

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

Carlos Brandão

“O critério para avaliar a cientificidade de uma filosofia do social reside no modo pelo qual ela apreende (ou ignora, ou mistifica) as categorias econômicas, que constituem a modalidade fundamental da objetividade humana”

(Coutinho, 2010: 31).

“Em termos gerais podemos observar que os cientistas em qualquer contexto científico e político se movem como uma manada, preservando as suas controvérsias e originalidades particulares para assuntos que não colocam em questão o sistema fundamental de preconceitos que compartilham”

(Gunnar Myrdal, 1983).

Introdução

Temos nesse capítulo dois objetivos: proporcionar um panorama geral dos desafios teóricos e analíticos no campo do planejamento regional e urbano e apontar os principais impasses para o avanço da intervenção pública nas políticas territoriais/regionais no Brasil.

Em um país gigantesco, diverso e desigual, como o Brasil, é imperativo ter um Estado forte, ágil, legitimado e eficiente o bastante para fazer frente a miríade dos interesses regionais dispersivos e às forças assimétricas entre as suas mal constituídas e fragmentadas frações de classe e díspares esferas subnacionais de governo. A pergunta crucial que se coloca é: Estaria em nosso horizonte histórico próximo uma situação em que a sociedade brasileira descjaria *referendar e sancionar*

ações concretas de transferência de recursos, *de combate às suas múltiplas desigualdades* e no sentido da *coesão e solidariedade* econômicas e sociopolíticas?

Precisamos construir e consolidar uma acumulação potente de forças sociais e políticas e uma legitimação suficientes para romper o impasse na implementação de estratégias nacionais e regionais de desenvolvimento como políticas de Estado no Brasil. Porém, os constrangimentos políticos e teóricos são enormes.

Na presente conjuntura os governos articulam suas bases de sustentação muito fragilmente, articulando e acionando exagerado leque de alianças, em um equilíbrio muito instável e de alto custo político. O futuro próximo não parece muito alvissareiro no sentido da estruturação de estratégias dotadas de poder transformador do *status quo*, que seria a marca do verdadeiro processo de desenvolvimento.

Se os impasses sociopolíticos são de grande monta, os impasses teóricos também não são pequenos. Sobretudo desde o final dos anos 1980 vivemos, mais uma vez na história recente, mais uma daquelas rodadas do predomínio dos modelos importados para pensar concretamente nossa realidade. Há clara colonização do pensamento e perda de criatividade intelectual para pensar o país em seu conjunto. Inspirados por Georg Lukács (1923), podemos dizer que perdemos as duas categorias fundamentais para apreender situações reais-concretas: a totalidade ("o domínio universal e determinante do todo sobre as partes") e as mediações ("as interconexões concretas"). Estamos, como nunca, submetidos aos centros de formulação e difusão de ideias (modelos prontos e generalizantes dos centros acadêmicos hegemônicos ou dos organismos internacionais, consultorias, gurus nacionais e internacionais etc.) e sem capacidade de ação estratégica legitimada pela maioria da população.

Neste contexto, procuraremos aqui destacar as principais características das correntes teóricas que informam hoje as políticas que são "colocadas no papel", mas não implementadas, para em seguida discutirmos os impasses na sociedades e na federação brasileiras e os motivos do não-avanço de qualquer estratégia territorializada de desenvolvimento digna deste nome.

As limitações das duas grandes correntes hegemônicas atuais: as teorias da localização/mobilidade e as abordagens neo-institucionalistas

A primeira corrente teórica a ser analisada aqui é também aquela que foi precursora no campo dos estudos espaciais. Ela procurou discutir a existência de decisões individuais e racionais que conduziriam a padrões locacionais otimizados da atividade econômica no espaço. Seus autores principiam suas análises descrevendo a disposição inicial dispar de fatores produtivos no espaço, isto é, a diferenciação de partida na dotação dos recursos socioeconômicos em dada base territorial. Em seguida suas investigações procuram estimar as "fricções espaciais", os constrangimentos à mobilidade dos fatores econômicos, capturados via custos de deslocamento, dados pelas distâncias geográficas, que deveriam ser vencidas, enquanto limites à plena fluidez dos recursos no espaço.

É patente que nessas formulações, o espaço se apresenta como um mero receptáculo ou recipiente passivo, onde vem se inscrever e localizar unidades (produtivas, humanas etc.), isto é, "fatores de produção" (empresas e trabalhadores), que se deslocaram por algum motivo que deveria ser estudado. As indagações ficam, assim, ao nível do comportamento dos indivíduos tomando decisões racionais otimizadoras. A crença ou pressuposto em todo o percurso da análise é de que há uma harmonia social, resultante ao final do processo alocativo mercantil, na forma de uma disposição racionalizada dos entes socioeconômicos no espaço.

O objetivo da economia regional seria investigar as razões da *ainda (temporária)* disparidade espacial, enquanto não eficiência alocativa (ou seja, analisar as razões para o mercado *ainda* não ter agido plenamente e cumprido seus desígnios ordenadores). Melhorando o mercado e suas instituições, certamente ocorreria a melhor disposição no espaço dos recursos escassos. Ao final de sua ação, as forças de mercado teriam vencido as resistências e fricções da (*natural e perfeita*) mobilidade dos recursos, mesmo sendo esses "desigualmente distribuídos e imperfeitamente móveis".

Ou seja, a eficiente ordenação dos agentes e das atividades no espaço se daria ao cabo do processo, impondo as devidas regularidades e racionalidades mercantis, se garantida a fluidez espacial dos recursos e dos fatores de produção, via funcionamento mais livre e desimpedido da concorrência espacial entre escolhas de lugar de implantação de atividades econômicas.

Baseadas no individualismo metodológico e nas escolhas racionais e maximizadoras, dadas as restrições, com a dotação de recursos inscrita em uma superfície homogênea, contínua e plana, realizavam-se os cálculos que regulariam a eficiência nos deslocamentos dos agentes, medida sobretudo pela via dos custos de transportes.

De uma visão mais abrangente sobre mobilidade espacial de objetos (pessoas, empresas), a questão principal dessa área do conhecimento especializado passou a ser a da localização das atividades econômicas no espaço, ou melhor, das decisões locacionais das firmas, isto é, a determinação da localização de custo mínimo de transporte e de deslocamento.

Segundo Ricardo Méndez (1997: 256) esses estudos se caracterizam por:

"1) descrever as *pautas de localização* características de cada tipo de atividade e empresa; 2) Identificar os *fatores de localização*, ou forças capazes de justificar as decisões empresariais nessa questão; 3) Estabelecer as *relações espaciais* entre empresas e atividades que tendem a aparecer de forma conjunta no mesmo território; 4) Analisar a evolução, o *dinamismo espacial* das atividades, o que supõe estabelecer as transformações que ocorreram nos fatores e pautas de localização, assim como a rede de fluxos ou inter-relações entre as empresas, procurando definir etapas ou fases com características diferenciadas; 5) Elaborar classificações ou *tipologias de espaços* identificados por umas características homogêneas enquanto a atividades localizadas; 6) Considerar o *impacto territorial* derivado da localização das atividades econômicas sobre a mobilidade e a estrutura da população, a urbanização, o crescimento econômico, o bem-estar social ou o meio ambiente".

