



Política, planejamento e governança do desenvolvimento regional - quo vadis?

RAINER RANDOLPH

Universidade Federal do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro – RJ – Brasil

Resumo

Apesar de ser cedo para avaliar as recentes mudanças políticas e institucionais que houve, no Brasil, especialmente a nível do Estado e do governo federal, não parece arriscado trabalhar com a hipótese de que os obstáculos que já atrasaram a aprovação e a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, a PNDR II, elaborada a partir de 2012, tendem a aumentar e podem levar, em última instância, ao abandono dessa política. Nessas circunstâncias, eis a proposta defendida neste trabalho: a discussão sobre políticas de desenvolvimento regional poderia resgatar a agenda do desenvolvimento regional em outras escalas e por meio de novos formatos institucionais. Em última instância, o presente ensaio pretende apresentar uma argumentação que sustenta essa perspectiva por meio de quatro passos. Primeiro, será elaborada a compreensão mais profunda do significado da aparente “impossibilidade” de criar uma política regional nacional. Para auxiliar essa análise, a seguinte discussão sobre política, planejamento, governo e governança vai apresentar uma determinada concepção do Estado (capitalista), oriunda da articulação de três principais autores, Poulantzas, Offe e Jessop. Ao optar por uma compreensão próxima ao pensamento de Gramsci torna-se possível, no passo seguinte, compreender o termo governança criticamente. Finalmente, o artigo dedica-se a uma apreciação crítica das condições de viabilizar, concretamente, essa concepção neogramsciana de governança. Chega-se à conclusão que a “exequibilidade” de uma governança que exige a inclusão “real” de forças sociais desprivilegiadas possa depender da escala (social, territorial) na qual está sendo exercida. Pode ser um caminho promissor de pensar numa “superação dialética” do poder local para resgatar agendas regionais.

Palavras-chave: Política nacional de desenvolvimento regional. Governança neo-gramsciana. Escalas políticas e geográficas. Agenda regional.

Policy, planning and governance of regional development – quo vadis?

Abstract

Although it is early to evaluate the recent political and institutional changes that have taken place in Brazil, especially at the level of the State at federal level and the Federal Government, it does not seem risky to work with the hypothesis that obstacles that have already delayed approval and implementation of the National Development Policy Regional, PNDR II, elaborated from 2012, tend to increase and may ultimately lead to the abandonment of this policy. In these circumstances, the proposal advocated in this paper, the discussion on regional development policies could rescue the regional development agenda at other scales and through new

institutional formats. Ultimately, this essay intends to present an argument that supports this perspective by four steps. First, a deeper understanding of the meaning of the apparent “impossibility” of creating a national regional policy will be developed. To support this analysis, the following discussion of politics, planning, government, and governance follows a particular conception of the (capitalist) state, coming from the articulation of three main authors, Poulantzas, Offe, and Jessop. In opting for an understanding close to Gramsci’s thoughts it becomes possible, in the next step, to understand the term governance critically. Finally, the article is devoted to a critical appreciation of the conditions to concretize this neo-Gramscian conception of governance. It concludes that the “feasibility” of governance that requires the “real” inclusion of underprivileged social forces may depend on the scale at which it is being pursued. It may be a promising path to think of a “dialectical overcoming” of local power to rescue regional agendas.

1 Introdução

As mudanças políticas e institucionais ocorridas no Brasil no último ano e nos últimos meses não inspiram muita confiança para que haja, a curto prazo, avanços em relação à implantação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional-PNDR no país.

Mesmo a experiência brasileira da primeira década do atual século a respeito da formulação de uma primeira política nacional não foi considerada uma história de sucessos porque, naquele momento, a proposta de uma PNDR apesar de levantar “pontos da maior importância para a questão regional brasileira ... não chegou a ser concretizada em termos institucionais e no tocante aos meios e instrumentos necessários para sua implantação” (GUIMARÃES NETO, 2012, p. 206). Se houve, durante esse período, avanços na redução de desigualdades regionais, estes não podem ser creditados a uma atuação deliberada de uma política regional. Os resultados regionalmente diferenciados precisam ser atribuídos à atuação de políticas *setoriais* exatamente por causa das desigualdades *setoriais* existentes no território (distribuição de renda, oportunidade de emprego, expansão do crédito, interiorização do ensino superior etc.). Ou seja, a redução (relativa) de tais desigualdades (BRANDÃO, 2014) se deve às características das políticas setoriais implementadas, não a uma atuação regional deliberada.

Mesmo um novo esforço de criar uma política de desenvolvimento regional em escala nacional a partir de 2012 apenas foi reconhecido por um certo otimismo cético como uma proposta bastante coerente enquanto resultado de um importante processo de elaboração (BRANDÃO, 2014). No entanto, o autor já apontou, naquele momento, para o perigo da nova PNDR II ter o mesmo destino da versão anterior. Nem tanto pelas razões alinhadas por Guimarães, mas por causa da escassez “de atores políticos de peso que sustentam uma política de tal complexidade” (BRANDÃO, 2014, p. 342, grifo 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, argumenta que a falta de “implementação” das propostas de desenvolvimento regional não pode ser atribuída meramente à falta de *adequação ou coerência* de instrumentos disponíveis para a implantação das propostas. E o problema pode não ser apenas a falta da sustentação social e política, mas da efetivação de medidas e instrumentos da política pode até ser combatida e interdita por “forças arcaicas e conservadoras” da sociedade brasileira (BRANDÃO, 2014, p. 342).

A experiência histórica mostra que governos que expressam mais diretamente essas “forças arcaicas e conservadoras” costumam ser comprometidos com um projeto político de fortalecer, para a organização econômica e social da sociedade, mecanismos de mercado em detrimento da atuação pública e substituir agendas como planejamento e desenvolvimento por privatização e crescimento.

Ainda é cedo para avaliar as recentes mudanças políticas que houve no Brasil, especialmente durante e após o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff. Mas não parece arriscado pressupor que os obstáculos acima apontados na formulação e implementação de uma política de desenvolvimento regional apenas vão aumentar e, tendencialmente, abortar as propostas que foram elaboradas em nível nacional. O destino da PNDR II vai ser elucidativo nesse sentido.

