



POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: DESAFIOS E POTENCIALIDADES NO BRASIL¹

Rainer Randolph²

Resumo

Diante das mudanças do atual contexto político no Brasil, nosso argumento é que se torna urgente (re)discutir novas agendas, arenas e arranjos institucionais para promover o desenvolvimento regional. Ao observar no país, a partir de 2012/13, esforço e fracasso da criação de uma segunda Política Nacional de Desenvolvimento Regional, o presente ensaio pretende realizar uma reflexão acerca da formulação de políticas regionais com a finalidade de contribuir para a compreensão destes processos por meio da identificação tanto dos (complexos) mecanismos que produzem os “fracassos” dessas empreitadas como também os processos (geralmente concomitantes) que os “naturalizam”, ou seja, que tornam “invisíveis” seu caráter de produto social e política. Mesmo as tentativas a encontrar, em estudos anteriores, outros formatos e arranjos políticos (sub-nacionais) a favor do desenvolvimento regional, apenas confirmaram que os presentes obstáculos institucionais no Estado e na sociedade irão impedir a realização de suas potencialidades eventualmente existentes. Por isto, o raciocínio aqui desenvolvido chegará ao resultado que essa situação e dinâmica não mudarão sem a criação de mecanismos políticos

Recebimento: 15/1/2018 • Aceite: 7/3/2018

¹ Uma primeira versão do presente trabalho foi apresentada sob o título “Políticas Públicas e Transformação do Espaço: os desafios às políticas de desenvolvimento regional no Brasil” no Encontro da ANPEGE em Porto Alegre, outubro de 2017.

² Doutor em Ciências Econômicas e Sociais pelo Universitat Erlangen-Nurnberg (Friedrich-Alexander), Alemanha. Professor Titular aposentado da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professor da Universidade Comunitária da Região de Chapecó – UNOCHAPECÓ, Chapecó, SC, Brasil. E-mail: rainer.randolph@gmail.com

alternativos que consigam potencializar as forças “subterrâneas” dos espaços de representação no cotidiano (Lefebvre) dos quais um “municipalismo libertário” pode ser uma opção.

Palavras-chave: Política de Desenvolvimento Regional. Agenda Regional. Arranjos Institucionais.

PUBLIC POLICIES AND REGIONAL DEVELOPMENT: CHALLENGES AND POTENTIALITIES IN BRAZIL

Abstract

Faced with the changes of the current political context in Brazil, our argument is that it becomes urgent to (re)discuss new agendas, arenas and institutional arrangements to promote regional development. By observing, since the years of 2012/13, the effort and failure in the country to create a second National Policy for Regional Development, the present essay intends to carry out a reflection on the formulation of regional policies with the purpose of contributing to the understanding of these processes by identifying both the (complex) mechanisms that produce the "failures" of these proposals, as well as the processes (generally concomitant) that "naturalize" them, that is, making their character of social and political product "invisible". Even attempts in our previous studies to find other (sub-national) political formats and arrangements in favor of regional development have only confirmed that the present institutional obstacles in state and society will prevent the realization of their potential. Therefore, the reasoning developed here will point to the result that this situation and dynamics will not change without the creation of alternative political mechanisms that are able to potentiate the “underground forces” of quotidian representation spaces (Lefebvre) of which a "libertarian municipalism" may be an option.

Keywords: Regional Development Policy. Regional Agendas. Institutional Arrangements.

Introdução

É quase consenso entre os especialistas em política e planejamento regional de que as duas últimas tentativas de formular e implementar uma política *nacional* de desenvolvimento regional não lograram sucesso. Na primeira tentativa, a formulação de uma proposta de desenvolvimento regional em escala nacional apenas foi formalizada por via do decreto presidencial Nº 6.047 de 22 de fevereiro de 2007. Ou seja, carecia da legitimidade que sua aprovação como lei poderia ter lhe proporcionado.

A segunda tentativa (PNDR II), ao procurar não repetir os equívocos de uma formulação “em gabinete”, ocorreu a partir de 2012 e contava com uma ampla mobilização, incentivada pelo Ministério da Integração Nacional (MI) e do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), de setores das populações em todos os estados brasileiros, manifestas em conferências regionais, macrorregionais e, finalmente, num Congresso Nacional que teve como resultado uma proposta amplamente debatida e, posteriormente, encaminhada à Presidência e ao Congresso Nacional onde tramita até hoje como projeto de lei que, aparentemente, tem pouca chance de ser aprovada como tinha sido originalmente concebida (ALVES, ROCHA NETO, 2014; BRANDÃO, 2014; VITTE, 2015).

Foi especialmente o estudo da PNDR II e sua contextualização na história brasileira de políticas de desenvolvimento regional – especialmente da década de 1950/60 – que nos levou a uma reflexão sobre a aparente “falta de sucesso” ou - como expressamos em outro lugar – esse “não acontecimento” da política e de seu desdobramento em medidas concretas de planejamento e gestão dos inúmeros e graves problemas de desigualdades regionais no país (RANDOLPH, BARBOSA, 2013; RANDOLPH, 2014c; RANDOLPH, MAGALHAES, 2017). A discussão sobre a “inexistência” de uma política regional no Brasil, declarada (e lamentada) por muitos autores precisava ser colocada em outros termos que permitiriam compreender o profundo caráter político-institucional desse “não acontecimento” e da necessidade de não desistir de investigações a respeito de um possível “potencial” de articulações políticas de desenvolvimento voltadas para os seus espaços regionais.