A repartição desigual de recursos e ativos no espaço receberia um tratamento individualizado pela racionalidade das escolhas dos agentes que deveriam tomar decisões neste contexto. Ao tomarem decisões

otimizadoras frente a essas imperfeições e diferenciações iniciais, ao final do processo acabariam por verem vencidas as "Fricções espaciais".

De acordo com essa vertente teórica das teorias da localização no espaço, a *unidade* decisória seria mera *usuária de "uso do solo"*, de assentamento, de vantagens locacionais e de proximidade e de acessibilidade a bens e infraestruturas, seguindo seus gostos e preferências individuais, ao realizarem suas melhores escolhas por espaço/localização. Ao final afirmar-se-ia uma distribuição final racionalizada "das pessoas e dos objetos", dispostas da melhor forma possível no espaço geográfico.

Em um espaço-plataforma homogêneo, dotado de contiguidade, um plano geométrico, cristalizariam-se as aglomerações humanas e agrupar-se-iam certas atividades econômicas. Cada bem ou serviço produzido apresentaria uma escala ótima de produção, correspondente a uma demanda repartida regularmente por esse "mercado territorial" homogêneo. Existiria uma tendência inerente a agrupar, aglomerar e concentrar as pessoas e as atividades econômicas. Por outro lado haveria fatores que forçam a maior dispersão. A organização espacial seria a resultante do balanço das forças centrípetas e centrífugas em disputa. A distribuição espacializada das estruturas econômicas se daria a partir de pontos ordenados de produção e zonas de mercado de consumo. Neste sentido, a discussão do tamanho do mercado e das distâncias se tornaram parâmetros fundamentais da análise. As escolhas de lugar para produzir e consumir são complexas, autônomas e independentes umas das outras. As interdependências das decisões individuais e entre as porções espaciais não são privilegiadas.

Em suma, nesta primeira corrente do pensamento, os espaços são tomados enquanto meras e neutras superfícies, plataformas ou recipientes a serem preenchidos. Terão inscritos neles objetos que determinam esta ou aquela configuração espacial, a depender do resultado do balanço de forças entre as deseconomias aglomerativas (desvantagens de custos da alta concentração) e economias externas (proporcionadas pelos benefícios da densidade e porte da aglomeração de atividades e pessoas).

Quanto à segunda corrente, são inúmeras as abordagens dos velhos e novos institucionalismos nas ciências sociais.

Ricardo Karam (2013: 25) apresenta muito didaticamente a pluralidade dos enfoques institucionalistas, que buscam interpretar as "instituições e sua influência na dinâmica social. Temática que tem estimulado a criação de diversos estudos combinando teoria das organizações, sociologia econômica, psicologia comportamental e sistemas jurídicos, entre outros elementos de diferentes disciplinas". [Ressalta o] ecletismo não apenas em razão da natureza multidisciplinar dos programas de pesquisa, mas principalmente pela diversidade de bases epistemológicas e filiações teóricas presentes dos variados enfoques". Um ponto em comum a eles, que talvez pudesse ser sintetizado, é a busca dessas correntes em "restabelecer a importância de quadros normativos e dos sistemas de regras como elementos geradores de orientação, constrangimento e empoderamento de comportamentos sociais e políticos" (Karam, 2013: 28).

Se podemos definir, de forma muito sumarizada, instituição como um arranjo social de regras com certa duração, também podemos afirmar que, infelizmente, nas últimas décadas pode-se constatar certo abuso no uso da palavra "instituições", que passou a ser exageradamente estendida e utilizada de forma muito geral para quase todas as temáticas das ciências sociais.

Grande parte da produção intelectual institucionalista exagera na capacidade endógena dos atores sociais auto-engendrarem processos virtuosos e germinativos de densidade social identitária e cooperativa específica à cada comunidade.

Através de processos de mutualidades, aprendizagens e de aquisições diferenciais vantajosas em acúmulo coletivo, as reciprocidades e as relações solidárias, gerariam elementos interconectados que forjariam forças que depois (sem maiores explicações) espriariam em processos amplificados de difusão de benefícios, sinergias e inovações.

São colocados no centro da análise de tal produção intelectual, as intensas interações coletivas dos recursos humanos, culturais, socio-políticos e institucionais, o que propiciariam redes de compromissos, coerências e contratos sociais adequadamente situados e contextualizados, capazes de engendrar capacidade de construção de contextos que amenizem divergências, instabilidades e incertezas, através de normas, costumes e regras que regulariam o comportamento dos agentes em (inter)ação social.

Essas virtuosidades seriam possibilitadas pela proximidade física e pelo exercício de criatividade e de geração e apropriação de sinergias coletivas, tendo por base as similitudes dos atores envolvidos e os reconhecimentos mútuos de pertencimento. Nesse contexto são exaltados os sistemas de colaboração e as redes de compromisso solidário localmente armadas. Seriam redes sociais com grande capacidade de emulação, através da costura frequente de uma unidade de propósitos e lealdades entre os agentes inscritos nesta coletividade consorciada.

Uma vez alcançado o estado da boa governança se avançaria em um ambiente mais previsível, transparente, com *accountability* e controle comunitário. Ressalta-se neste contexto o papel central de um conjunto de "flexibilidades". A principal seria desmontar as regulações de natureza pública, tidas como geradoras de rigidezes, a fim de tornar o contexto mais apto a ter agilidade, resiliência e capacidade de reação, frente ao caráter mutante, de insegurança e de incertezas da conjuntura perene de transformações.

Assim, seria fundamental a promoção de estratégias de *marketing*, enquanto grandes operações comunicacionais, de caráter mais ou menos permanentes, buscando construir a boa imagem, dotada de símbolos ou marcas distintivas adequadas, capazes de criar alta e competente atratividade de bons capitais (dinâmicos, inovadores, pós-fordistas e que não atraíam empreendedores e mão de obra desqualificados).

Da parte do Estado se exigiria uma série de requisitos e posturas. Antes de tudo, que coloque no centro e no início de sua pauta de atuação a urgência do enfrentamento da crise. Que tenha como premissa não ser perdulário e ser o garantidor da austeridade. Sempre orientado por uma perspectiva de que não se pode cair no erro de perder tempo com discussão demoradas, "demasiadamente democráticas", dada a situação crítica de emergência e exceção em que "todos estão inseridos" (Vainer, 2003). O Estado não deve ser invasivo, mas ágil e eficiente, dotado dos atributos da "boa governança", da *responsiveness*, mas sobretudo ter uma postura *market friendly*, com alta capacidade de diálogo (resolução de conflitos) e negociação (com os empresários, sobretudo). Deve ser facilitador (nunca provedor ou coordenador/indutor), parceiro e promotor do clima empreendedor e do salutar ambiente dos negócios. Que se apresente apenas enquanto um "voyeur", animador e agenciador das vontades de produção indivi-

dual de vantagens relativas e comparativas, mobilizador das sinergias desperas, mas, sobretudo, garantidor da propriedade e do cumprimento adequado dos contratos. Que tenha eficácia em amenizar as "falhas de mercado" e possa melhorar continuamente o ambiente institucional e endógeno, o que resultaria em ganhos de produtividade e de competitividade para o bem comum.