A posição defendida neste trabalho é que, nessas circunstâncias, a discussão sobre uma procura por novas escalas e novos formatos institucionais de desenvolvimento regional assumem uma importância ainda maior do que já se tinha atribuído a eles anteriormente (vide RANDOLPH 2015a).

Para mostrar a pertinência dessa argumentação, será necessário, no próximo item, elaborar uma compreensão mais profunda do significado da aparente “impossibilidade” de criar uma política regional. Esse significado vai ser encontrado na medida em que procurar-se-á entender as razões estruturais dessa suposta “ausência” ou “inexistência” da política. Ao constatar o “não acontecimento” da política, compreendido como um “fato positivo”, é preciso interpretá-lo enquanto social e politicamente produzido – e não como falta de um objeto do mundo físico-natural que simplesmente não está presente. É necessário conceber esse fato como algo que poderia ter acontecido, mas não aconteceu porque algo impediu sua *presença*, seu *acontecimento*. Tal esforço exigirá a investigação dos agentes envolvidos nessa “produção”, suas agências, lugares e dinâmicas responsáveis para esse (não) resultado – tanto daqueles que contribuíram para a virtualidade do acontecimento (LEFEBVRE, 1999, p.16) como daqueles que acabaram por impedir que essa virtualidade se realizasse.

Em outras palavras, a compreensão desses processos passa pela identificação dos (complexos) mecanismos que produzem tanto seu não acontecimento como de processos (geralmente concomitante) que o “naturalizam”, ou seja, que tornam “invisíveis” seu caráter de produto social. Algo que, talvez, em analogia ao fetichismo da mercadoria, possa ser denominado um “fetichismo” da decisão. 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”, como será argumentado adiante - que impediram seu “acontecimento”.

É *naterceira parte* do atual ensaio que será elaborada uma perspectiva que pode auxiliar nesta análise. Para isto será preciso aprofundar o debate sobre política, planejamento, governo e governança, fazendo-se também necessária uma explanação do posicionamento do presente texto em relação ao Estado, suas características, formatos, funções e funcionamento; ou seja, retomar uma discussão sobre o Estado capitalista de um maneira mais genérica corroborando a opinião de muitos colegas que apontam para essa necessidade. Não será apresentada uma “teoria do Estado”, mas uma abordagem que pretende permitir o encaminhamento da discussão referente a questões da política, do planejamento, da gestão e, especialmente, referente a um esclarecimento de como este estudo se situa em relação à tão falada “governança”.

Exatamente assim, a partir dessa base, *na quarta parte*, vai ser possível realizar, como passo seguinte, uma reflexão crítica sobre aquela temática já mencionada que está hoje na ordem do dia: ou seja, a da governança. A partir de um breve histórico sobre a trajetória da discussão e interpretação do próprio termo, de sua difusão, apropriação e de uma rápida sistematização a respeito de seus diferentes significados, será proposto uma abordagem que permitirá compreender a “governança” desde uma determinada compreensão referente às relações entre Estado, sociedade e mercado.

Chamada de “governança neogramsciana” (vide JESSOP 2004/2014), essa concepção se baseia em uma compreensão das relações entre Estado, sociedade e mercado – e de sua transformação, o que é mais importante - nas perspectivas críticas de autores como Gramsci (daí o nome, vide GRAMSCI 1999), Poulantzas (1981) e Offe (1981, 1984, 2006).

Essa perspectiva crítica servirá, *na parte final* deste ensaio, como referência para debater as potencialidades e limitações de se projetar uma “nova” governança que, por meio da valorização da inclusão da sociedade civil, permite ao menos tornar visíveis aqueles mecanismos de seletividade que estão subjacentes na formulação de políticas e planejamentos.

Essa não é uma preocupação nova porque já está presente, há um bom tempo, no âmbito do debate acerca de diferentes formas de planejamento (LIMONAD 2014, RANDOLPH 2014 a). Essa discussão, no entanto, precisa ser levada, urgentemente, para o campo da governança devido à hegemonia dos conceitos neoliberais. Nesse sentido, procura-se, neste ensaio, apresentar uma apreciação de chances e entraves

para a inclusão de camadas subordinadas da população nos circuitos de poder. Contemplar essas populações, enquanto uma das expressões da sociedade civil, seria, obviamente, uma condição de viabilizar a proposta de uma governança neogramsciana.

Verificadas as dificuldades de se imaginar, nos contextos conjunturais atuais, uma governança com este formato em nível federal (governo federal), uma das hipóteses do atual e de trabalhos anteriores (RANDOLPH 2014b, 2015a) é que as chances de sua realização são tanto melhores quanto essa for buscada em outras escalas socioespaciais dos circuitos de poder.

Por isso investigou-se, anteriormente, alternativas de governanças regionais “neogramscianas” em escalas subnacionais e supra-locais onde as articulações entre desenvolvimento, planejamento e poder (vide RANDOLPH 2016b), talvez, possam oferecer alternativas para uma atuação (governança) regional. É nesse sentido que o presente ensaio será finalizado com uma brevíssima referência aos consórcios intermunicipais enquanto formato de cooperação intrafederativa que foi imaginado como possibilidade de superação da atuação fragmentada e concorrente de administrações municipais que ganharam sua autonomia com a Constituição Federal de 1988.

2 A compreensão de não acontecimentos como resultado de mecanismos seletivos das instituições do Estado

Um aprofundamento da discussão sobre a diferença entre ausência e nãoacontecimento levantaria, em última instância, questões metodológicas e até epistemológicas (vide RANDOLPH 2015a) que não serão abordadas aqui. Interessa no presente contexto que se trata de uma diferença fundamental a respeito da sua natureza ou caráter: o não-acontecimento precisa ser compreendido como fenômeno socialmente produzido. Esse não-acontecimento pressupõe, como já mencionado acima, a virtualidade (potencialidade) de um acontecimento baseada em ações sociais que intencionaram sua realização. Ou seja, havia ações sociais que conspiraram para algo acontecer que não se realizou porque outras ações impediram sua realização. Em outras palavras, a *ausência* de um fenômeno social pode ter sido deliberadamente produzida e, assim, significar assim um *não acontecimento* (RANDOLPH 2015a). Essa não é nenhuma questão “esotérica”, porque qualquer esforço de planejamento, projeção e prospecção e mesmo desenho de políticas enfrenta o desafio de trabalhar com essas “virtualidades”; só, isto apenas acontece, na maioria das vezes, como exercício dentro de uma perspectiva positivista da realidade.

