

A BUSCA DA UTOPIA DO PLANEJAMENTO REGIONAL

The search for regional planning utopia

La búsqueda de la utopía del planeamiento regional

Carlos Brandão*

Se o desenvolvimento continuar a se fazer com desigualdades regionais e sociais crescentes, o país não terá futuro (FURTADO, 2011, p.385).

As políticas macroeconômicas e setoriais sempre foram as políticas substantivas, e as propostas e planos regionais as adjetivas. (GUIMARÃES NETO, 1996, p.164).

Na sociedade atual não é fácil discriminar, fazer escolhas, que é toda a tarefa do planejamento. O que escolher? O que hierarquizar? (OLIVEIRA, 2008, p.18).

RESUMO

Este ensaio argumenta que a natureza das transformações socioeconômicas promovidas no período recente de crescimento econômico pós-2004 precisa ser entendida para que se possa avaliar seus impactos espaciais específicos e questionar até que ponto poderiam ser legitimadas decisões de planejamento regional. Os planos e programas governamentais recentes, a estatalidade e os processos atuais de reescalonamento do Estado, que vêm reconfigurando as articulações entre os capitais, as instituições e as forças sociopolíticas, são colocados no centro da análise, apontando as especificidades do federalismo brasileiro. São propostas análises dos sujeitos e agentes dotados de poder de decisão e comando e suas respectivas políticas de escala, com ênfase na reestruturação das formas de organização espacial do Estado.

Palavras-chave: Planejamento. Estatalidades. Decisões. Território. Escalas Espaciais. Brasil.

ABSTRACT

This essay argues that the nature of the socioeconomic changes, promoted in the period of economic growth after 2004, should be well comprehended so its spatial impacts can be evaluated and the legitimacy of regional planning decisions can be questioned. The recent governmental plans and programs, the statehood and the current process of states' rescaling, reconfiguring the connections between capital, institutions and socio-political forces, are

* Economista, professor do Instituto Multidisciplinar da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).
Doutor e Professor Titular no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).
E-mail: brandao@carlosbrandao.org

Artigo recebido em out./2011 e aceito para publicação em nov./2011.

placed in the center of analysis, pointing out the specificities of the Brazilian federalism. Analyses of the subjects and decision-making agents – and their respective scale politics – are proposed. The emphasis is upon the restructuring process of the state's spatial organization.

Keywords: Planning. Statehood. Decisions. Territory. Spatial Scales. Brazil.

RESUMEN

Este ensayo argumenta que la naturaleza de las transformaciones socioeconómicas promovidas en el período reciente de crecimiento económico pos-2004 precisa ser entendida para que se puedan evaluar sus impactos espaciales específicos y cuestionar, hasta qué punto, podrían ser legitimadas decisiones de planeamiento regional. Los planes y programas gubernamentales recientes, la estatalidad y los procesos actuales de reescalonamiento del Estado, que vienen reconfigurando las articulaciones entre los capitales, las instituciones y las fuerzas sociopolíticas, se colocan en el centro del análisis, apuntando las especificidades del federalismo brasileño. Se proponen análisis de los sujetos y agentes dotados de poder de decisión y comando y sus respectivas políticas de escala, con énfasis a la reestructuración de las formas de organización espacial del Estado.

Palabras clave: Planeamiento. Estatalidades. Decisiones. Territorio. Escalas Espaciales. Brasil.

INTRODUÇÃO

É amplamente reconhecida a destacada característica do Brasil de espaço nacional heterogêneo, continental, heterônimo, em que convivem estruturas sociopolíticas anacrônicas em ambiente moderno de urbanização abarcante e de uma sociedade de massas complexa, marcada por fortes e reiterativas desigualdades sociais e inter-regionais durante toda a sua história. Contudo, foi no século XX que se acentuou ainda mais o já intenso processo de desenvolvimento histórico-geográfico desigual, com a concentração espacial de sua população e de sua riqueza material em uma restrita porção territorial, basicamente no litoral e no Centro-Sul (BRANDÃO, 2007). Para fazer frente ao avanço dessas assimetrias e desigualdades, o País constituiu aparato institucional público e acumulou importante experiência no tratamento de suas desigualdades socioespaciais (BERCOVICI, 2003), sobretudo após a segunda guerra mundial. Porém, essa institucionalidade foi sendo desconstruída na virada do século passado e início do atual, malgrado a continuidade ou mesmo o recrudescimento do processo de desenvolvimento desigual.

De uma vigorosa experiência intervencionista, razoavelmente legitimada social e politicamente, pouco restou, impondo as questões cruciais neste início de segunda década do século XXI: quem legitima(ria) hoje uma agenda de planejamento regional no Brasil? Há sentimento de solidariedade social e política inter-regional capaz de sancionar transferência de recursos materiais, políticos e simbólicos para enfrentar nossas abissais desigualdades sociorregionais? Com que atores, agentes e sujeitos sociais, econômicos e políticos, se poderia contar para levar adiante empreendimento de tal envergadura? O avanço de estratégias territorializadas de desenvolvimento não seria na atualidade pura quimera? Se no passado apenas situações extremas de crise lograram legitimar uma intervenção mais coerente (cujo exemplo histórico mais conspícuo foram as crises provocadas pelas secas nordestinas e a criação da Sudene), o que esperar do contexto atual em que o País ingressou em trajetória de razoável crescimento econômico?

Ainda nem realizamos criteriosos balanços dos dois decênios anteriores a 2004, que precisam ser contrapostos ao período recente de retomada do crescimento. Sabemos muito pouco sobre como os processos críticos pós-1982 impactaram seletiva, regional e setorialmente as estruturas socioeconômicas urbano-regionais e como estas encontram-se em processo de remontagem e/ou reconversão desde 2004. Há um importante debate hoje no Brasil sobre se estaríamos ingressando em um novo “modelo desenvolvimentista”. Estaria o País, de forma inédita, crescendo com distribuição de renda? Se estamos (o que seria sem par na história brasileira de secular e constante recrudescimento das forças e mecanismos auto geradores da desigualdade), quais os efeitos socioespaciais de tal processo?

Em um simples ensaio como este não seria possível discutir todos os aspectos e dimensões que tais questões centrais suscitam. Não obstante, procuraremos aqui situar algumas perspectivas analíticas que consideramos adequadas para a realização de aproximações sucessivas mais rigorosas para o devido tratamento do problema aqui recortado.

1 HERANÇAS E URGÊNCIAS¹ OU ROTAS E DERROTAS DA PROBLEMÁTICA REGIONAL BRASILEIRA

Com uma longa trajetória de complementaridades expansivas inter-regionais, com duração de meio século (1930/1980), em grande parte determinadas pelo dinamismo econômico impulsionado pela sincronia entre as decisões públicas e privadas de inversão ao longo do tempo e em espaços específicos, o País construiu integridade inter-regional notável, dados o porte e a complexidade de suas heterogeneidades estruturais.