Por isso uma das tarefas do setor público seria catalogar, premiar e divulgar *Best Practices*, disponibilizando um menu de "experiências que deram certo", que poderia ser acionado em qualquer tempo/espaço a fim de selecionar uma ação adequada ao problema específico a enfrentar.

O Estado deve estar submetido ao controle (outra palavra da moda). Este monitoramento sobre as atividades estatais deveria ser rígido, isto é, orientado, de forma neutra e técnica, por *indicadores* objetivos, padronizados e normatizados por instituições idôneas e "isentas" (como Banco Mundial): IDH, índices de sustentabilidade e de criatividade etc.

Em suma, um Estado que promova a "flexibilização" de normas e regulações, remova gargalos e regras impeditivas das pactuações espontâneas *bottom-up*. Ou seja, contra o "*desarrollo desde arriba*", deve promover a descentralização, a democratização e a participação (que realize a *validação* do que foi decidido antes), fortalecendo as aspirações compartilhadas e a unificação de esforços individuais empreendedores.

Assim, estamos inseridos em um consensual ambiente intelectual de "pensamento único institucionalista" em que a ação das "políticas públicas" apenas propagandeiam e promovem a banalização de noções como "confiança", "capital social", microiniciativas empreendedoras, voluntariados e "comunidades solidárias". Em tal contexto, só o esforço cívico e o engajamento solidário-associativista e a capacidade das vontades e iniciativas dos atores de uma comunidade empreendedora e solidária, poderiam engendrar endogenamente e "*desde de abajo*", o autocontrole autônomo sobre o seu destino, através de uma *governança* virtuosa localizada.

Os mecanismos dinâmicos do auto-reforço endógeno, formado pelas externalidades presentes em dado ambiente, deveriam ser aprimorados e reforçados permanentemente. A ênfase é colocada nos dispositivos de retroalimentação relacional entre tecnologias, organi-

zações e territórios, destacando o papel das convenções, coordenações e racionalidades. Tudo conspirando positivamente para o exercício de se cooperar para o mútuo proveito, estabelecendo compromissos confiáveis e estáveis.

A endogeneidade construída (ou seria espontânea?), a competitividade e a capacidade empreendedora são mobilizadas por forças endógenas promotoras de diferenciais *sui-generis*, que garantam o aprimoramento dos mais aptos às disputas acirradas e agressivas que a realidade de mercado (de bens e localizações) impõe a todos. Apenas alguns lograrão ser inseridos e conectados.

As vantagens do acúmulo de confiança e solidariedade e o papel virtuoso da tradição da comunidade cívica, buscando o sentido do "bem comum", promoveria um meio virtuoso, em que saberes coletivos são acionados e revelados naturalmente pelas vocações, ou construídos pelas sinergias coletivas. Tudo isso sustentado por um "bloco social" empreendedor, flexível, pró-ativo e eficiente, localizado em ambiente coletivo de aprendizado colaborativo, apto a mobilizar conhecimento e recursos dispersos e difusos.

Por fim, caberia apenas lembrar que para aqueles entes desfilados, descapacitados, desconectados e desinseridos, que jazem fora e ao largo desses processos virtuosos e sinérgicos, restaria à vontade comunitária prover adequadas redes amortecedoras e voluntárias de filantropia, voltadas à habilitação, capacitação para a reabsorção e reintegração, pelo mercado, desses excluídos do processo da "seleção natural" acirrada.

O que é o mais paradoxal desta corrente é que ela apresenta-se, de início, como uma abordagem que pretende enfatizar os fatores extra-econômicos e conclui, ao final, explícita ou implicitamente, sugerindo a necessidade do avanço da (melhor, mais eficiente) instituição que seria o mercado. Também elabora uma sofisticada narrativa que utiliza os adjetivos social e coletivo de forma generalizada, mas, no fundo (o substantivo é um somatório de indivíduos-mercantis), filiando-se, portanto, ao individualismo metodológico, como a primeira corrente aqui tratada.

Tudo passaria a depender da adequada estruturação de normas e do melhor comportamento dos atores (indivíduos escolhedores associados) envolvidos em um sistema de valores culturais, saberes etc.

Não há espaço teórico para as relações sociais contraditórias, vige a harmonia social. Não há espaço para a oposição ou interdependência dos agentes e suas práticas. Elabora um discurso sofisticado de estabilização social sem discutir as bases materiais, como se houvessem práticas (harmoniosas) sem estruturas (em movimento contraditório e tenso)¹.

Talvez fosse interessante encerrar essa breve sistematização da ideias-chave desta que pode ser considerada hoje a corrente principal do pensamento territorial e urbano-regional em todo o mundo, com esta longa e atual citação de Alain Lipietz (1994: 10-11):

"Todos os processos sociais, todas as práticas sociais são processos materiais. O espaço humano não é nada além de uma das dimensões materiais (a outra é o tempo) da totalidade social. Esta é tecida de múltiplas práticas e de relações sociais. Cada relação social (que é, ela mesma, uma rotinização de práticas) engendra, assim, sua topologia, e da articulação das múltiplas topologias resulta o espaço concreto (...) Todo o processo social pode, efetivamente, estar compreendido e regido por relações sociais contraditórias, isto é, que unem e opõem agentes através da reprodução de suas práticas sociais. A estabilização de um processo significa que essas relações perduram apesar, e através, do caráter conflituoso dessas práticas. É esse efeito surpreendente (a estabilidade obtida apesar ou através do conflito) que chamamos 'regulação'. A '*estruturação do espaço*' é uma das dimensões materiais dessa estabilização das relações estruturadoras das práticas sociais. Mas essa estruturação do espaço é, ao mesmo tempo, a *base material* dessa estabilização social: uma vez que os lugares sociais e as redes estão definidas, a infinita plasticidade das práticas sociais estará enquadrada, 'inflexível', 'coisificada'. Uma vez estabilizados, os processos sociais apresentam uma dualidade de aspectos: um aspecto 'estrutura que se reproduz' e um aspecto 'práticas e estratégias individuais que se entrecruzam'. Um dá o esqueleto, o arcabouço ao outro (um dá os fios da 'trama' o outro a 'urdidura'. Por sua vez, essa dualidade 'estrutura\práticas' (*structure and agency*) autoriza a reprodução, as tensões, as contínuas transformações, as crises e as revoluções nos processos sociais" (Lipietz, 1994, pp. 10 e 11).

Capacidade teórico-metodológica para empreender uma reflexão crítica e autônoma de nossas especificidades e promover políticas públicas territoriais

De início, seria bom recordar que as utopias que presidiram e estavam subjacentes ao campo do conhecimento das temáticas das disparidades urbano-regionais e da ação estatal, construídas desde o século XVIII, no sentido da busca sistemática de dar um sentido para a sociedade como um todo, que fosse mais solidário, livre e igualitário, esvacceram-se no último quartel do século passado.