Coloca-se, então, o enorme desafio em identificar tanto aqueles agentes sociais, sujeitos das ações, que lutaram a favor de um fato acontecer o que lhe aufere essa certa virtualidade, como aqueles que se opuseram e conseguiram impedir que essa virtualidade se tornasse “real”. A identificação seria uma tarefa quase impossível se não tivesse certos “lugares” nas sociedades capitalistas que são tendencialmente

privilegiados para a “produção” sistemática desses não acontecimentos. O desafio se desloca, então, para a tarefa de encontrar esses mecanismos sistemáticos (sociais, políticas, econômicos) que são responsáveis, sistematicamente, por esta produção.

Como a problemática aqui apresentada – o “não acontecimento” de uma política regional – está situada no contexto da formulação de políticas, este “lugar” deve-se procurar dentro do próprio Estado. Este não será o único lugar, como ver-se-á adiante, mas certamente um que concentra determinadas “condições estruturais de produção” desses não acontecimentos. Portanto, torna-se necessário dedicar-se, minimamente, à sua investigação, o que permitirá, também, compreender a *sistemática* e *intencionalidade* dessa produção como referência conceitual para a reflexão no atual texto.

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

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

Offe (OFFE, 1984, p. 144) discorda de abordagens críticas de outros autores a respeito do Estado capitalista que entendem o Estado ou meramente como instrumento neutro (estruturalistas, Poulantzas) ou como unicamente determinado pelos interesses da burguesia (participação direta dos membros da classe dominante no aparelho do Estado, Miliband). Na sua concepção, Offe nem recorre a relacionamentos especiais entre os detentores do poder e a burguesia (elite) e não precisa apelar a “estruturas” ou outros mecanismos externos para o Estado atender à racionalidade dos interesses do capital o que vai lhe assegurar seu financiamento (MIGUEL 2014, p. 150). Há uma dependência estrutural do Estado que impede objetivamente a tomada de medidas que afetam os níveis de remuneração aceitáveis pelo capital. Seu desrespeito provoca retração da atividade econômica e risco para o financiamento do Estado – processos que foram de fácil identificação no Brasil dos últimos dois anos.

Pois é aqui que se mostra a pertinência desse autor para a compreensão dos não acontecimentos acima apontados. Na concepção dessa dependência do Estado capitalista de Offe (1984), encontra-se a chave para encontrar a possibilidade

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 uma problema teórico a orientar a compreensão dos meros fenômenos e aparências (RANDOLPH 2015a).

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

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

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

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

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

É nesses não acontecimentos que a seletividade se expressa enquanto *repressiva*: a atuação do Estado não se restringe a “ações sistemáticas afirmativas”, mas, de uma forma quase invisível, reprime certas demandas que podem ser tanto de segmentos do próprio capital como oriundas de reivindicações por parte das classes subalternas (trabalhistas, forças anticapitalistas). A “regulação” exercido pelo Estado junto `sa sociedade tem essa tripla face: a seletividade sistêmica propriamente dita, a seletividade repressiva para bloquear manifestações anticapitalistas e uma terceira que é a divergente. Ou seja, a necessidade do Estado contar com uma determinada lealdade mesmo dos membros de classes subalternas obriga governos a atender, ao menos parcialmente, a determinadas demandas delas *quando pressionados por estas*.

3 Estado, instituições e governo

Pelo que foi explicitado no item anterior, apenas sob determinadas circunstâncias se pode esperar que o Estado – ou melhor, um governo – aja “racionalmente” no sentido de uma coerência entre seu discurso e sua atuação. Isto vale, especialmente, em matéria de políticas sociais e regionais que, tradicionalmente, não beneficiam o capital de uma forma mais imediata.

Como mostra Offe de uma forma genérica, a *aparente incoerência* da atuação de um governo é exatamente sua “coerência” na medida que é expressão (dialeticamente) “coerente” das dependências estruturais do Estado que limitam o governo (e o Estado por meio das suas instituições) a absorver *sistematicamente* as contradições que o atravessam. Portanto, propostas tecnicamente competentes e pertinentes de desenvolvimento regional – vide aquela da PNDR II - apenas poderão ser “coerentemente” implementadas se respeitam essas dependências, ou seja não ameaçam os níveis de remuneração aceitáveis pelo capital. Ou veem sua “potencialidade” (virtualidade) de implantação aumentada quando manifestações anticapitalistas conseguem fazer os investidores rever suas taxas de lucro.

Em conjunturas de crescimento econômico, essa condição pode ser cumprida, até certa medida, mesmo quando o governo redistribui recursos públicos para áreas que não prometem uma remuneração mais ou menos imediata ao capital. Caso essas condições não sejam dadas – em conjunturas recessivas –, o discurso político do governo se torna um exercício da seletividade divergente onde as propostas discursivamente proferidas, difícil e intencionalmente, corresponderão à sua realização.

Como escreve Dieter (2007, p. 28),

a ação política deve apresentar uma disjunção entre objetivos declarados 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.

É aqui que Poulantzas pode ajudar com um entendimento mais complexo das estruturas do Estado. Como diz Miguel (2014, p. 154), apesar das trajetórias e bagagens intelectuais diversas de Poulantzas e Offe, as contribuições do último podem ser agregadas à teorização do Poulantzas “pós-estruturalista” sobre a relação entre Estado e luta de classes. As instituições do Estado,

não podem ser entendidas como mero instrumento a serviço da classe dominante, nem como um espaço neutro de resolução dos conflitos, mas como a resultante da correlação de forças de determinada formação social em determinado momento de sua história. Elas são capazes de incorporar avanços, mas sempre tendo como limite a hegemonia estabelecida. Um governo de trabalhadores, por sua vez, não pode simplesmente tentar usar a seu favor a estrutura estatal vigente, já que ela não é um instrumento, mas uma materialização da forma específica da dominação de classe e da correlação de forças entre as classes sociais. Um governo a serviço de outros interesses e outro projeto de sociedade precisaria constituir novas estruturas, que expressassem a nova hegemonia e que, portanto, fossem mais (e não menos) democráticas que aquelas herdadas do Estado capitalista. (MIGUEL 2014, p 154-155).