De forma extremamente contrastante, o período pós-1980 foi caracterizado por surtos setorializados, incoerentes, instáveis e focalizados de crescimento econômico em restritos pontos do espaço em cada uma das macrorregiões brasileiras. A perda generalizada de dinamismo econômico e o alargamento dos desníveis socioeconômicos entre suas regiões foram determinados pelo ambiente macroeconômico internacional, as opções equivocadas de política econômica e a perda da qualidade sistêmica e orgânica da atuação do Estado, o que resultou em disritmias entre os investimentos públicos e privados.

Na segunda metade dos anos 1980, as forças sociais e políticas da redemocratização, que haviam imposto importantes avanços durante o processo constituinte, não lograram fazer frente ao processo avassalador da verdadeira revolução conservadora que tomou conta do País. Assim, o ano de 1988 pode ser considerado paradoxalmente um marco, tanto da Constituição cidadã que estabeleceu importantes direitos sociais, quanto do sacramento que consagrou a hegemonia das práticas e dos discursos neoliberais.

Os processos de abertura comercial e financeira, desmonte das capacidades estatais de intervenção e entrega do patrimônio público à “iniciativa privada”, a internacionalização de parcela fundamental do parque produtivo nacional, dentre outros fatores, determinaram importantes transformações nas relações entre as regiões brasileiras. Ao longo dos anos 1990 as mudanças na paisagem regional brasileira resultaram, em grande medida, de involuções e desconstruções, isto é, mais dos impactos diferenciados regionalmente da crise econômica e das opções conservadoras de políticas macroeconômicas. Foi muito diversa a sensibilidade de cada região aos processos de abertura comercial, aos determinantes microeconômicos da reorganização empresarial, à deterioração da infraestrutura econômica e à desestruturação do setor público nos três níveis de governo da federação (SIQUEIRA, 2010).

As pesquisas regionais têm pela frente o desafio de contrapor e melhor qualificar o caráter do período anterior a 2003 com o atual processo de crescimento econômico. Certamente o tema da dimensão territorial do processo de desenvolvimento é estratégico no contexto da construção de uma nova política econômica de conteúdo desenvolvimentista.

¹ Homenagem à mestra Tânia Bacelar.

Vêm ocorrendo mudanças importantes durante esse início de século XXI no padrão de oferta de bens, infraestruturas e serviços públicos de caráter social no território, mas muito ainda precisa ser analisado e realizado. Dessa forma, os processos de inovações sociais e organizacionais, de produto e de processo e as demandas sociais devem ser analisados de forma regionalizada e sob uma perspectiva desde dentro da estrutura e dinâmica da rede urbana brasileira.

Por outro lado, com a retomada do crescimento no Brasil o risco da atenuação da marcha da desconcentração regional do emprego e da renda e da acentuação das heterogeneidades estruturais históricas (dentre elas a regional) coloca-se com maior vigor.

Os investimentos do PAC, do Pré-Sal, da integração física e energética sul-americana, do Trem-Bala, da Copa do Mundo e das Olimpíadas sugerem, devido a seus padrões locais rígidos, a ameaça de se reforçar a já enorme concentração de riqueza e oportunidades no espaço geográfico de maior dinamismo e melhor dotado de infraestruturas. A montagem de novas plantas (*greenfields*) industriais que requerem escala e densidade urbanas e econômicas tende a ser realizada no Centro-Sul, o que indicia que estaríamos caminhando para um novo ciclo de reconcentração espacial da produção, da renda e da geração de empregos de qualidade.

Torna-se indispensável analisar os diversos casos concretos de blocos de investimentos potentes e concentrados no tempo e no espaço que o Brasil realiza no momento, com destaque para a IIRSA e o PAC.

A IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana) (<http://www.iirsa.org>) corresponde a uma ação de doze países sul-americanos buscando a maior integração física das infraestruturas logísticas, energéticas e de telecomunicações (banda larga, basicamente). Seus Eixos de Integração e Desenvolvimento dispõem sobre a organização do espaço sul-americano em faixas multinacionais que concentram fluxos de comércio atuais e potenciais para promover o desenvolvimento de negócios e o aumento do valor adicionado com o adensamento e a maior integração das cadeias produtivas presentes na área da iniciativa.

Pretende-se assim, simultaneamente, construir um espaço sul-americano mais integrado e uma plataforma privilegiada para o relacionamento com o resto do mundo.

A Iniciativa discutiu e aprovou obras de interesse bilateral e subcontinental, desenhando diversos suportes financeiros para os projetos em execução e buscando a harmonização dos regimes e marcos normativo, regulatório, institucional e administrativo que agilize a interconexão e a operação dos sistemas de transportes, energia e telecomunicações.

Compõe-se de um portfólio de projetos, enfeixados em 31 projetos-âncora, que tem por base uma avaliação das sinergias possibilitadas pelos serviços de logística na área de influência que recebem os impactos de tais projetos, mas, infelizmente, nada ou muito pouco foi articulado em termos de ações que têm sensibilidade para

a dimensão territorial desse processo de crescimento. O IIRSA corre assim o risco de apenas sancionar fluxos existentes, sem uma visão sistêmica das oportunidades e inter-regionalidades que poderia explorar na escala continental.

Outro macroprojeto do governo brasileiro, o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) (<http://www.brasil.gov.br/pac>), lançado em 2007, procura mobilizar um poderoso bloco simultâneo de inversões em infraestrutura. O conjunto dos investimentos programados está organizado em três eixos: Infraestrutura Logística (construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias); Infraestrutura Energética (geração e transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis) e Infraestrutura Social e Urbana (saneamento, habitação, metrô, trens urbanos, universalização do programa Luz para Todos e recursos hídricos).

Pela sua dimensão e complexidade, o PAC deveria estar inserido em um processo permanente de planejamento territorial. Só assim poderia cumprir seus objetivos declarados (de forma muito generalista) (BRASIL, 2011d) de ativar áreas deprimidas e articular as mais aptas aos impulsos de crescimento, estimulando a eficiência produtiva e a produtividade dos aparelhos econômicos regionais. Entretanto, esses meros projetos de crescimento econômico circunscritos e ancorados apenas no suporte infraestrutural e na mais rápida e eficiente exploração de recursos naturais encontram enorme dificuldade em se transformar em uma estratégia nacional e latino-americana de desenvolvimento e planejamento territoriais.

Recentemente o Governo Dilma Rousseff lançou alguns planos que possuem temáticas que dialogam com a questão das desigualdades inter-regionais.