"O planejamento era uma ideia inseparável dessa visão de mundo. Democratização, planificação, esse é o século XX. As pessoas acreditavam que o futuro estava destinado a isso. E orientavam-se politicamente em função da reconstrução do mundo. Mas essa orientação histórica rumo à liberdade e à igualdade, elaborada no Iluminismo, acabou no final do século XX" (Tavares, 2014: 21).

A concepção de uma ação mais politizada, cidadã e coletiva de dar orientação mais racional e de conjunto ao curso das trajetórias de determinada sociedade, desvelando, enfrentando e procurando regular os interesses heterogêneo, dispersivos e em disputa, reconhecendo os conflitos e as contradições postas na vida social, parece ter perdido sentido histórico e legitimidade.

A fragmentação do campo de conhecimento territorial-espacial; a hegemonia dos paradigmas conservadores; os desvios promovidos pelo debate da "pós-modernidade" e sua proposta de "derrocada das grandes narrativas"; o avanço da razão neoliberal; dentre outros fatores, têm dificultado o avanço para trajetórias mais substantivas de entendimento da realidade concreta (histórica, tensionada e disputada) e a análise dos processos materiais de reprodução social no âmbito da reflexão sobre o processo de desenvolvimento capitalista. Essa análise deveria ser das estruturas, processos e lógicas complexas e diacrônicas, isto é, em transformação dinâmica, ao longo do tempo, e das decisões dos sujeitos, constituídos e a constituir, em embate, em cada conjuntura histórica.

Após quatro décadas de construção do pensamento crítico, de uma espécie de economia política da manifestação dos processos sociais produzindo espaço, continuamos “em caminho” (com marcha e contramarchas), pois essa luta (infelizmente) não é de muitos (apenas de uma minoria “radical”) e está ainda por ser feita. Tal luta epistemológica é dotada de grande complexidade e é exigente de múltiplos olhares, dado o objeto multiplamente determinado que procura entender a produção espacial através das relações sociais.

Conceber o espaço como uma produção social disputada e dinâmica não é trivial, dada a complexidade e a pluridimensionalidade dos fenômenos sociais, sobretudo quando se deseja dar à *dimensão espacial* dos processos de reprodução social um *status* científico semelhante e equivalente à da *dimensão temporal* desses processos complexos.

Examinar a organização espacial como manifestação e expressão contraditória das relações sociais de produção e das lutas sociais, lançando um olhar sobre os conflitos que se encadeiam e tecem o ambiente construído socialmente não é tarefa fácil e na maioria das vezes é muito mais conveniente e simples escolher no “menu teórico” a cópia de algum modelo analítico abstrato, aplicando-o a determinada “realidade” urbano-regional. Por exemplo, escolher ou combinar os dois cardápios do *mainstream* teórico apresentados na seção anterior.

Procurando distanciar de fórmulas canônicas e pré-estabelecidas, o exercício teórico-metodológico, de aproximações sucessivas do real-concreto, aqui proposto coloca no centro da análise a problemática das decisões e do poder de comando de agentes e sujeitos concretos, que operam em variadas escalas espaciais, através das disputas que se estruturam em torno da produção social do espaço nacional e suas escalas subnacionais e supranacionais.

Tal exercício, desafiador e nada fácil ou simples, deveria investigar:

“As consequências do processo decisório, quando se trata de estudar a distribuição de poder entre os diversos grupos da sociedade, apontam para uma problemática do poder de influência e dos recursos, nele mobilizados, para a análise dos processos de tomada de decisão nas escalas adequadas (...) recortes espaciais tomados como ponto de partida operatórios adequados, permitem perceber, na medida em que a escala de observação define o fenômeno, o

que nele é visível e as possibilidades para sua mensuração, análise e explicação (...) coloca-se a questão do significado próprio do que se torna visível a uma determinada escala, e aquele do que permanece invisível (...) a visibilidade das escalas territoriais de poder supõe, necessariamente, a compreensão do significado dos interesses de diferentes atores políticos, sobre porções diferenciadas do território, e as diferentes projeções territoriais dos processos de decisão” (Castro, 1997, 35-36).

A busca por um arcabouço teórico-metodológico que possa informar análises e sugerir instrumentos orientadores de estratégias mais concretas de desenvolvimento urbano-regional deve acionar todo um aparato crítico conceitual que não apenas bem qualifique o debate, mas também possa sugerir nova produção social e política do espaço, que coloque as questões do poder e dos processos decisórios no centro da análise e da ação.

Tal proposição teórica deve centrar nas decisões e no poder de comando de sujeitos concretos, situados e envolvidos nas disputas diversas (com variados instrumentos) em torno da construção social de determinado espaço, investigando as hierarquias (divisão social do trabalho) e hegemonias de poder de comando, as ações e as cadeias de reações das decisões tomadas (por variados agentes e sujeitos sociais que operam em variadas escalas espaciais). Deve analisar as projeções, encadeamentos e impactos no espaço social dos processos de decisão e ousar propor políticas públicas que identifiquem e acionem sujeitos, recursos e instrumentos com potencial de transformação da realidade.

O resgate da problemática da reprodução das classes sociais torna-se crucial para se entender a produção social do espaço e a dimensão urbano-regional do processo de desenvolvimento capitalista, procurando demonstrar que esta é uma problemática atinente à existência, conteúdo e natureza de centro de decisão, comando e direção (*versus* heteronomia).

Trata-se de investigar estruturas, dinâmicas, relações e processos. É preciso entender como as diversas facções de classes sociais se estruturaram e como se reproduzem. Quais são seus interesses concretos mobilizados e seus instrumentos e lógicas de ação acionados.

Tais processos ocorrem, em vários planos analíticos, níveis de abstração e escalas espaciais e devem ser analisados nesta trilogia.

A divisão social do trabalho enquanto reposicionamento incessante de atividades, circuitos, funções e sujeitos deve ser a categoria analítica fundante da análise. Apenas através dela torna-se possível revelar as mediações e as formas concretas em que se processam e se manifestam a reprodução social no espaço, através dos processos de inter-ramificações, interregionalidade e interurbanidade (Brandão, 2011).

Parte-se do pressuposto que há hierarquias e hegemonias produtivas, regionais e urbanas em todo processo de produção conflituoso do espaço. Inter-ramificações, interregionalidade e interurbanidade são as três manifestações, respectivamente, das articulações socioprodutivas, regionais e urbanas da divisão social do trabalho que pensamos devem ser analisadas nos estudos espaciais. As inter-ramificações econômicas expressam a constituição sócioprodutiva interna e suas possibilidades (e a efetividade) de inserção no contexto maior, isto é, as manifestações territoriais dos processos de produção, de consumo, de distribuição, de circulação. A interregionalidade expressa a coerência no espaço regional de tais processos e destaca circuitos, fluxos e espaços de circulação e reprodução do capital e suas estruturas decisórias. A interurbanidade demonstra a inserção em uma divisão interurbana e intraurbana do trabalho social, e revelam as formas de sociabilidade urbana em dado recorte espacial e as posições dos diversos espaços urbanos em uma relação hierárquica superior.