Ao apontar que as contradições e as lutas atravessam o Estado, para Poulantzas, este não pode ser considerado como uma entidade intrínseca, mas como uma relação ou “condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe” com instituições próprias no seio do Estado. “As contradições de classe constituem o Estado, presentes na sua ossatura material, e fabricam assim sua organização” (POULANTZAS 1981, p. 197).

Essa abordagem da “materialidade” do Estado se aproxima bastante à compreensão da seletividade de Offe. Ela se expressa nas suas instituições concretas, onde a seletividade é determinada por agentes e agências tanto através de meios ideológicos como também repressivos. “O Estado produz os comportamentos, institui categorias de agentes, dissemina práticas (como a ‘cidadania’, ...) e contribui para moldar o mundo social sobre o qual se impõe” (MIGUEL 2014, p. 155).

A contribuição de Offe a respeito dessas instituições próprias no seio do Estado e sua atuação/agência vai numa direção parecida quando entende instituições como resultado do exercício do poder que, ao mesmo tempo, afetam, numa forma circular, a distribuição do poder social entre atores.

“Instituições definem as regras do jogo político e enquanto tais definem quem pode jogar e como pode jogar. Instituições podem determinar quem ganha e quem perde; ... o termo instituição pode ser facilmente substituído por ‘poder’ ou ‘detentores de poder social’.” (OFFE, 2006, p. 9).

Obviamente, essa perspectiva não se confunde com aquelas neoinstitucionalistas que hoje gozam de muita popularidade. Isso fica mais patente ainda quando se observa a discussão de Offe a respeito de estruturas, de suas funções e do poder social que tanto é fornecido pelas instituições como também as desafia.

Em relação à sua estrutura, Offe (2006, p. 10 s) aponta que instituições são sistemas de regras que se aplicam ao comportamento futuro de atores. Sua criação precisa ser compreendida como resultado de uma luta entre poderes sociais, que reclama, ao menos rudimentarmente, a reivindicação de validade na medida em que não é intencional, instrumental ou orientado para determinados objetivos e possui “ideias de animação” ou alguma teoria implícita que fornece certas razões para seu suporte ou defesa.

São objetos potenciais de conflitos distributivos na medida em que regulam o acesso a valores – o acesso à renda, ao controle de violência física, à saúde, à educação e ao conhecimento são apenas alguns exemplos.

Na sua apresentação sobre funções de instituições, Offe (2006, p. 14 s) menciona que atores “internalizam” e adotam objetivos, procedimentos e interpretações de situações que são congruentes com padrões institucionais. Como efeito, instituições podem fornecer previsibilidade, regularidade, estabilidade, integração, disciplina e cooperação de ações e evitam situações de ambiguidade, anomia e desorientação, em que algumas regras são mais severas e importantes do que outras. Em particular, instituições aumentam a eficiência de transações na medida em que ajudam a economizar custos na procura,

negociação e execução de interações em mercados ou não mercados. Permitem uma autocoordenação sem atritos ao oferecer oportunidades e incentivos. Fornecem continuidade na medida em que a inovação fica mais cara. Finalmente, só em caso de mudanças acidentais e repentinas de condições no mundo externo (crise), perda de plausibilidade moral (conflito) etc., colapso ou falhas institucionais podem acontecer..

Além do reconhecimento de estruturas e funções, um dos principais desafios para Offe são investigação e compreensão da relação entre instituições e poder como se expressa no título do seu trabalho (OFFE, 2006).

Essas relações são da maior importância porque qualquer instituição envolve, de alguma forma, poder social:

o poder social manifesta-se em um modo de ação que tem o efeito de definir parâmetros para a ação de outros atores sociais, seja em maneiras desfavoráveis ou favoráveis, como visto por aqueles outros. Em ambos os casos, o exercício do poder é conflituoso, controverso e contestado. Nesse conflito, alguma norma legítima de justiça (política, social, econômica) é invocada e apelada. O exercício do poder afeta os outros de uma maneira que é percebido por eles como justiça-relevantes, seja cumprindo ou violando padrões de justiça (OFFE, 2006, p. 20).

Essa explicitação de Offe a respeito da geração, distribuição, exercício e controle do poder mostra algo que se encontra também em conclusões semelhantes de Jessop por ocasião da sua leitura de Poulantzas. Consequentemente para Offe, e aí se confirma a proximidade a Poulantzas, instituições não podem ser analisadas e compreendidas sem a observação do poder social que tem uma relação complexa com as próprias instituições e cuja dinâmica, por sua vez, é constituinte para aquela do Estado.

Uma possibilidade de aproximar a investigações de ações e agências a contextos espaço-temporais mais específicos, é oferecida pela reflexão de Bob Jessop a respeito dos aparelhos do Estado.

Jessop (2009, p. 131) compartilha com Poulantzas, explicitamente, sua perspectiva a respeito do Estado capitalista. Concorda, tanto com Poulantzas como com Offe, que o Estado (capitalista) não pode ser compreendido como sujeito político unitário, nem como uma coisa passiva e instrumentalizada, mas como uma relação social complexa.

Na opinião de Jessop (2009, p. 131), Poulantzas em seu último livro (1981) foi bem além das análises marxistas mais convencionais na medida em que desenvolveu uma abordagem do Estado como relação social dentro de uma perspectiva teórica e histórica que já estava presentindo um certo “estatismo autoritário” que é hoje mais evidente do que na época quando o livro foi escrito.

Ao seguir Poulantzas, Jessop (2004/2014) apresenta as características deste Estado, como “um conjunto (ensemble) relativamente unificado de instituições, socialmente enraizadas, socialmente regularizadas, e *estrategicamente seletivas*, organizações, forças sociais e atividades organizadas em torno (ou, pelo menos, envolvido em) da tomada de decisões coletivamente vinculativas para uma comunidade política imaginada (tradução e destaque nossos)”.