O Plano Brasil Maior – <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/> (BRASIL, 2011b), lançado no segundo semestre de 2011, que procura estimular a inovação e a competitividade industrial, apresenta apenas breve menção a:

Ações Especiais em Desenvolvimento Regional que visam a inserir o Plano Brasil Maior em todas as unidades da Federação por meio da articulação entre agentes públicos e privados: Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR - coordenada pelo Ministério da Integração Nacional - MI); Territórios da Cidadania (Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA); Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP-APL/MDIC); Rede Nacional de Informações sobre Investimentos (Renai/MDIC); e Rede Nacional de Política Industrial (RENAPI/ABDI).

Entretanto, apresenta importante referência à necessidade de transformação do padrão de oferta de bens (na mesma linha do que defenderemos ao final deste ensaio), propondo ações que visem ao

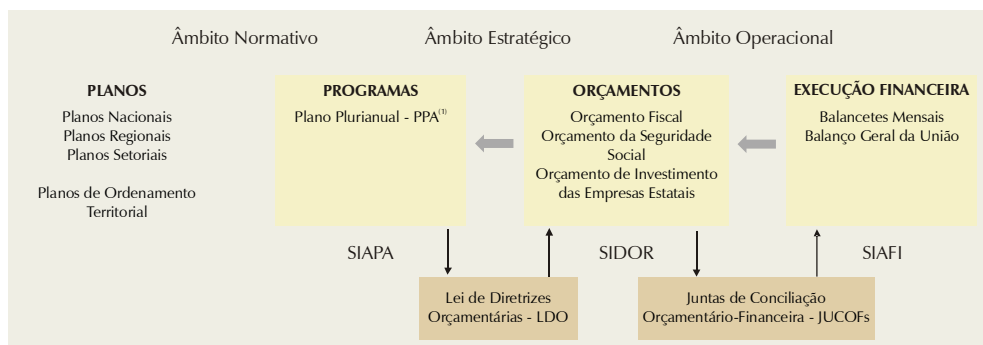
Bem-Estar do Consumidor, com a busca da ampliação da oferta de bens e serviços ao consumidor por meio de: acessibilidade e comodidade, com crédito mais adequado ao consumidor; conformidade a padrões e normas mundiais, em especial na saúde, segurança e sustentabilidade ambiental; e ampliação da variedade de produtos e serviços, melhoria logística e maior eficiência na cadeia de suprimentos.

O Plano Brasil Sem Miséria (BRASIL, 2001a) pretende alcançar (através de um processo de “em busca ativa”) os 16,2 milhões de pessoas (aquelas que habitam lares cuja renda familiar é de até R\$ 70 por pessoa), que constituem o núcleo da pobreza extrema no País. Serão perseguidas essas metas por meio de transferência de renda, acesso a serviços públicos (nas áreas de educação, saúde, assistência social, saneamento e energia elétrica) e ações de inclusão produtiva (via economia popular e solidária e qualificação profissional).

O Projeto de Lei do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 – Plano Mais Brasil (BRASIL, 2011c) definiu 11 desafios para o Brasil. Segundo o documento, há uma visão estratégica, participativa e territorializada para o planejamento governamental, que pretende “possibilitar a valorização da diversidade e enxergar o território a partir dos recortes das políticas e de seus impactos”, com destaque para o Primeiro Macrodesafio “Projeto Nacional de Desenvolvimento: apoiado na redução das desigualdades regionais e entre o rural e o urbano e na continuidade da transformação produtiva ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda”. Cabe ressaltar também a existência, dentre os 65 Programas Temáticos, do denominado “Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economia solidária”, que pretende despende o montante de R\$ 43 bilhões para a redução das desigualdades inter-regionais e interpessoais.

O instrumento do PPA é importante e constituiu um avanço da Constituição de 1988, embora apresente limitações, impostas também pela conjuntura econômica que lhe deu origem. O sistema de planejamento proposto (figura 1) buscava criar elementos importantes que promovessem a continuidade da ação pública, construindo um arranjo programático-operacional assentado na trilogia PPA-LDO-LOA.

FIGURA 1 - ESQUEMA DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO FORMULADO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988



FONTE: GALVÃO; BRANDÃO (2003)

NOTA: SIAPA - Sistema Integrado de Administração Patrimonial; SIDOR - Sistema Integrado de Dados Orçamentários; SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal.

(1) O PPA ocupou o espaço vazio dos Planos, avançando no âmbito normativo do planejamento, que possui significado político mais expressivo.

No texto constitucional, são os Planos Nacionais, Regionais, Setoriais e de Ordenamento Territorial que devem se ajustar ao PPA e não o contrário – o que pode ser observado através do sentido da seta que une as caixas dos “Planos” e dos “Programas” –, como se apenas os meios devessem condicionar inexoravelmente os fins almejados e não, também, o inverso (GALVÃO; BRANDÃO, 2003).

A conjuntura econômica do momento constituinte condicionou enormemente a redação da nova Carta.

A Constituinte, ao trabalhar em ambiente de forte crise econômica e desequilíbrio das finanças públicas nacionais e sob pressão de reivindicações populares antes reprimidas, não consegue superar a concepção normativa e reducionista do planejamento governamental herdada dos militares e seus tecnocratas. Tal dificuldade é revelada não só pelo conteúdo dos artigos da Constituição Federal (art.165, 166 e 167, principalmente) mas até mesmo pela localização do assunto na estrutura que organiza o texto constitucional. Os artigos referidos integram o Título VI – Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II – Das Finanças Públicas, Seção II – Dos Orçamentos. Ou seja, [...] o planejamento governamental foi concebido sob um enfoque normativo e economicista. Ignorou-se a nova e muito mais complexa realidade política, social, cultural e econômica. Não foram considerados os avanços do conhecimento sobre os processos de governo nem as teorias e práticas de planejamento público moderno que buscam integrar as dimensões e os recursos políticos, econômicos, cognitivos, organizativos e outros em uma perspectiva estratégica (GARCIA, 2000, p.8).

A chamada Constituição Cidadã deixou muito a desejar quanto às temáticas do planejamento e desenvolvimentos territoriais/regionais. O que resultou desde então foi a composição de um Estado gerencial, que desenvolveu no interior de seus aparelhos verdadeiros escaninhos e bastiões “orçamentaristas”, que ganharam paulatina precedência quanto às questões estratégicas do desenvolvimento e do planejamento do País.

Mesmo no rico processo constituinte concluído em 1988, as funções de planejamento que deveriam caber ao governo federal não foram integralmente recompostas. Alguns dos principais instrumentos do planejamento ficaram à deriva por todo o texto constitucional, tendo-se resguardado apenas seu componente programático-operacional, aquele mais ligado aos orçamentos. Optou-se por não estabelecer referências claras para os Planos e respectivos processos de sua elaboração. Assim, os Planos Nacionais, Regionais, Setoriais e de Ordenamento Territorial, as figuras substantivas do âmbito normativo, aparecem sem menção a prazos, critérios ou responsáveis por sua realização (GALVÃO; BRANDÃO, 2003, p.189).

