa perspectiva “revolucionária”, porque questiona a estrutura de poder da instituição do “banking” na qual a fundação do banco está inserida.

Referências

ALVES, A. K., ROCHA NETO, J. M. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional (RPPR)**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 311-338, jul./dez., 2014.

BANDEIRA, P. Contribuição dos COREDEs/RS para o Debate Sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. In: RANDOLPH, R., TAVARES, H. M. (Org.). **Política e planejamento regional** - uma coletânea. Brasília: UP Gráfica, 2013, p. 136-155.

BRANDÃO, C. Avançamos na PNDR II, mas falta transformá-la em uma estratégia de Estado. **Revista Política e Planejamento Regional (RPPR)**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 339-344, jul./dez., 2014.

_____. Estratégias de desenvolvimento regional, decisões e interinstitucionalidades: desafios da abordagem crítica das transformações socioespaciais e os impasses para a efetivação das políticas regionais no Brasil In: RANDOLPH, R.; SIQUEIRA, H.; OLIVEIRA, A. de. (Org.). **Planejamento, políticas e experiências de desenvolvimento regional: problemáticas e desafios**. 1. ed. Rio de Janeiro: LetraCapital, 2014 a, p. 121-146.

BURNETT, F. L. Transformações produtivas, permanências socioeconômicas, embaraços políticos: desafios do planejamento territorial no Maranhão atual. **Revista Política e Planejamento Regional (RPPR)**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 177-188, jul./dez., 2014.

DIETER, M. S. O programa de política criminal brasileiro: funções declaradas e reais. Contribuições de Claus Offe para fundamentação da crítica criminológica à teoria jurídica das penas. **Revista Eletrônica do CEJUR**, Curitiba-PR, a. 2, v. 1, n. 2, p. 21-47, ago./dez., 2007.

GUIMARÃES NETO, L. Desafios para uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. Entrevista especial com Leonardo Guimarães Neto. Entrevistadores: J. Natal e H. Siqueira (realizada em março de 2011), **R. Pol. Públ.**, São Luís, v. 16, n. 1, p. 203-207, jan./jun., 2012.

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

OFFE, C. Algumas contradições do Estado social moderno. In: OFFE, C. **Trabalho e sociedade**. Perspectivas. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1981, p. 113-131.

_____. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. Political institutions and social power: conceptual explorations. In: I. SHAPIRO; S. SKOWRONEK; D. GALVIN (Eds.). **Retinking political institutions**. The art of the state. New York, London: New York University Press, 2006, p. 9-31.

RANDOLPH, R. Arenas políticas e agenciamentos governamentais: uma discussão de novos formatos a partir da experiência do Programa Favela Bairro e do Plano Estratégico da cidade do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres (Comp.). **El rostro urbano de América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2004.

_____. Cooperação federativa, arenas sócio-políticas espaciais e arranjos institucionais. In: RANDOLPH, R.; SIQUEIRA, H.; OLIVEIRA, A. (Org.). **Planejamento, políticas e experiências de desenvolvimento regional: problemáticas e desafios**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014, p. 186-199.

_____. **A origem estrutural da subversão em sociedades capitalistas contemporâneas, suas práticas baseadas na vivência cotidiana e um novo paradigma de um contra-planejamento**. Rio de Janeiro: IPPUR mimeo, 2015.

RANDOLPH, R.; TAVARES, H. M. (Org.). **Política e planejamento regional - uma coletânea**. Brasília: UP Gráfica, 2013.

RODRIGUES, C. M. Conceito de seletividade de políticas públicas e sua aplicação no contexto da política de extensão rural no Brasil. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 14, n. 1, p.113-154, 1997.

SILVA, G. de A. O conceito de seletividade das instituições políticas e a função política da educação na manutenção do Estado capitalista. **Jus.com.br**, 2011. Disponível em: <http://jus.com.br/956149-guilherme-de-abreu-e-silva/publicacoes>. Acesso em: 15 abr. 2014.

SOUZA, J. **Ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

Endereço para correspondência:

Rainer Randolph – rainer.randolph@gmail.com
Av. Pedro Calmon, 550, Prédio da Reitoria, 5º andar
21.941-485 Rio de Janeiro/RJ, Brasil