Em outras palavras, seguindo o caminho de Offe e Poulantzas,

para Jessop também não é suficiente estudar a estrutura básica do Estado, sua arquitetura institucional (constitucional/legal) e suas formas organizativas específicas sem levar em consideração que essas características estão vinculadas às suas capacidades estratégicas (“governativas”) tanto dentro do próprio sistema político em geral – a sociedade política – mas também em sua interdependência com os sistemas funcionais e o mundo da vida – a sociedade civil.

E, explicitamente, referindo-se à seletividade estratégica, Jessop 2004/2014 afirma que

isto significa que os analistas devem olhar para além do Estado para examinar a sua incorporação dentro de um sistema político mais amplo, sua relação com outras ordens institucionais e sistemas funcionais, e ao mundo da vida (ou da sociedade civil). Por sua vez, a tentativa de exercício do poder estatal (ou, melhor, os poderes do Estado, no plural) irá refletir algum equilíbrio existente de forças como este é institucionalmente mediada através do aparelho do Estado com a sua seletividade estratégica estruturalmente inscrita” (tradução nossa).

4 Governança e poder: diferentes formas e processos de produção de seletividades

Como mencionado, com referência aos aparelhos, Jessop vê o Estado embutido em contextos espaço-temporais específicos, onde as instituições produzem consequências específicas e diferenciais (seletividades específicas). Conforme a capacidade de diferentes forças políticas e interesses particulares e estratégicas que se expressam através do Estado, esses têm acesso a ou controle sobre determinadas capacidades dele e de suas instituições.

Essas capacidades, por sua vez, são determinadas por forças e poderes que operam para além das limitações do Estado. Pode se denominar esses processos responsáveis por produzir consequências específicas e diferenciais da atuação do Estado/governo de “gestão” ou de “governar”. Suas realizações – a gestão ou o governo das instituições – dependem e produzem as seletividades sistemáticas que determinam o acesso das diferentes classes ou segmentos sociais ao Estado e governo, como já foi discutido anteriormente.

Percebe-se, já há algum tempo, que na bibliografia os governos não “gerenciam” (gestão) mais, mas adotam diferentes formas de “governança”. Foi o próprio Jessop (2004/2014) quem elaborou uma reflexão sobre a noção da “governança” não como um fenômeno específico do Estado. Para ele

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

Essa compreensão é interessante na medida em que desloca essa discussão para outras esferas da vida social (organizações não governamentais) e dos sistemas econômicos (setor privado).

“Governança” sai do contexto limitado do Estado e desloca determinadas responsabilidades suas. Justifica-se a abordagem da governança como mecanismos “heterárquicos” – em contraste com a anarquia do mercado ou a hierarquia burocrática – como necessidade de voltar a atenção à crescente complexidade de relações sociais, de decisões, operações e objetivos que são mutuamente interdependentes e fogem, assim, da tradicional noção de “governo” ou “gestão”.

Jessop(2004/2014) atribui particularmente a mudança de “governo” para “governança” em várias escalas territoriais e em vários domínios funcionais a uma tendência de de-estatização do sistema político. Na sua avaliação, a “proliferação de parcerias público-privadas, em vários disfarces, para complementar e às vezes para substituir formas mais tradicionais de corporativismo e concertação” não significa necessariamente a perda da capacidade governativa do Estado. O aumento relativo do peso de governança em todos os níveis, como a coordenação entre diferentes escalas verticais até o local, podem melhorar a capacidade de projetar o poder do Estado e atingir seus objetivos através da mobilização de conhecimentos e de recursos de parceiros ou influentes partes interessadas não governamentais (RANDOLPH, 2016a).

Não é preciso acompanhar, nesse lugar, a identificação de uma meta-governança que Jessop interpreta como contra-tendência à de-estatização do sistema político e que é capaz de aumentar o papel do governo.

Para sistematizar brevemente o surgimento e a difusão do termo governança, segue, aqui, o debate de Levi-Four (2011), que introduziu quatro perspectivas a este respeito (vide para essa parte RANDOLPH 2016a).

Nos anos 1950 e 1960, o tema da governança tem sido marginal para a produção de conhecimento nas ciências sociais e humanas. O pequeno número de papéis que foram classificados no âmbito deste tópico concentra-se principalmente no ensino superior e governança urbana. Apesar da noção de governança estar sempre presente, ela desempenhou um papel limitado na formação do discurso das ciências sociais. Em relação a seu impacto, a influência dos trabalhos que foram classificados no âmbito deste tópico foi baixa até meados de 1970.

Conforme a autor, essa situação mudou radicalmente com a publicação do artigo de Oliver Williamson (1979) referente à governança corporativa sob o título **Economia de Custos de Transação: Governança de relações contratuais**. Esse trabalho foi responsável por cerca de 83 por cento das citações de artigos sobre o tema da governança no período 1975-1980, e continua um dos mais citados trabalhos na literatura até o momento (LEVI-FOUR, 2011).

O período de 1981-1985 é caracterizado pela predominância de questões de governança corporativa, tanto em geral como dentro do estreito conjunto de artigos altamente citados. Nesse período apenas 349 publicações, citadas 3.609 vezes, foram classificadas como ligadas ao tema. Já na década de 1990, tanto o número de artigos como o número de citações cresceram mais de dez vezes e tornou a governança um termo de moda.

A primeira década do segundo milênio assistiu a uma nova aceleração do interesse da comunidade acadêmica na temática da governança. Como o número de artigos sobre o tema cresceu para 18.648 com 104.928 citações, é justo falar, a partir daí, do início da “era da governança”.

No decorrer dessa trajetória, formaram-se quatro perspectivas em relação à noção da governança atinente ao Estado (LEVI-FOUR 2011).

Em uma primeira perspectiva, o autor chama “governança como esvaziamento do Estado”. Essa a conceitua como afastamento entre governo e governança com seu deslocamento, para cima, em direção a mercados e instituições políticas e, para baixo, em direção a governo local ou regional, as comunidades empresariais nacionais e organizações não governamentais. Essa perspectiva mostra claramente sua filiação ao projeto político do neoliberalismo.