O PPA 2012-2015, por exemplo, promete “a incorporação da dimensão territorial na orientação da alocação dos investimentos” e “identificar as entregas de bens e serviços à sociedade, resultantes da coordenação de ações orçamentárias,

não orçamentárias, institucionais e normativas”, mas a tradição recente aponta que a lógica orçamentária sobredeterminará as demais ações.

A lógica orçamentária e os interesses setorialistas e conservadores não deixam avançar ações estruturantes, como as que foram propostas no trabalho encomendado pelo Ministério do Planejamento a importantes pesquisadores, em 2008, o Estudo da Dimensão Territorial do Planejamento (BRASIL, 2008), que possuía importantes orientações para a ação pública em sua dimensão espacial, mas foi engavetado.

Infelizmente os planos e os investimentos realizados atualmente possuem insuficiente preocupação com a dimensão regional/espacial.

Entendemos que a ênfase dos debates e da ação deveria ser colocada na busca por justiça territorial, na construção de cidadania e nas potenciais e efetivas inversões de capital produtivo, com alto potencial e qualidade de geração de encadeamentos intersetoriais, impostos, empregos e divisas. Sobretudo torna-se desafiador discutir e orientar a implementação de políticas públicas que busquem colocar as forças inovacionais e produtivas regionais a serviço do desenvolvimento sustentado, social e soberano. Mas o próprio Estado precisa ser reaparelhado para fazer frente e contrarrestar os interesses conservadores e cosmopolitas que conspiram contra a definição de um projeto nacional de desenvolvimento.

2 DECISÕES, ESTATALIDADES, NÍVEIS DE GOVERNO FEDERATIVO E ESCALAS ESPACIAIS: desafios teórico-metodológicos para a ação estratégica e coordenativa

O exercício teórico-metodológico aqui proposto busca colocar no centro da análise a problemática das decisões e do poder de comando de agentes e sujeitos concretos, que operam em variadas escalas espaciais, nas disputas em torno da produção social de determinado espaço (BRANDÃO, 2011). O aparato crítico conceitual a ser construído e acionado deve qualificar as novas formas de produção social e política do espaço, que coloquem as questões do poder e dos processos decisórios dos agentes dominantes (Estado e Grande Empresa) no centro da análise e da ação. A análise do sistema decisional (público e privado) deve avançar mediada pelas determinações de que no caso brasileiro trata-se de um Estado Federativo específico.

Uma visão integrada e coordenativa da ação do Estado, em seus três níveis de governo, sob uma perspectiva das escalas espaciais, necessita avançar no Brasil a fim de se avaliarem os processos e os mecanismos de transferência de atribuições e de delegação de tarefas, capazes ou não de especificar as estruturas de poder (nas diversas escalas), qualificando até que ponto foi realizada ou não alguma transferência espacial de decisões, numa espécie de “des ou re-hierarquização” de relações intergovernamentais, que lograria mudanças nas estruturas e estratégias e redistribuição territorial de poder. Nessa abordagem seria preciso estudar os *modos*

particulares de reordenamento espacial do poder estatal. A análise crítica dos processos de *downscaling state* precisa avançar no Brasil. É imperioso ainda investigar e realizar profundas avaliação e qualificação da capacidade do Estado e de sua institucionalidade de definir e implementar políticas, explicitando sua territorialidade e seus centros de decisão presentes em variadas escalas e instâncias.

As contribuições de Neil Brenner (2004) sobre as transformações nos novos *state spaces* e o reescalamento da estatalidade são fundantes para se promoverem investigações sobre a dimensão espacial do processo de desenvolvimento que analisem o Estado, a estatalidade e as decisões intertemporais e interesaciais, e as complexas cadeias de reação a decisões tomadas por agentes e sujeitos produtores do espaço social em múltiplas escalas espaciais (BRANDÃO, 2011).

Ampliar a interpretação da ação estatal para além do aparelho de Estado envolve tratar da estatalidade, que compreende o conjunto de relações sociais distintivas incorporadas ou expressas através das instituições do Estado (BRENNER, 2004).

Esse debate, que poderia ser denominado de reescalamento territorial do Estado, difícil e necessário no Brasil, será apenas apontado neste ensaio, por exigir agenda coletiva e de longo prazo para sua implementação e evolução. Tal agenda deveria avançar na investigação de como o Estado e a estatalidade se especificam e particularizam nas escalas espaciais e níveis governamentais infranacionais.

Discutir tal reescalamento estatal e da estatalidade pode contribuir para a formulação de estratégias territorializadas de desenvolvimento mais consistentes e efetivas. Essas estratégias, para sua adequada consecução, exigem uma abordagem das diversas escalas espaciais que se articulam no território em que se quer promover determinado processo de desenvolvimento.

Propõe-se, aqui, que o refinamento analítico requerido passa pela centralidade das decisões e do 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 reação das decisões tomadas (por agentes e sujeitos sociais que operam em variadas escalas espaciais). A interação permanente entre atores, agentes e sujeitos forja e transforma estruturas, estratégias e determinados campos espaciais e arenas de luta e de conflituosidade.

É imperioso se concentrar na análise dos agentes cruciais e em seus efeitos de dominação, buscando entender, orientar e ordenar processos complexos, bem como averiguar estruturas decisórias e a natureza da atuação dos agentes, procurando entender como vai se redefinindo, no processo histórico e conjuntural, o modo de relacionamento entre os heterogêneos espaços urbano-regionais. É preciso elaborar instrumentos analíticos de uma economia política da manifestação dos processos sociais no espaço, problematizando estruturas e sujeitos produtores dos espaços.

Neste contexto, os estudos urbano-regionais devem assumir a conflitualidade inerente e a contenda perene de interesses múltiplos e seus variados *loci* de possibilidade de concertação, ou não, de projetos em disputa e das coalizões e arco de alianças que vão se armando em cada conjuntura histórica e territorial. Parte-se do pressuposto de que o processo de desenvolvimento, necessariamente tenso, exige a assunção da conflitualidade, a dinâmica de ação das facções das classes sociais e a *identificação dos sujeitos sociopolíticos portadores de decisão transformadora*.

Os processos de interação entre agentes e sujeitos

se delimitan, en un contexto histórico dado y bajo ciertas formas, determinados campos espaciales a los que dan ciertos contenidos no sólo simbólicos sino también materiales, [...] ligados a la asignación de competencias legales, facultades laudatorias, recursos económicos, etc. Dichos contenidos dan sustento fáctico a las mencionadas estrategias, las que, por su parte, otorgan una traducción espacial a los intereses contradictorios y a las relaciones de poder bajo las que se despliegan (FERNÁNDEZ, 2010, p.306).