Além disso, os estudos urbano-regionais devem se concentrar nas relações intra e interfractionais do capital, na dinâmica faccional, ou seja, das diversas facções sociopolíticas e analisar os núcleos de poder, detentores de privilegiadas posições de comando desencadeadores de processos transformativos, mirando o “conjunto das forças de classe”, enquanto relações de força que operam em dado contexto conflitual, orientadas por um “projeto social hegemônico”.

Seguindo Jose Luis Coraggio (1994: 132), pode-se dizer é uma proposta teórica que parte:

“del concepto de ‘Proyecto Social Hegemónico’ para plantear la ubicación de la Cuestión Regional en la conflictualidad social (...) [Para tanto es necesario plantear] ‘la determinación de la configuración territorial al ‘conjunto de fuerzas de clase’. En

otros términos, consideramos que, aún cuando la dominación sea ejercida, durante un largo periodo de la historia de nuestra sociedades, por las mismas clases, con meras alternancias de fracciones en el poder, la respuesta a la Cuestión Regional *no es un resultado lineal del Proyecto Social Hegemónico de turno*. Dicho proyecto se asocia a fuerzas que no operan en un vacío, sino que son contrariadas por otras fuerzas sociales que a su vez pueden tener un proyecto social (dependiendo de su grado de organización) que está continuamente planteando una alternativa, tanto más eficaz para incidir en el desarrollo social cuanto más respaldada esté por fuerzas sociales de peso, o cuanto más organizados estén sus militantes” [En suma] Cabe preguntarse qué clases (o fracciones) pueden incorporar la Cuestión Regional (cuando ésta existe efectivamente como tal) en su táctica y estrategia política [grifos nossos CB].

Nesses termos, o ponto central de nosso campo de conhecimento e militância seria hoje discutir, determinar e qualificar o conjunto de impasses postos pela dificuldade de encontrar frações sociopolíticas quem legitimem a “incorporação da ‘questão regional’ em suas táticas e estratégias”.

Principais impasses para o avanço da intervenção pública nas políticas territoriais/regionais no Brasil

A história brasileira foi marcada indelevelmente pela incontestada hegemonia do bloco no poder das cúpulas políticas mercantis-territoriais-rentistas. Estruturaram-se e soldaram-se, ao longo do tempo e do espaço, coalizões políticas conservadoras e antidemocráticas, ancoradas nos privilégios da valorização, garantidos pelo Estado, nas órbitas extensivas e em marcha predatória da circulação dos capitais, no controle inabalável da propriedade (rural e urbana) fundiária e imobiliárias e no uso geopolítico privatizado do imenso território. Mais do que vencidas em um passado distante, na verdade essas forças arcaicas reiteradamente se reposicionaram. Os caudilhismos, “regionalismos” e “localismos” oligárquicos e conservadores e a profusão de narrativas escalares e espaciais das retóricas “paroquialistas” e reacionárias, em sua maioria antipopulares e antinacionais renasceram e se readaptaram a cada ciclo conjuntural.

Apesar dos avanços na democracia formal, não se consolidam legitimação e força política suficientes para romper o impasse da implementação de políticas nacionais e regionais de desenvolvimento que, simultaneamente, respeitassem e pudessem fazer aflorar nossa diversidade e promovessem o enriquecimento cultural, ao tempo que enfrentasse o desigual desenvolvimento de suas regiões menos favorecidas pela má distribuição do enriquecimento material. Embora o enriquecimento cultural fosse ubíquo ao longo do imenso território, as estruturas de reprodução das desigualdades *tout court* também apresentaram ubiquidade territorial e sempre conspiraram contra a valorização das diversidades culturais.

Se essas são determinações estruturais e históricas, mais ou menos permanentes, no curso do (sub)desenvolvimento brasileiro, nas conjunturas de profunda crise, como a que vivemos hoje, a deterioração do ambiente social e político da grande política, da grande estratégia ganha terreno e se consolida. O enfrentamento cotidiano dos problemas pontuais urgentes, o conjunturalismo macroeconômico da busca do crescimento a qualquer custo ganham toda a cena, conspirando contra o planejamento, a visão de longo prazo, a visualização dos interesses políticos mais consistentes e a legitimação da políticas regionais e urbanas de caráter nacional. O pior é que se alargam os espaços para a "hegemonia da pequena política", utilizando um conceito de Gramsci (1937), nos *Cadernos do Cárcere*, ao descrever esses momentos em que questões parciais, cotidianas, que se apresentam no interior das estruturas estabelecidas ganham posição, multiplicam-se a política do dia-a-dia, as alianças parlamentares e eleitoreiras, a política menor de corredor e de intrigas, as manipulações midiáticas etc. O planejamento, as decisões estratégicas de horizonte de longo prazo, a grande política (âmbito em que a questão regional deveria ser tratada e enfrentada), perdem totalmente posição e raio de manobra.

Concepções que busquem a apreensão do processo de desenvolvimento enquanto aspirações coletivas e acionamento das capacidades de realização das potencialidades humanas (Celso Furtado), engendrando permanentes nexos entre o enriquecimento material e o enriquecimento cultural, não tem espaço nestas conjunturas. Isto é, visto como "o estudo do desenvolvimento [visto como "ativação e canalização de forças sociais"] deveria concentrar-se na caracterização das

estruturas, na identificação dos agentes significativos e nas interações entre determinadas categorias de decisões e as estruturas. As estruturas condicionam o processo de irradiação e a eficácia no espaço e no tempo das decisões, mas ao mesmo tempo são por elas modificados (Furtado, 1966, p. 92)". Só assim, poder-se-ia construir uma trajetória de planejamento, enquanto decisões pelo alargamento do horizonte temporal de diagnóstico e ação, capaz de revelar os interesses e instrumentos dos agentes e sujeitos estruturados em determinada arena política. O processo de planejamento tem natureza necessariamente conflituoso, contingente, tenso e em processo, nunca completado. Dessa maneira deveria promover a ativação de recursos materiais e simbólicos e a mobilização de sujeitos sociais e políticos, buscando ampliar o campo de ação da coletividade, aumentando sua autodeterminação e a *liberdade de decisão*. Esse tensionamentos entre alternativas possíveis construídos por encadeamento de ações disruptivas requereriam alta legitimação social e política.

Sem as forças sociais sancionarem tais ações, acaba prevalecendo tratamentos setorialistas, compartimentados, tecnocráticos, fragmentados e desagregadores nas decisões públicas, tornando-as orientadas para o atendimento circunstancial das demandas localizadas, circunscritas e de curto prazo. É a lógica do imprevisto e da "conjuntura permanente" que se cristalizou no Brasil nas últimas décadas, com preponderância da visão estreita, orçamentária, dos órgãos de controle e dos interesses setoriais e conservadores não deixando avançar ações estruturantes.

A estratégia nacional de desenvolvimento de longo prazo deveria ter por base a integração e a transversalidade das políticas públicas no território, ser concebida e implementada em múltiplas escalas espaciais e bem articular níveis de governo, entretanto, no dia-a-dia das urgências conjunturais, acaba sendo justamente o contrário de tudo isso.