Levi-Four descreve uma segunda perspectiva como “de-governancing”. Como no caso dos conceitos de regulação e desburocratização, a finalidade é limitar não apenas a habilidade de governar por parte do Estado por via de medidas administrativas e mecanismos políticos, mas esvaziar também esferas alternativas de autoridade e esferas de regulação, como a regulação das relações business-to-business, regulação civil etc.. Nessa abordagem “goodgovernance” é “no-governance” ou “governança mínima”.

Na terceira perspectiva, chamada de “governança centrada no Estado” o deslocamento de atribuições e a transformação da organização do Estado, as limitações das capacidades políticas e a importância do setor privado no âmbito do processo político e na governança global em geral estão combinadas com o pressuposto de que o Estado continua o ator mais importante na política.

Offe (2009) identificou que dois importantes aspectos dessa versão de governança que apontam para uma *resiliência do Estado*:

“(aí) se encontra a perspectiva de que a governança pode aumentar a capacidade de intervenção do Estado, trazendo atores não-estatais para a elaboração e implementação de políticas públicas, tornando-as, assim, mais eficiente e menos falível. [...]

[...] O slogan desta doutrina é que o Estado deve limitar-se a direção e deixar as decisões para outros atores. Pode-se também falar de forças auxiliares dentro da sociedade civil que, através de adequados meios e de acordo com as suas competências e recursos específicos, estão sendo recrutados para a cooperação no cumprimento das tarefas públicas. Tornam-se sujeito à supervisão e regulação de incentivos económicos regulatórios, e são, portanto, licenciado para o exercício privado de funções anteriormente exclusivamente públicas. A intenção central é a de uma desoneração organizado do Estado.

[...] Por trás dessa mudança de ênfase está a visão de um Estado mais ‘enxuto’ e, ao mesmo tempo, mais ‘capaz’.” (OFFE 2009, p. 555).

A quarta e última abordagem está ainda em fase de gestação; explora as relações entre “governo” e “governança” de um ponto de vista regulatório que pavimenta um caminho para algo que pode ser chamado um capitalismo regulado ou regulatório. Existe a sugestão de que tanto governança como regulação são os maiores significantes da estrutura política, do próprio processo político e dos resultados políticos. Essa abordagem refere-se à bibliografia da governança para denotar descentralização e diversificação da política (politics and policy)

e à da regulação para denotar a expansão da governança regulatória e a noção do Estado regulatório.

Ao juntar as duas perspectivas, a da governança e a da regulação, entende-se melhor um aspecto da ordem capitalista recente: o crescimento e até a explosão da demanda por regras e regulações por meio de modos híbridos de governança.

De alguma forma, essa valorização do conceito de governança nas ciências sociais de hoje tem sua origem em uma série de fatos e aparências que levaram à má reputação de governos e de hierarquias; à frustração de reformadores e revolucionários; a uma teoria política Anglo-Americana de ascensão do neoliberalismo; à transformação da chamada modelo hierárquico weberiano de burocracia; ao fim da ordem de Vestefália; aos esforços para reformar, atualizar e ampliar a teoria democrática através de participação e deliberação; à transnacionalização da política civil; ao surgimento de novos riscos transnacionais; e à ascensão da União Europeia como uma nova, surpreendente e intrigante ordem transnacional (JESSOP, 2004/2014).

Ao mesmo tempo, é preciso considerar desenhos experimentais em democracia e governança em termos mais gerais e as ferramentas inovadoras que permitem a criação de modos alternativos de regulação nas esferas pública e privada. Grande parte desse desenvolvimento repousa sobre as funções de direção e da sua promoção por meio de coleta de informações, elaboração de normas, monitoramento e fiscalização. Atribuições como cobrança de impostos, distribuição, redistribuição e prestação de serviços pelo governo ainda estão aqui e provavelmente vão continuar.

No entanto, a fim de enfrentar os desafios da complexa sociedade, transnacionalização e novas expectativas democráticas, governos e outras esferas de competência terão de desenvolver as suas capacidades de direção e fazê-lo de forma horizontal, em vez de hierárquicos.

Concluindo, tendo em vista a discussão sobre a perspectiva do Estado aqui adotado, parece que esta última e quarta perspectiva promete uma maior aproximação ao maior potencial para uma compreensão de processos que se procura captar como a expressão “governança”. Poderia-se chamá-la até de neogramsciana, na medida em que essa compreensão não fica restrita aos processos internos do Estado, mas leva em consideração os processos articulados e complexos tanto na sociedade política como da civil e suas interligações.

Foi mostrado antes que conhecer e investigar as formas institucionais (ou mesmo constitucionais) do governo no interior da sociedade política (aí não se poderia falar de “governança” conforme nosso conceito) são da maior importância para compreender o Estado (mesmo quando ampliado) e sua atuação. Regulações estratégicas e legais – “instituições” - jogam um papel importante na geração, distribuição e consolidação dos poderes dentro do próprio Estado.

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

Para concluir essa parte de uma conceituação inicial de elementos de uma metodologia, percebe-se que esse “deslocamento” (*shift*) do conceito neoliberal de governança para uma compreensão crítica neogramsciana cria também consequências não apenas para uma revisão de debates sobre federalismo, pacto federativo, capacidades governativas etc. que são necessárias para não recair – sem querer – numa compreensão neoliberal do termo enquanto forma de esvaziamento do Estado. Mas exatamente para aqueles desafios de investigar questões relacionadas a agendas políticas, arenas de articulação e negociação e formatos institucionais que precisam ser concebidos em suas lógicas e dinâmicas conflitantes.

A compreensão hegemônica tanto entre os acadêmicos que participam desse debate como os profissionais envolvidos em práticas política, de gestão e “governar” permanece aquela tributária a um ideário neoliberal. Portanto, investigações críticas com uma metodologia que aqui só pode ser vislumbrada em primeiros traços parecem absolutamente essenciais para estimular a reflexão e fornecer referências a respeito da realidade brasileira até no nível de questões federativas, pactos federais, cooperação federal etc. (vide para isto também RANDOLPH 2016b).