Se a reprodução social da vida deve ocupar papel central na análise, por outro lado os atores, agentes e sujeitos não são autômatos que obedecem imediatamente a leis gerais de movimento que determinem suas ações. Antonio Carlos Moraes (2002) coloca com clareza a importância de termos presentes em nossas pesquisas as questões da consciência, da individualização e da subjetividade ao se analisarem as decisões e seu desencadeamento de “séries causais”, não como mero universo reativo das “causas” infraestruturais econômicas:

As formas espaciais são produto de intervenções teleológicas, materializações de projetos elaborados por sujeitos históricos e sociais. Por trás dos padrões espaciais, das formas criadas [...] estão concepções, valores, interesses, mentalidades, visões de mundo. Enfim, todo o complexo universo da cultura, da política e das ideologias. Dizer que a produção do espaço é teleológica significa que ele envolve uma finalidade. [...] Trata-se de ação dotada de um sentido, atribuído pelo executante. Um movimento que necessariamente se realiza através de sujeitos, individuais e/ou coletivos, que, ao agirem, desencadeiam séries causais. Isso coloca o imperativo de se compreenderem as motivações envolvidas para dar conta da produção do espaço, pois são elas que impulsionam os sujeitos. Os atores são movidos por necessidades, interesses, desejos e sonhos (MORAES, 2002, p.16).

As formas espaciais produzidas pela sociedade manifestam projetos, interesses, necessidades, utopias. São projeções dos homens (reais, seres históricos, sociais e culturais) [...] Um processo ininterrupto onde o próprio ambiente construído estimula as novas construções. Isto é: a paisagem é ao mesmo tempo um resultado e o alimento dos projetos de produção do espaço. A práxis humana implica a constante edificação de formas não naturais, alimentadas por pré-ideações que têm o espaço vivenciado como estímulo (MORAES, 2002, p.22).

Discutindo a posição de Marx nesta questão, Sereni (1973, p.63) afirma que este atribui ações a:

agentes que não são apenas econômicos e estruturais, senão também *superestruturais*. É precisamente da multiplicidade e entrecruzamento de agentes e ações, internos e externos, de onde se faz derivar a *não unilinearidade* da sucessão de formações sociais ou da evolução de suas instituições, respeito às quais, portanto, ficam abertas *diversas* alternativas.

As análises concretas requerem a investigação criteriosa dos interesses (não só das identidades!) regionais, a concentração no estudo das estruturas espaciais, escalares e políticas, da estruturação do *place*, do habitat, da vida cotidiana e dos projetos e práticas dos sujeitos, tanto dos sujeitos constituídos e em constituição, quanto daqueles a constituir, articulando contextos e lógicas situadas, hierárquica e espacialmente, e ações.

Pierre Bourdieu, em *O singular e o plural*, sustenta que

As lógicas das práticas inscritas na história e no tempo são imanentes às práticas porque estas são ações, e não comportamentos [...] As maneiras de dizer ou fazer aplicam-se aos atos de linguagem e às ações. Suas determinações devem ser consideradas como estritamente sociais, por serem contestadas e insistentes, mas permanecem inteiramente imanentes às situações. Com efeito, os agentes põem em prática, naquilo que dizem e fazem, lógicas que poderíamos chamar de “concretas” porque levam em conta a situação (ou encadeamento de situações), embora não correspondam a ela da maneira estereotipada e autorizada pelas análises em termos de esquemas. [Nada nos deve] desviar de uma interrogação sobre as práticas compreendidas como ações, ou seja, como atos intencionais, inscritos na temporalidade para agir sobre o mundo (BOURDIEU, 2005, p.152).

O desenvolvimento desigual, envolvendo processos de dominação e irreversibilidades diferenciais, impõe hierarquias, relações de força assimetricamente constituídas e exercidas por variados veículos de poder. São erguidas estruturas com complexidade díspar, com potência assimétrica e heterogênea, configurando lógicas hierarquizadas. A discussão destes processos e forças desemboca na questão terminal do poder diferencial de capacidade de decisão, fruto de uma correlação de forças que está sintetizada no processo de hegemonia. Como processo síntese, o poder de comando, de dominação de classe, é exercido e legitimado tendo por base determinada equação política, que se configura em um arco de alianças, um pacto de poder, assentado em certa correlação de forças políticas, que dá direção e domínio das condições sociais em determinado território.

Segundo Brenner (2010), os Estados atuais operam como formas de organização territorial e têm passado por processos de reescalamentos com estratégia de “re-regulamentação” para construir novas capacidades institucionais.

Tais reescalamentos são processos altamente contestados e conflitantes, mediados por uma vasta cadeia de lutas sociopolíticas pelo controle hegemônico do espaço social que se articulam, por sua vez, em múltiplas escalas espaciais [...]. Os processos de reescalamento do Estado têm reconfigurado significativamente o relacionamento entre capital, instituições estatais e forças sociopolíticas territorialmente circunscritas. [Há também a] consolidação do que se define como novos espaços estatais para melhorar a capacidade de cada Estado de mobilizar o espaço urbano e regional como força produtiva (BRENNER, 2010, p.549).

Vimos trabalhando com alguns autores que proporcionam importantes *insights* sobre a centralidade das decisões, a premência em se analisarem os resultados e as consequências das decisões tomadas por agentes e sujeitos com poder (BRANDÃO, 2011). Precisamos analisar as decisões cruciais, e questionar em quais atores, agentes e sujeitos se apoiam, e qual o estatuto decisional destes. Alcouffe (2009), citando Furtado, fala da premência em se construir uma nova coerência teórica que levasse em conta a *desigualdade dos agentes*, mas sublinhando a *força da organização que a dominação trazia*. Bourdieu (1998) nos fala das cadeias de autoridade que expressam as articulações de força que se estruturam na sociedade.

Alejandro Roíman (1974) apresentou importante contribuição ao discutir os efeitos espaciais gerados pela ação dos tomadores de decisão no sistema capitalista dependente periférico. Defendeu a necessidade de se analisar simultaneamente “a identificação dos agentes decisoriais que operam no marco do poder econômico e político de cada uma das formações sociais e o efeito espacial gerado pelos agentes que se concreta em uma específica estrutura urbano-regional em cada sistema social estudado” (ROFMAN, 1974, p.42).

Quanto aos agentes dominantes, é preciso distinguir a tomada de decisão pública da tomada de decisão privada. Examinar minuciosamente a tomada de decisão privada da “*clase propietaria, que tiene poder de definir las unidades de decisión que operacionalizan el funcionamiento del sistema*” (ROFMAN, 1974, p.25), com destaque para as decisões sobre o processo de inversão de capital. Esquadrinhar os instrumentos e as formas do exercício do poder estatal, posto que “*la acción del Estado queda así configurada como un proceso ininterrumpido de decisiones [...] y en lo particular y de acuerdo con cada coyuntura histórica, es la resultante de la lucha de intereses sectoriales del bloque dominante que se desarrolla en su seno*” (ROFMAN, 1974, p.27).