Para desencadear um processo construtivo de tal estratégia transformativa durável, seria preciso ampla coalizão para levar à frente o combate frontal às múltiplas desigualdades e prover a justa provisão de bens e serviços públicos de qualidade. Entretanto, o desmonte das capacidades estatais de intervenção, realizadas durante duas rodadas decenais de neoliberalização, impossibilita a implementação de políticas nacionais e regionais de desenvolvimento.

Sem um pacto territorial do poder de caráter multiescalar, oscila-se entre os extremos do centralismo e do provincianismo localista², não se recompondo as bases do pacto federativo, mesmo depois de décadas de ponderáveis transformação capitalista e de mudanças na divisão inter-regional do trabalho no Brasil.

Em termos quase caricaturais poder-se-ia afirmar que o Brasil ergueu uma *escala nacional* "oca", insuficientemente dotada, ou tendo praticamente a ausência (?), de escalas intermediárias.

Não se constituíram as escalas espaciais (enquanto prisma de observação e possível planos escalares articulativos da ação pública) de nível meso de intermediação. Não se configuraram, através do *upscaling* das experiências localizadas virtuosas e criativas e das decisões dos agentes e sujeitos cruciais, jogos cooperativos horizontais *hacia* arriba, em cada um dos seguintes movimentos escalares: 1) a deslocação para cima, ou seja, o movimento escalar que partindo da localidade municipal, forjasse a escala supralocal; 2) a marcha escalar que ultrapassasse o supralocal e seu entorno e aglutinasse, subisse e soldasse uma escala microrregional; 3) muito menos se articula um movimento escalar que engendrasse organicamente uma grande hinterlândia na escala mesorregional; 4) Por fim, não se articula a escala correspondente ao nível de governo estadual, que acaba tendo pouca substância para implementar objetivamente políticas estruturantes e estratégias consistentes de desenvolvimento que dialoguem e se coadunem com a escala macronacional;

Apesar de certo movimento ainda muito artificial, pouco articulativo verticalmente, de *downscaling* do Estado (através sobretudo das transferências vinculadas governamentais), a cooperação *hacia abajo* da União, descendo nos dois níveis do federalismo brasileiro, com a promoção substantiva de uma articulação solidária de cooperação horizontal, é praticamente inexistente.

Em suma, por razões históricas que não caberia aqui lembrar (algumas passam pela arcaica distribuição da propriedade fundiária rural e urbana e a não constituição de cidadania e mercados regionalizados), o país não constituiu a escala do lugar, da reprodução cidadã da vida cotidiana para a maioria de sua população. Também não configurou a escala microrregional e, a partir dessa, uma escala mesorregional. Interesses e identidades não lograram aglutinar e argamassar

essas escalas espaciais. Da mesma forma, uma construção nacional baseada no localismo conservador, oligárquico e restritivo, não logrou constituir uma escala que pudesse merecer o nome de escala supralocal.

Um projeto nacional de desenvolvimento requererá o enfrentamento das forças que impossibilitaram que se erguessem historicamente essas escalas espaciais do supralocal, do microrregional e do mesorregional. E uma profunda transformação nas políticas de provisão de bens e serviços de utilidade pública deveria construir a escala do lugar, da reprodução da vida cotidiana, com cidadania e acesso a direitos.

A escala local brasileira é totalmente sem substrato (ao contrário da literatura localista que pensa que temos um local espanhol ou francês), pois precarizada pelos localismos e paroquialismos que interditaram sua produção social.

Ficou frustrado ao longo da história brasileira o atingimento, com direitos e cidadania, do sítio, do lugar e do terreno da vida cotidiana e das práticas sociais (*place*) das pessoas, com a oferta pública de serviços coletivos decentes. Não se logrou realizar um adequado pacto para a universalização dos serviços públicos, infraestruturas sociais e os meios de consumo/direitos urbano-coletivos *no chão da reprodução social da vida "dos de baixo"*.

Essa reprodução cotidiana realiza-se, para a maior parte da população, no espaço urbano, em uma sociabilidade altamente urbanizada e precarizada, que deveria dispor de direito à cidade e à justiça socioespacial, com planejamento, posto que:

"A realização da sociedade urbana exige a planificação orientada para as necessidades sociais, as necessidades da sociedade urbana (...) Uma força social e política capaz de operar esses meios (que não são mais do que meios) é igualmente indispensável" (Lefebvre, 1968: 138).

Entretanto o que se tem é a completa marginalização e a destituição da maior parte das massas populacionais redundantes, que estão depositadas nos espaços urbanos desurbanizados e sem urbanidade da cidade ausente.

Considerações finais sobre as tentativas de intervenção pública recente no campo do planejamento regional e urbano

No primeiro Governo Lula, o Ministério da Integração Nacional, que tinha sido criado em 1999, foi reestruturado e ganhou maior espaço político, tendo Ciro Gomes à frente. Uma equipe técnica altamente capacitada foi acionada, sob a liderança de Tânia Bacelar e Antonio Galvão. Depois de muitos debates, inclusive com a academia, foi lançada, em 2003, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que propunha uma interessante tipologia de um Brasil mais variado e complexo do que o histórico tratamento em nível das cinco macrorregiões. O documento sustentava que dever-se-ia privilegiar a atuação em uma escala sub-regional, isto é, de acordo com as mesorregiões prioritárias que foram estabelecidas segundo critérios bem definidos.

Ciente do predomínio das vertentes localistas e institucionalistas nas políticas territoriais, propugnava, logo no início de seu texto que “as políticas locais e sub-regionais precisam se articular e encontrar nexos na política nacional”. A política seria erguida em torno do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), que deveria ter sido criado nos moldes e sob inspiração dos fundos estruturais e de coesão da política regional europeia.

Infelizmente o Ministério da Integração Nacional manteve sua estruturação da gestão anterior, com variadas e dispersivas missões. Com o privilégio das competências e *ações emergenciais da* defesa civil, da proteção e resposta aos desastres naturais, a realização de obras contra as secas e de infraestrutura hídrica (garantia da segurança hídrica), da política nacional de irrigação, acabando por deixar em plano pouco legitimado politicamente a coesão nacional e o ataque às desigualdades inter-regionais.

Paralelamente, no mesmo ano, foi criado o Ministério das Cidades, velha bandeira dos movimentos pela reforma urbana. Foi elaborada a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), sob a liderança de Erminia Maricato e Raquel Rolnik, e realizadas as conferências municipais, estaduais e nacionais de 2003, 2005, 2007, 2010 e 2013, a fim de definir as prioridades da política urbana brasileira. A longo do tempo, várias tentativas de uma atuação mais inte-

grada e estratégica interministeriais, de todos os que tratavam das problemáticas territoriais, foram se frustrando, até que praticamente desapareceram.

Em 2006, o Ministério da Integração Nacional publicou a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), porém nunca a implementou. Foram recriadas as superintendências Sudene, Sudam e Sudeco, mas elas não avançaram em ações concretas. A PNDR foi institucionalizada pelo Decreto Nº 6.047, de 22/02/2007, porém não criou o fundo nacional, nem ganhou qualquer centralidade na agenda governamental. As políticas de incentivo via fundos constitucionais continuou, baseada na lógica macrorregional.