5 Arenas e escalas de poder na formulação de políticas de desenvolvimento regional: a governança neo-gramsciana como solução ou resistência?

É importante reter dessa discussão a conclusão de que a perspectiva ampliada do Estado – como relação social – exige, de fato, a substituição dos termos estreitos de “gestão” ou “governo” por uma noção mais ampla que permita capturar a natureza mais complexa dos processos políticos e sociais que envolvem o Estado na sua compreensão ampla, isto é, gramsciana (GRAMSCI 1999). É essa compreensão que justifica a opção de se apropriar do termo da governança neste texto dentro de uma perspectiva ampla – gramsciana – que compreende o Estado como junção da sociedade política e sociedade civil. Como mostrado anteriormente, essa é umadas concepções que coexiste hoje com outras. Não obstante, o que prevalece continua sendo a interpretação neoliberal do conceito.

Já se mencionou também antes, que na trajetória dos termos de “governo”, “gestão” e “governança” se encontram certas características semelhantes em relação àquelas do “planejamento”. A perspectiva do planejamento público, originalmente presa ao Estado, foi se alargando na medida em que incorporou sociedade civil e mesmo o mundo empresarial como seus agentes. Há hoje abordagens que abandonam o vínculo com o Estado e identificam no planejamento potencialidades de “insurgências” (MIRAFTAB, WILLS 2005) ou mesmo de “subversão” (RANDOLPH 2014b, 2015b) por parte da sociedade.

Portanto, abordagens puramente centradas no Estado em termos de gestão ou governo seriam inconsistentes dentro dessa perspectiva “gramsciana/poulantziana/offeana” – aqui adotada -

porque pressuporiam que o Estado pode ser examinado isoladamente e tratado como uma variável independente. Foi discutido que tanto Offe (1984, 2006), Poulantzas (1981) e Jessop (2004/2014) propõem abordagens que não pretendem cometer esse equívoco.

Seria interessante acompanhar mais detalhadamente as abordagens desses autores, e especialmente Offe e Jessop, pois eles explicitam seus posicionamentos em relação à circulação do poder, à institucionalização de seletividades e à articulação entre sociedade política e sociedade civil em proposições metodológicas que poderiam ser desdobradas em investigações em diferentes escalas, patamares ou arenas.

Jessop chama essa sua abordagem de “Estratégico-Relacional” (Strategic-relational approach–S.RA) que oferece uma estrutura teórica geral “para abordar estrutura e estratégia em várias escalas da vida social desde suas micro-fundações até os seus mais gerais dinâmicas macro-estruturais” (JESSOP 2004/2014).

Offe, por sua vez, partindo da mesma compreensão do Estado capitalista como relação social dentro de um quadro de contradições e conflitos que atravessam suas articulações, dedica-se a compreender os processos de produção e distribuição de poder – e de políticas – em três níveis ou arenas de conflitos que atravessam o Estado “inteiro” (no sentido ampliado de Gramsci).

No entanto, no âmbito do presente trabalho não se pretende detalhar essas propostas (em relação à abordagem das arenas, vide RANDOLPH 2014a, 2015 a, 2016a) porque o objetivo aqui é destacar como a perspectiva de fundo gramsciana abre um novo horizonte para a discussão da governança. Para a discussão neste ensaio, tornam-se relevantes outras questões que dizem respeito àquela dominação “presente” mesmo quando aparentemente não “acontece” – ou seja por meio de “não acontecimentos” – por meio de processos de seletividades e exclusão, e às *estratégias políticas de resistência* que são uma resposta a essa forma de dominação.

Pois, a adoção de uma concepção (neo-)gramsciana e investigação daqueles processos de produção de não acontecimentos (seletividades) terá consequências para a orientação metodológica geral de estudos de processos de governança. Vai ser necessário relacionar conjunturas específicas de problemas ou crises de governos com os condicionamentos estruturais de institucionalização do Estado.

Em última instância, o problema dos “não acontecimentos” remete a questões da exclusão de classes subalternas na formulação de políticas de desenvolvimento regional e da superação de hegemonias. Sua realização vai depender, em particular na atual conjuntura política no Brasil, exatamente de estratégias de resistências, insurgências ou mesmo de subversão (Randolph 2014b, 2015b) que irão fortalecer a “presença” de interesses de classes subalternas nos fóruns ou arenas de circulação do poder (contra as acima mencionadas “forças arcaicas e conservadoras”). Encontra-se aqui, de novo, aquele processo circular (virtuoso ou vicioso) em que o resultado depende das condições da realização do processo – e vice-versa.

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

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

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

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

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

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

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

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

Há o perigo que os grupos dominados são despossuídos das suas estratégias mais ofensivas de luta política que, nas palavras de Miguel, em muitos casos, mostram-se mais eficazes. Sem querer fazer uma apologia acrítica à violência dos dominados, é importante lembrar que descartar pressões políticas extrainstitucionais podem paralisar mudanças sociais.

De maneira ainda mais crucial, os imperativos da eficácia política empurram os grupos contestatórios na direção da reprodução das mesmas estruturas hierárquicas e da mesma lógica política excludente do sistema político contra o qual se insurgem (MIGUEL 2014, p. 160).

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

Essa reflexão aponta possíveis causas sistemáticas (sistêmicas) que apontam para certos obstáculos ou até impedimentos à inclusão de camadas subordinadas da população em circuitos de poder. Essa situação, conseqüentemente, enfraquece a viabilidade de um dos elementos-chaves daquela proposta neogramsciana de governança que foi debatida anteriormente, pois, uma das condições fundamentais para poder denominar uma forma de governança enquanto “neogramsciana” é a presença dessas populações nos processos de articulação política – e não apenas a “participação” de uma “sociedade civil”.