A análise da lógica e dos interesses ao longo das cadeias de decisões e reações a decisões tomadas é essencial, pois “as decisões empresariais sobre compra, venda, desenvolvimento de ativos e estratégias competitivas desempenham, todas elas, papéis num cenário geográfico” [...] “Por que é importante estudar o comportamento das empresas nas economias regionais? As decisões empresariais conformam tanto a distribuição inter-regional da atividade econômica quanto a qualidade e natureza do trabalho dentro das regiões” (MARKUSEN, 2005, p.64-65).

Os estudos pormenorizados, em cada espaço-tempo, dos *projetos hegemônicos*, segundo Jessop (2007), tornam-se centrais a fim de se analisarem os compromissos instáveis, as estruturas, as forças e estratégias políticas e ideológicas que dão forma ao Estado e suas bases sociais de apoio e oposição.

Contra toda sorte de “somatória de extorsões” (KOWARICK, 1981) que as espoliações socioterritoriais promovem, é preciso que analisemos também as contra-ações das forças emancipatórias e reivindicativas, pois formas de planejamento insurgente e subversivo (RANDOLPH; GOMES, 2010) são experimentadas na escala do lugar, buscando a justiça espacial (SOJA, 2010).

Os projetos hegemônicos buscam angariar o apoio das forças sociais relevantes, pelo menos momentaneamente, em cada conjuntura histórica (JESSOP, 2007).

Daí a importância em se analisar o papel do Estado e da estatalidade, pois é preciso entender sua lógica, instrumentos e ações seletivas, desaguando na questão do papel da regulação e dos limites e possibilidades da ação planejadora, frente aos vários interesses. Não obstante, os conflitos internos ao aparelho do Estado são constitutivos, posto que “a existência de comunidades discursivas distintas, de visões de mundo e interesses conflitantes, e as diferenças de recursos dos atores sociais, inclusive comunicacionais, condicionam as práticas de planejamento territorial e suas abordagens” (COSTA, 2008, p.106).

3 DECADÊNCIA DO PLANEJAMENTO REGIONAL, ESPECIFICIDADES DO FEDERALISMO BRASILEIRO E O PROCESSO RECENTE DE REESCALONAMENTO DO ESTADO

No Brasil, no período pós-1980, as instâncias de coordenação foram sendo desmontadas, o que fez com que prevalecesse uma perspectiva setorialista e compartimentadora nas decisões públicas. Quem planeja, qual a natureza da ação dos planejadores e qual o seu poder são perguntas importantes que devemos realizar.

Sobre esses pontos, as análises de Cintra e Andrade (1978, p.19) continuam bastante atuais, acerca dos limites e constrangimentos à ação planejadora e o papel subordinado e limitado dos planejadores:

longe de transformação do ambiente, propiciando certeza, coordenação e credibilidade, os planejadores ou são colocados à margem dos centros de decisão, sendo ignorado o que propõem ou aconselham, ou vão, gradualmente, tornando-se indistinguíveis do ‘ambiente’ em que se encontram. [...] ‘Os planejadores carecem de poder. Não podem determinar, a despeito da oposição, o que seus governos vão fazer. Apenas pequena parte da alocação de recursos é feita de acordo com o plano. A despesa planejada frequentemente não aparece no orçamento. As decisões quanto à distribuição de recursos são tomadas pelas lideranças políticas, pelo pessoal dos órgãos executivos e fazendários numa série de encontros *ad hoc*, durante todo o ano. Os planejadores carecem, também,

de conhecimentos. Quando tomam decisões, são incapazes de determinar-lhes as consequências. Quer porque percam na luta pelo poder para os que se situam na área financeira, quer, simplesmente, por não poderem controlar os eventos futuros, os planejadores são incapazes de alcançar os objetivos estabelecidos em seus planos.

Com a desmontagem da institucionalidade planejadora e a decadência (fim?) do planejamento regional, um vácuo se instalou. Leonardo Guimarães Neto (1996, p.27) afirma:

Algumas avaliações recentes foram realizadas a respeito do planejamento regional, tentando identificar aspectos da sua crise. As razões apresentadas são múltiplas. Ora passam, no regime autoritário, pela perda de autonomia do planejamento no trato das questões regionais, associada às práticas autoritárias que não somente reduziram o ímpeto reformista das primeiras experiências, como concentraram as decisões políticas, reduzindo a influência dos grupos sociais regionais e locais, limitando, significativamente, o âmbito dos projetos regionais de desenvolvimento. Acrescente-se ainda, neste particular, o reforço que representou esta centralização das decisões à prática de atuação fundamentada numa perspectiva setorial, a partir da qual a visão integrada e articulada dos espaços passa a ter cada vez menor importância. Sem poder de coordenação e sem recursos para articular projetos, as entidades regionais que começavam a marcar presença veem sua ação ser paulatinamente reduzida e fragmentada.

Mesmo depois da mudança governamental de 2003 e retomada dos discursos e da reinstalação formal de alguma institucionalidade (com destaque para a recriação da Sudene), a instauração e a recomposição de mecanismos, instrumentos e arenas de coordenação de políticas, indispensáveis para se avançar no planejamento regional, encontram-se travadas.

Por exemplo, a Constituição de 1988 assegurou em sua Seção IV, denominada Das Regiões, a necessidade de estruturação de um aparato de planejamento regional em lei complementar:

Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando ao seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais:

1º Lei complementar disporá sobre:

I - as condições para integração das regiões em desenvolvimento;

II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.

Entretanto, quase um quarto de século se passou e nada foi realizado nesse sentido.

As razões para esse fracasso da ação planejadora regional também estão ligadas às especificidades de nosso federalismo. Os limites do pacto territorial do poder na escala nacional determinaram que sempre se precisou oscilar entre o centralismo e o localismo municipalista, além de ter em seu interior forte presença dos governos estaduais e seus mandatários.

O trânsito cíclico secular, em constante movimento pendular (de média duração) entre duas tendências contraditórias: ora o centralismo autoritário, ora o mandonismo local, foi imposto pelas coalizões entre uma burocracia centralizadora e os grandes proprietários, o que foi viabilizando, em etapas sucessivas, a consolidação do Estado Nacional brasileiro (CAMARGO, 1993).

Ambas as tendências [centralismo e localismo/regionalismo] estão presentes no decurso da constituição do sistema político brasileiro. A onipresença do Estado advém da herança burocrática e patrimonial da colonização portuguesa e teve continuidade, após o interregno descentralizante republicano do início do século, no ciclo centralizador varguista do pós 30 e no centralismo autoritário do regime militar pós 64. Por outro lado, a persistência do “coronelismo” explica-se pela presença marcante do latifúndio na história do País, que sempre prevaleceu à presença de um Estado aparentemente forte, mas, de fato, débil e longínquo para controlar os grandes proprietários de terra espalhados pelo País (CAMARGO, 1993, p.5).