Posteriormente alguns importantes documentos governamentais realizaram excelentes avaliações críticas da PNDR. Por exemplo, o Tribunal de Contas da União, a partir do Acórdão n. 2.919, de 2009 (TCU, 2009), avaliou a formulação e os mecanismos de implementação da PNDR, partindo da premissa corretíssima de que, embora a execução da PNDR esteja no escopo de competência do Ministério da Integração Nacional, por sua natureza de política nacional, com amplo diálogo de suas problemáticas passando por variados ministérios, deveria caber ao conjunto do Governo Federal a sua implementação. Ensejando o envolvimento coordenado interministerial, em ações transversais do governo, a Presidência da República deveria construir interinstitucionalidade estratégica, acionando variados instrumentos, em múltiplas escalas territoriais (macrorregional, mesorregional e microrregional) e articulando os três níveis da federação.

A avaliação realizada pelo TCU lamenta que o FNDR, que seria formado pela destinação de dois por cento da arrecadação dos impostos de renda e sobre os produtos industrializados, ainda esteja tramitando no Congresso Nacional, dispersivamente, no bojo do projeto de reforma tributária. Aponta ainda que várias institucionalidades centrais da PNDR nunca foram instaladas, por exemplo, o Comitê de Trabalho em Desenvolvimento Regional e o Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Regional, criados em 2007. Denuncia que a política não dispõe de indicadores que permitam delinear objetivos quantificados e um horizonte de prazos para o seu alcance.

Em suma, em suas conclusões, o TCU relatou em 2009 uma série de problemas na condução da PNDR: a) ausência de indicadores,

metas e avaliações de resultados; b) falta de coordenação interministerial e articulação com entes federados; c) distribuição territorial dos recursos em desconformidade com os critérios estabelecidos; d) aplicação parcial de recursos disponíveis; e) ausência de monitoramento por parte do proposto, mas nunca instituído, Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Regional – SNDAR.

Em 2010 o governo apresentou o novo modelo de gestão da chamada PNDR – Fase II (2011-2015), que foi discutido entre o final de 2012 e o início de 2013 nas conferências estaduais, macrorregionais e na nacional.

O próprio documento de referência preparado para a “I Conferência Nacional do Desenvolvimento Regional”, elenca as principais limitações da trajetória da PNDR, realizando uma boa autocrítica do que não foi realizado. Detalha como a criação do FNDR era fundante para a PNDR, já que possibilitaria contar com fonte mais expressiva de recursos capaz de financiar outros territórios além das macrorregiões tradicionalmente apoiadas, dispondo de recursos não reembolsáveis para apoiar ações estratégicas diversas (como pequenas infraestruturas), que pudessem soldar interesses entre as políticas da União e dos Estados. Entretanto, ao ser incluída na PEC da Reforma Tributária, passando por uma série de emendas e recortes, a proposta de criação do FNDR se perdeu e se inviabilizou no quadro de impasses da própria PEC (...). Por outro lado, a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, criada em 2003 e instalada na Casa Civil em 2004, sendo constituída por membros de 18 ministérios e secretarias especiais, seria decisiva para viabilizar o necessário esforço de coordenação e articulação das políticas setoriais com impacto nos territórios menos desenvolvidos acabou sendo desativada (...). A frustração se manifestou também nas relações com os entes federados. Os Estados sempre se mostraram críticos ao conteúdo federativo da PNDR, em especial quanto ao desenho das mesorregiões definidas, segundo eles, sem terem sido consultados. Também os municípios inseridos nas mesorregiões não raro se declararam estranhos à lógica do seu enquadramento territorial (Brasil/IM, 2012).

Ao final dos quatro anos da gestão Dilma Rousseff, é realizada a formulação de um Projeto de Lei que instituiria a PNDR, mas que dificilmente será encaminhado em ano eleitoral.

O projeto afirma o propósito de redução das desigualdades regionais e o fortalecimento da coesão social, econômica, política e territorial, orientado pelos princípios da transescalaridade, multidimensionalidade e transversalidade das políticas. Propõe como um princípio orientador das ações públicas a valorização da diversidade territorial, ambiental, social, cultural e econômica. Um ponto fundamental do mesmo é a sugestão de criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional (SNDAR).

O SNDAR seria estruturado a partir de quatro instâncias de deliberação e gestão, buscando articular os três entes federativos, nos níveis estratégico, tático e operacional:

“No nível estratégico encontram-se os Conselhos Nacional, Macrorregionais e Estaduais de Desenvolvimento Regional, em que governos dos três níveis de governo, representações da sociedade civil organizada, além de representações das organizações da base do Sistema, estabelecem Regiões Programa, aprovam a programação dos diferentes fundos, definem e pactuam as grandes metas da política, avaliam seus resultados e propõem correções de rumos. O papel das representações das organizações da base do Sistema nos Conselhos – como fóruns sub-regionais, comitês de bacias, núcleos de fronteira e outros –, é particularmente importante para assegurar que os sentimentos e as experiências dos territórios na ponta sejam incorporados nas definições estratégicas da política. No nível tático reúnem-se as instituições governamentais, em Câmaras de Políticas de Desenvolvimento Regional, com a tarefa de coordenar o esforço de integração das políticas setoriais no território, validando, monitorando e avaliando a implementação dos Pactos de Metas nas diversas escalas. No nível operacional atuam os órgãos e organizações que implementam a política no dia a dia. Em âmbito federal destaca-se o Ministério da Integração Nacional, que tem o mandato de conduzir a PNDR, e inclui os vários ministérios responsáveis pela execução de eixos específicos da política e por políticas de base territorial. Em escala macrorregional basicamente as Superintendências de desenvolvimento regional. E, em nível sub-regional, uma ampla gama de organizações e fóruns já existentes como outros que poderão se constituir, ou se articular temporariamente, para coordenar ADRs nas Regiões Programa que vierem a ser criadas”. (Brasil/MI, 2014)

Ou seja, trata-se de uma política ousada e muito bem estruturada. A questão é saber se há forças sociais e políticas capazes de implementá-la algum dia...

Em suma, em um plano de observação mais estrutural, pode-se constatar a dificuldade do Estado e do pacto federativo brasileiro para fazer cumprir o princípio constitucional da redução dos desbalanceamentos inter e intrarregionais.

Todas as políticas territoriais aqui elencadas, sobretudo a PNDR, exigiriam o reaparelhamento e o fortalecimento estratégico e legitimado do Estado para fazer frente às variadas formas e expressões de desigualdade presentes no território nacional, que deveriam ser enfrentadas multi-escalarmente (seguindo estratégias multi-níveis de governo) e com multi-instrumentos. Portanto, todas passam pela questão fundante do pacto federativo, enquanto coalizão e convenção territorializada do poder e capacidade de estruturação e organização sociopolítica do espaço nacional em suas interfaces com as múltiplas escalas espaciais (supranacional e subnacionais) e os âmbitos de poder regionalizados.

As capacidades estatais e governativas para avançar requereriam que o poder público fosse totalmente reaparelhado para fazer frente e contra-arrestar com potência os interesses conservadores e cosmopolitas que conspiram contra um processo de desenvolvimento mais amplo e equânime.