Nos contextos políticos conjunturais atuais, parece quase impossível encontrar essa forma de governança em nível federal ou mesmo em outros níveis federativos; tudo o que se observa no momento aponta para o (re)surgimento e fortalecimento de suas formas neoliberais. Ou seja, se havia indícios de participação e inclusão (nem tanto de camadas subalternas) durante a formulação da PNDR II, hoje não tem como negar a hipótese de que essa proposta não vai “sobreviver” às mudanças políticas a nível federal. Se já havia em aquele antes constatado “pessimismo” em relação à trajetória da política regional no Brasil, provavelmente o futuro próximo não promete ser melhor nesse sentido.

Nessas circunstâncias, a hipótese usada em trabalhos

anteriores (RANDOLPH 2014, 2015a) de que as chances para a formulação de políticas regionais pudessem ser aumentadas quando realizadas em outras escalas socioespaciais dos circuitos de poder ganharia agora outro significado. Não há nenhuma segurança que a aqui propagada perspectiva gramsciana de governança, com a “inclusão” da sociedade civil nos processos de formulação de políticas, vai ser suficiente para assegurar que as “camadas conservadoras e retrógradas” perdem seu poder de barrar propostas de desenvolvimento (regional) – produzir não acontecimentos. O que está em jogo é a questão da hegemonia cuja “distribuição” não é homogênea no território nacional.

Por isso, seria possível reinterpretar as investigações anteriores a respeito de alternativas de governanças regionais “neogramscianas” em escalas subnacionais e supralocais onde as articulações entre desenvolvimento, planejamento e poder (vide RANDOLPH 2016b), talvez, possam oferecer alguma potencialidade para uma “atuação inclusiva” (governança) regional, mesmo dentro da conjuntura atual do país.

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

Pode-se imaginar que uma atuação regional por meio de Consórcios Intermunicipais poderia permitir uma maior inclusão de grupos subalternos em nível local do que em outras escalas como a estadual e federal. Que, talvez e apesar do avanço de um projeto neoliberal em nível federal nacional, a escala local poderia oferecer alguma chance de um projeto neogramsciano de articulação de agenda regional.

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

Caberiam até investigações cuja perspectiva política se dedicaria a analisar *as potencialidades* desse formato na formulação de políticas e agendas regionais, com a inclusão de setores subalternos, enquanto formas de resistirem, insurgirem às ou subverterem as tendências hegemônicas de uma governança que desloca, cada vez mais, atribuições e responsabilidades públicas para o setor privado. Seria um “novo” municipalismo de corte anti-hegemônico, gramsciano.

Referências

BRANDÃO, C. (2014) 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, julho/dezembro2014 , p. 339-344.

DIETER, M. S. O programa de política criminal brasileiro: funções declaradas e reais. Contribuições de ClausOffe 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.

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

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.

JESSOP, B. O Estado. o poder, o socialismo de Poulantzas como um clássico moderno. **Revista de Sociologia e Política**, v. 17., nº 33, 2009: 131-144, junho (vide também (2006) Poulantzas'sState, Power, Socialismas a Modern ClassicDisponível em: <http://mercury.soas.ac.uk/hm/pdf/2006_confpapers/papers/Jessop.pdf>

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

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

LEVI- FAUR, D.From big government to big governance? Jerusalem Papers in Regulation & Governance, **Working Paper** No. 35, July 2011/12

LIMONAD, E.Um novo planejamento ou um novo estado para um novo Brasil? In: LIMONAD, E.; CASTRO, R. E. **Um novo planejamento para um novo Brasil?**Rio de Janeiro: LetraCapital, p. 80-118, 2014.

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

MIRAFETAB, F., WILLS, S. Insurgency and spaces of active citizenship. The story of Western Cape Anti-eviction Campaign in South Africa.

Journal of Planning Education and Research 25, p. 200-217, 2005.

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

OFFE, C. Dominação de classe e sistema político. In: Offe, C., **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, p.140-179, 1984.

OFFE, C. 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, p. 9-31, 2006.

OFFE, C. Governance: An “Empty Signifier”? **Constellations** 16, p. 550-562, 2009.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal 1981 (publicado originalmente em francês em 1978).

RANDOLPH, R. Cooperação federativa, arenas sócio-políticas espaciais e arranjos institucionais. In: R. Randolph; H. Siqueira; A. Oliveira. (Org.). **Planejamento, Políticas e Experiências de Desenvolvimento Regional: problemáticas e desafios**. 1ed. Rio de Janeiro: LetraCapital, p. 186-199, 2014a.

_____. Subversão e planejamento como “práxis”, uma reflexão sobre uma aparente impossibilidade. In: LIMONAD, E.; CASTRO, R. E. **Um novo planejamento para um novo Brasil?** Rio de Janeiro: LetraCapital, p. 40-57, 2014b.

_____. Arenas de formulação de políticas regionais: uma proposição metodológica. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v. 3, p. 5-26, 2015a.

_____. A origem estrutural da subversão em sociedades capitalistas contemporâneas, suas práticas baseadas na vivência cotidiana e um novo paradigma de um contra-planejamento. In: Costa, G. M., Costa, S.M., Monte-Mór, R.L.M (Orgs.) **Teorias e práticas urbanas**. Condições para a sociedade urbana. Belo Horizonte: C/Arte, p. 127-103, 2015b.

_____. Política e planejamento do desenvolvimento regional e os desafios de governança - Reflexões conceituais para uma metodologia neo-gramsciana. In: 3º Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade - A questão regional, uma questão (de) política, Blumenau. **Anais...** FURB: Blumenau, 2016a.

_____. A tríade de desenvolvimento, planejamento e política (poder):

Proposições para investigações de transformações e políticas regionais. In: Virginia Elisabeta Etges; Marco André Cadoná. (Org.). **Globalização em tempos de regionalização** - Repercussões no território. 1ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, p. 39-62, 2016b.

WILLIAMSON, E. O. Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations, **Journal of Law and Economics**, 22, p. 233-261, 1979.

Rainer Randolph. Dr. rer. pol., Professor Titular aposentado da UFRJ; docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), docente colaborador do mestrado em Política Sociais e Dinâmicas Regionais da UNOCHAPECÓ, SC. Rua General Glicério 355/701, 22245-120 Rio de Janeiro - RJ, rainer.randolph@gmail.com.

Submetido em: 31/10/2016

Aprovado em: 22/12/2016