A síntese realizada por Vicente Rodriguez (1994, p.338) demonstra a natureza funcional do pêndulo federativo para uma economia e uma sociedade em rápido e profundo processo de transformação.

Foi entre períodos de “sístoles e diástoles” (centralização-descentralização) do Pacto Federativo que se expandiu a industrialização e se consolidou um mercado interno, com a integração do território num único espaço de acumulação, de caráter nacional. Isso transformou definitivamente a base produtiva e as representações sociais e políticas regionais.

Além desse pêndulo, outro destaque deve ser o papel (pessoal) desempenhado, no nível intermediário de poder federativo, pelos governadores dos (principais) estados brasileiros.

A política dos governadores, instituída e reforçada ao longo da década de 1980, está fundada no que Rodriguez (1994, p.348) denominou de *paradoxo político*: “os governadores são convocados nos momentos de crise mais aguda da República como fiadores políticos da Federação; porém esses governadores estão impossibilitados de se comprometer conjuntamente com uma ação política de tipo federal”.

Cabe aqui uma longa citação da primorosa análise realizada por Vicente Rodriguez (1994, p.348-349) da natureza da atuação dos governadores, que, embora redigida há 15 anos, continua precisa e atual:

- é um ator político com comportamento de negociador maximizador. Não tem agenda de negociação; quer o atendimento total de suas demandas e somente em função da obtenção de uma parte delas faz alianças. Nunca está disposto a ceder, pois já entra na negociação com perdas e precisa recuperá-las;

- tem uma ação individual. Não existe coletivo, nem no plano institucional, nem na representação ideológica. No plano institucional, mobiliza seus recursos de poder para inutilizar os espaços institucionais coletivos e, no âmbito ideológico, os utiliza para maximizar suas demandas individuais. O sentimento para uma representação coletiva inexistente, portanto não entram em seus cálculos demandas como solidariedade social ou nacional;

- trabalha com agenda oculta. Raramente torna pública sua agenda política, sua ação política é regida por pleitos não explicitados. Nessas condições, resulta difícil estabelecer uma agenda de negociação, prioridades e alianças estáveis.

Desse modo, os governos estaduais, com fraca capacidade estatal (FERNÁNDEZ, 2006) governativa, disputam com seus congêneres competidores quem logrará acionar mais rápida e diretamente o poder da união, e “bypassar” instituições, disputando recursos e investimentos (públicos e privados), reforçando a guerra fiscal e dos lugares entre eles. Sem continuidade em suas políticas, desembocam frequentemente na utilização do processos de *layering* (criação de novas políticas e programas sem eliminação, ou implementação, das antigas), o que conduz a frequentes ações pontuais e conjunturalistas, sem qualquer direcionamento estratégico.

O País consolida um jogo federativo em três níveis, em que o intermediário não possui orientação e capacidade coordenativa de realizar a mediação para cima e para baixo, enquanto o municipalismo localista não logra constituir uma escala supralocal de articulação.

Assim, são criados constrangimentos enormes para que os programas ou planos ganhem a dimensão do que Ignácio Rangel denominou de projeto, em que se enfeixassem bons projetos, ultrapassando sua lógica isolada, em uma visão sistêmica, por movimentos sucessivos de construção de consistência, inclusive territorial, pelo menos de produção de lógicas supralocais ou microrregionais.

Contraditoriamente o centralismo/localismo não logra atingir o lugar, a vida cotidiana carente de ação criadora de cidadania do Estado. Contra as ações fragmentadas e tópicas, seriam necessárias aproximações sucessivas e ingresso no sítio para atingir adequadamente o lugar (*place*), o *sítio*, em que a atuação pública é mais necessária, sobretudo nas porções territoriais mais débeis. O lugar é a expressão do singular que precisa ser captada nas ações públicas emancipatórias e é o lócus último da efetivação e da efetividade dessas ações. As ações de indução pública e coletiva devem ultrapassar a simples lógica e racionalidade do mercado e construir a

competitividade sistêmica, contrária à simples especialização em vantagens naturais reveladas (que em sua maioria dos espaços regionais mantém frágeis ou ausentes vínculos com sua hinterlândia e o território do seu entorno mais imediato), estimulando renovadas formas de relacionamento entre natureza, economia e cultura em todo o território nacional (LASTRES *et al.*, 2010, p.450).

Para essa longa construção de ação planejadora, com justiça espacial – respeitadora das contra-re-ações protetoras da sociedade atingida e portadora de ações e reações de resistência e de encadeamentos de vetos, passíveis de constituir coalizões alternativas e insurgentes –, é preciso promover a produção de cidadania, pedagogia civilizatória e politização que logre agir contra todas as formas de *fascismo territorial*, pois:

Como a segunda vertente de fascismo paraestatal, o *fascismo territorial* existe sempre que atores sociais com forte capital patrimonial *retiram ao Estado o controle do território* onde atuam ou neutralizam esse controle, cooptando ou violentando as instituições estatais e *exercendo a regulação social sobre os habitantes do território sem a participação destes* e contra os seus interesses (SOUSA SANTOS, 2006, p.85).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procuramos, ao longo deste ensaio, apontar algumas pistas sobre a situação atual do planejamento regional no Brasil e a necessidade de abordagens e ações sistêmicas. Porém, a passagem das elaborações teóricas – um patrimônio científico de mais de meio século – para o balanço das experiências e a sistematização dos desafios teóricos, analíticos, sociais e políticos visando à implementação de políticas públicas de desenvolvimento urbano-regional não é algo trivial ou que possa ser projeto pessoal de qualquer pesquisador ou instituição isolada. Deve ser assumida coletiva, social e politicamente pela sociedade, de forma ampla e crítica.

Se por desenvolvimento entendermos um processo de *exercitar opções alternativas* frente a uma temporalidade construída e não-imediata, apta a sustentar escolhas, apresentando trajetórias abertas, sujeitas a decisões estratégicas e embates em contexto de incontornável diferenciação de poder (de comando sobre o destino de determinada sociedade), precisamos entender que, ao contrário da preservação de privilégios que representa o processo de crescimento econômico, o desenvolvimento é tensão. É distorcer a correlação de forças, importunar diuturnamente as estruturas e coalizões tradicionais de dominação e reprodução do poder. É exercer em todas as arenas políticas e esferas de poder uma pressão tão potente quanto o é a pressão das forças sociais que perenizam o subdesenvolvimento. Assim, carecemos de melhor identificação e qualificação dos limites e das potencialidades de construção de estratégias de desenvolvimento que possam avançar maiores níveis de integração e coesão social físico-territorial e econômica do País nos próximos anos, valorizando o trunfo de nossa diversidade e criatividade, enfrentando o encadeamento das ações de veto dos projetos hegemônicos.