Muitas são as reações de resistência e de encadeamentos de vetos, impossibilitando a constituição de coalizões mais estáveis que sinalizassem em uma direção construtiva e unificadora em cada escala espacial. Permanecem as limitações para a elaboração de relações horizontais, em cada intranível governamental e, sobretudo, para a legitimação de articulações verticais, interníveis federativo, que não sejam mecânicas e insensíveis às especificidades regionais.

A baixa solidariedade inter-regional e a dificuldade do Estado em crise ser adequadamente dotado de recursos financeiros e políticos para engendrar e operar mecanismos de regulação das relações federativas impedem que se enseje a requerida soldagem dos interesses dispersivos, difusos, localizados e regionalizados, constituindo um espaço nacional de poder claramente articulado e com direção estratégica.

Se o Estado brasileiro já obteve algum êxito, através de certo nível de cooperação interfederativa, nos últimos dez anos, notadamente em algumas frentes da política pública de proteção e seguridade sociais, não tem se mostrado bem-sucedido: 1) nem em promover o combate às estruturais desigualdades regionais; 2) nem em incitar, mobilizar e acionar a diversidade cultural/regional, respeitando-a e valorizando-a; 3) e muito menos em prover com qualidade a infraestrutura econômica e social e os meios de consumo e serviços coletivos públicos e cidadãos de qualidade, adequados ao desenvolvimento com justiça social e territorial.

Em suma o Estado brasileiro mostra-se frágil, deslegitimado e impotente para *organizar multiescalarmente processos e instrumentos mais sistêmicos, inclusivos, estruturantes e duradouros de desenvolvimento*, que logrem combater plenamente e de frente as imensas e persistentes iniquidades inter-classiais e inter-regionais do país.

Referências Bibliográficas

- BRASIL/MI (2014). Secretaria de Desenvolvimento Regional. I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional. *Documento Final*. Brasília.
- BRASIL/MI (2013). Projeto de Lei que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e dá outras providências. Brasília.
- BRASIL/MI (2012). Secretaria de Desenvolvimento Regional. I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional. Documento de Referência. Brasília.
- BRASIL/MPOG (2010). Novo modelo de gestão para a PNDR – Fase II. Brasília.
- BRASIL/TCU (2009). Tribunal de Contas da União. Auditoria PNDR. Subsídio para as Fiscalizações no Âmbito do TMS Desenvolvimento Regional. TC 013.705/2009-6. Brasília, TCU.
- BRANDÃO, Carlos (2013). Prefácio. FURTADO, Celso. *Essencial de Celso Furtado*. São Paulo: Penguin/Companhia das Letras, 2013.
- BRANDÃO, Carlos (2012). *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Editora da Unicamp.
- CASTRO, Iná E. (1997). Solidariedade territorial e representação: novas questões para o pacto federativo nacional. *Território*, v. 1, n. 2, pp. 33-42, Rio de Janeiro, LAGET/UFRJ, jan./jun. 1997.
- CORAGGIO, José Luís (1988). *Territorios en transición: crítica a la planificación en América Latina*. Quito, Ciudad.
- COUTINHO, Carlos Nelson (2010). *O estruturalismo e a miséria da razão*. São Paulo. Expressão Popular.

CUADRADO-ROURA, Juan R. (2014). ¿Es tan "nueva" la "Nueva Geografía Económica"? Sus aportaciones, sus límites y su relación con las políticas [versión electrónica]. *Eure*, 40 (120), 5-28.

FERNÁNDEZ, Victor Ramiro; BRANDÃO, Carlos (2010). *Escalas y políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina*. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores/UNL.

FURIÓ, Elias (1996). *Evolución y cambio en la economía regional*. Barcelona, Editorial Ariel.

FURTADO, Celso (1966). *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo, Abril Cultural, 1983.

GRAMSCI, Antonio (1937). *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2001.

LEFEBVRE, Henri (1968). *O direito à cidade*. São Paulo, Editora Moraes, 1991.

KARAM, Ricardo A. S. (2013). *A questão regional na Era Lula: uma análise de ideias, atores e interesses*. Rio de Janeiro: Beca do Azougue.

LIPIETZ, Alain (1994). Uma visão regulacionista sobre o futuro da ecologia urbana. *Cadernos IPPUR UFRJ*, Ano VIII, n.1, abr. .

LUKÁCS, Georg (1923). *História e consciência de classe: estudos sobre a dialética marxista*. São Paulo, Martins Fontes, 2012.

MÉNDEZ, Ricardo (1997). *Geografía económica: la lógica espacial del capitalismo global*. Barcelona, Ariel Geografía.

MYRDAL, Gunnar (1983). *Objectivity in social research*. Middletown, Wesleyan University Press.

NORTH, Douglas C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. New York, Cambridge University Press.

RANGEL, Ignácio (1981). A paralisção do Estado. *Revista de Economia Política* n. 1 jan./mar.

TAVARES, Maria da Conceição (2014). A era das distopias. Rio de Janeiro. *Insight Inteligência*, pp. 21- 28, jan.- abr.

VAINER, Carlos (2003). Utopias urbanas e desafio democrático. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba, Iparde, n. 105, p. 25-31, jul./dez.

Notas

1. Caberia lembrar aqui Ignácio Rangel (1981: 134), que afirmou "a abordagem fecunda é aquela que nos convida a descer à essência da realidade objetiva, ao invés de brincar com a extrapolação de epifenômenos".
2. Persistindo o pêndulo ao longo da história brasileira, com os ciclos: 1891/1930 (descentralização); 1930/1945 (centralização); 1946/1963 (descentralização); 1964/1985 (centralização); 1985/1990 (descentralização); pós 1990 (miniciclos pouco claros).

Cooperação federativa, arenas sócio-políticas espaciais e arranjos institucionais

Rainer Randolph

O presente trabalho teve como razão inicial o desejo de compreender a recente retomada de discussões acerca de políticas de desenvolvimento regional ou de políticas regionais de desenvolvimento no Brasil. Entende-se esse desenvolvimento como resultado de políticas e intervenções regionais ou nacionais que procuram contribuir à redução das ainda gritantes desigualdades de diferentes naturezas entre as regiões do país.

Parte-se, inicialmente, do senso comum, que formulação e implantação de qualquer política regional de desenvolvimento raras vezes chegam a ser finalizadas com sucesso, no caso brasileiro, e se constituem enquanto processos complexos de diferentes dimensões. Sem querer ficar preso ao sucesso ou fracasso (histórico) de experiências concretas, o presente ensaio está interessado em conhecer, em primeiro lugar, processos sociais e políticos em diferentes contextos históricos e territoriais que caracterizam a formulação e/ou implantação de políticas de desenvolvimento por meio de uma série de elementos específicos, de suas combinações e articulações de fatores.

Por poder realizar essa tarefa, é preciso, primeiro, uma breve discussão acerca do Estado e da questão da cooperação federativa que, eis a hipótese do presente ensaio, subjazem a todas as tentativas de formular uma política regional.

Estado, Sociedade e Poder no Brasil: Breves anotações sobre a cooperação federativa

Nas sociedades capitalistas contemporâneas a temática do poder parece inexoravelmente ligada ao Estado. O Estado é aquele