As problemáticas nacional e regional são mais do que decisivas e atuais no Brasil. São recorrentes, se entrecruzam e se confundem, tornando-se constitutivas e cruciais para qualquer reflexão acerca de possíveis alternativas estratégicas futuras de desenvolvimento para o País.

Será necessário superar o caráter setorial e de compartimentação das políticas públicas e provocar a transversalidade e a intersetorialidade das mesmas no sentido de fazê-las confluir no território. Entretanto, pouco de concreto tem se experimentado nesse sentido e muitos desafios futuros são colocados para a sociedade brasileira buscar construir novas estatalidades e processos duráveis de coesão multidimensionais e em variadas escalas espaciais.

Não adianta conceber belos programas e planos com pouca atenção às determinações ou consequências espaciais e, depois, “territorializá-las” *ex post* ou ao longo de sua implementação.

O planejamento regional no contexto atual parece ser considerado uma utopia, mas sempre se deve buscar utopias.

REFERÊNCIAS

- ALCOUFFE, Alain. Furtado, o Brasil e os economistas franceses: influências cruzadas. In: COELHO, Francisco S.; GRANZIERA, Rui G. **Celso Furtado e a formação econômica do Brasil**. São Paulo: Atlas/OEB, 2009. p.34-46.
- BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e constituição**. São Paulo: M. Limonad, 2003.
- BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1998.
- BOURDIEU, Pierre. O singular e o plural. In: ENCREVÉ, Pierre; LAGRAVE, Rose-Marie (Coord.). **Trabalhar com Bourdieu**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- BRANDÃO, Carlos. Estratégias hegemônicas e estruturas territoriais: o prisma analítico das escalas espaciais. **Revista Bahia Análise e Dados**, Salvador: SEI, v.21, n.2, p.303-313, abr./jun. 2011.
- BRANDÃO, Carlos. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Ed. Unicamp, 2007.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, 2011a. Disponível em: <<http://www.brasilsemmiseria.gov.br/>>.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Brasil maior: inovar para competir. Competir para crescer. Plano 2011/2014**. Brasília: MDIC, 2011b. Disponível em: <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/>>.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estudo da dimensão territorial para o planejamento**. Brasília: MPOG, 2008. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=156&sub=181&sec=10>>.

- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 – Plano Mais Brasil**. Brasília: MPOG, 2011c. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/>>
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Programa de Aceleração do Crescimento**. Brasília: MPOG, 2011d. Disponível em: <<https://www.pac.gov.br/>>.
- BRENNER, Neil. A globalização como reterritorialização: o reescalonamento da governança urbana na União Europeia. **Cadernos Metrópole**, São Paulo: EDC, v.12, n.24, p.535-564, jul./dez. 2010.
- BRENNER, Neil. **New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood**. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- CAMARGO, Aspásia. Inflação e federalismo. **Braudel Papers n.3**, São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, n.3, 1993. Disponível em: <http://pt.braudel.org.br/publicacoes/braudel-papers/downloads/portugues/bp03_pt.pdf>.
- CINTRA, Antônio O.; ANDRADE, Luiz A. Planejamento: reflexões sobre uma experiência estadual. In: CINTRA, Antônio O.; HADDAD, Paulo R. (Org.). **Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- COSTA, Marco Aurélio. Da razão instrumental à razão comunicativa: o percurso do planejamento na modernidade e as abordagens pós-positivistas. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro: Ippur/UFRJ, v.22, n.2, p.89-113, ago./dez. 2008.
- FERNÁNDEZ, Victor Ramiro *et al.* **Capacidades estatales y desarrollo regional: realidades y desafíos para América Latina**. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral, 2006.
- FERNÁNDEZ, Victor Ramiro. Desarrollo regional bajo transformaciones transescalares. Por qué y cómo recuperar a escala nacional? In: FERNÁNDEZ, Victor Ramiro; BRANDÃO, Carlos. **Escalas y políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina**. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2010.
- FURTADO, Celso. Entrevista a Eduardo Kulgemas. Dossiê Celso Furtado. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, v.6, n.8, p.379-415, maio 2011.
- GALVÃO, Antônio Carlos F.; BRANDÃO, Carlos A. Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio; GALVÃO, Antonio Carlos F. (Org.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Ed. Unesp, 2003. p.187-205.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003**. Brasília: IPEA, 2000. (Texto para discussão, n.726).
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. A experiência brasileira de planejamento regional na perspectiva do Nordeste. In: HOLTHUS, Manfred *et al.* **A política regional na era da globalização**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1996.
- JESSOP, Bob. Estratégias de acumulação, formas estatais e projetos hegemônicos. **Ideias**, Campinas: Unicamp, Instituto de Filosofia e Ciências, v.14, n.1/2, p.101-135, 2007.

KOWARICK, Lúcio. Espoliação urbana. In: MOISÉS, José Álvaro. **Cidade, povo e poder**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. (Coleção Cedec, 5).

LASTRES, Helena et al. O apoio ao desenvolvimento regional e aos arranjos produtivos locais. In: ALÉM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fábio (Org.). **O BNDES em um Brasil em transição**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010. p.437-451.

MARKUSEN, Ann. Mudança econômica regional segundo o enfoque centrado no ator. In: DINIZ, Clélio Campolina; LEMOS, Mauro Borges (Org.). **Economia e território**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005. p.57-75.

MORAES, Antônio Carlos R. **Ideologias geográficas: espaço, cultura e política no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2002.

OLIVEIRA, Francisco de. **Desenvolvimento, estado e sociedade: as relações necessárias, as coalizões possíveis e a institucionalidade requerida**. Brasília: IPEA, 2008. Seminário Desenvolvimento, Estado e sociedade: as relações necessárias, as coalizões possíveis e a institucionalidade requerida.

RANDOLPH, Rainer; GOMES, Pedro Henrique O. A contribuição da cartografia subversiva para o planejamento do espaço social. Caminhos para uma reflexão a respeito de "subversões" concretas. **Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona: Universidad de Barcelona, v.14, n.331 (29), ago. 2010. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-29.htm>>.

RODRIGUEZ, Vicente. Os interesses regionais e a federação brasileira. **Ensaio FEE**, Porto Alegre: FEE, v.15, n.2, p.338-352, 1994. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/1705/2072>>.

ROFMAN, Alejandro B. **Dependencia, estructura de poder y formación regional en América Latina**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 1974.

SERENI, Emilio. La categoría de formación económico-social. In: LUPORINI, Cesare et al. **El concepto de formación económico-social**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 1973.

SIQUEIRA, Hipólita. **Desenvolvimento regional recente no Brasil**. Rio de Janeiro: E-papers, 2010.

SOJA, Edward W. **Seeking spatial justice**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2010.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez, 2006.

THEIS, Ivo; GALVÃO, Antônio Carlos. Revisitando as concepções de espaço, território e região como fundamentos para as políticas públicas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.