O presente ensaio, na base de investigações e reflexões anteriores, vai reunir uma série de elementos que podem ajudar a procura por novas propostas para a formulação de políticas que incorporam questões do planejamento e da gestão do espaço, uma reflexão sobre papel, ação e instituições do Estado, bem como a

importância daquilo que ficou conhecido com “movimentos sociais” ou “sociedade civil”.

Nosso argumento é que, ainda considerando o agravamento no atual contexto político no Brasil, é mais urgente do que nunca procurar e discutir novas agendas, arenas e arranjos institucionais para promover o desenvolvimento regional. Condição para isto é, como mencionado há pouco, a compreensão das razões estruturais dessa suposta “ausência” ou “inexistência” da política que, dialeticamente, precisa ser assumido como um “fato positivo”. Precisa ser interpretada – tanto quanto o próprio espaço – enquanto social e politicamente produzido – e não como falta de um objeto do mundo físico-natural que simplesmente não está presente.

Em outras palavras, é o objetivo do ensaio contribuir para a compreensão desses processos por meio da identificação dos (complexos) mecanismos que produzem tanto os “fracassos” como de processos (geralmente concomitantes) que os “naturalizam”, ou seja, que tornam “invisíveis” seu caráter de produto social e política. Algo que, talvez, em analogia ao fetichismo da mercadoria, possa ser denominado um “fetichismo” da decisão.

A elaboração do raciocínio apresentado vai chegar a um resultado que até poderia ser considerado nada muito inovador. Mas, dentro de uma perspectiva do avanço de correntes políticas neoliberais e populistas, nunca é demais destacar que nada mudará sem a criação de alternativos mecanismos políticos a nível local que, diferentemente do clientelismo e da corrupção mesmo nesta escala, consigam potencializar as forças “subterrâneas” dos espaços de representação no cotidiano; como, por exemplo, propagado por vertentes anarquistas de um “municipalismo libertário”.

A produção de “não-acontecimentos” pelos mecanismos seletivos das instituições do estado

Para compreender o *não-acontecimento* de um fenômeno, é necessário identificar sua diferença com a simples *ausência* de algum fenômeno. Um aprofundamento da discussão sobre essa diferença levaria, em última instância, a 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, ..., uma 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).

Que essa não é nenhuma questão meramente semântica – do uso de palavras – percebe-se na necessidade de qualquer política ter que trabalhar com essas virtualidades na medida em que precisam incorporar projeções, prospecções, situações a serem alcançadas no futuro.

A tarefa para identificar não-acontecimentos como produto sócio-político consiste, então, em nomear tanto aqueles agentes sociais, sujeitos das ações, que lutaram a favor de um fato acontecer, mesmo quando não obtiveram sucesso - o que lhe aufere a procurada virtualidade -, como aqueles que se opuseram e conseguiram impedir que essa virtualidade se tornasse “real”. Pode parecer uma tarefa quase impossível se não existissem certos “lugares” nas sociedades capitalistas que são tendencialmente privilegiados para a “produção” sistemática desses não-acontecimentos. O desafio é, portanto, encontrar esses lugares/mecanismos (sociais, políticas, econômicos) que são responsáveis, sistematicamente, por esta produção.

Por causa da busca pela política regional, uma “razão” pelo seu não- acontecimento deve se procurar dentro do próprio Estado. Esse não será o único lugar responsável, 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 *sistematicidade* e *intencionalidade* dessa produção como referência conceitual para a reflexão no atual texto.

São dois autores que se tornam de especial relevância para a atual discussão: Nicos Poulantzas que originalmente adotou uma perspectiva estruturalista althusseriano a vai abandonar, na década de 1970, 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 (1984, p. 144), ao discordar de abordagens críticas de outros autores a respeito do Estado capitalista, não apela a “estruturas” ou outros mecanismos externos ao Estado para atender seu vínculo com a racionalidade dos interesses do capital que, a partir da acumulação privada, vai lhe assegurar seu financiamento por meio de impostos e outras taxas. Essa dependência estrutural do Estado da economia impede, em princípio – sem considerar a outra necessidade de conquistar a legitimidade perante os cidadãos -, 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 (MIGUEL 2014, p. 150) – processos que foram de fácil identificação no Brasil dos últimos dois anos.

Nessa concepção de Offe (1984), a respeito de uma das dependências do Estado capitalista, 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).

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 aos de outras. Ou como diz o próprio autor: “

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

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

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

São 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” exercida pelo Estado junto à 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 de o 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 elas*.

Governança, seletividade e o (não-) atendimento a demandas subalternas na formulação de políticas regionais

Diante do exposto, pode-se concluir que interesses de classes subalternas, contrários aos do capital, devem enfrentar dificuldades em conseguir “passar” pela “filtragem” institucional que está comprometida com interesses econômicos, até por “causa própria”. Apenas a necessidade do Estado (governo) se legitimar perante a “sociedade” pode possibilitar que outros interesses sejam contemplados. Voltaremos a isto mais tarde.

É importante, portanto, adotar uma perspectiva ampliada do Estado – como relação social – que pode ser facilitada pela 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 como acontece na sua compreensão ampla de Estado, isto é gramsciana (GRAMSCI, 1999). É essa compreensão que justifica a opção de se apropriar do termo da governança (neogramsciana) neste texto dentro de uma perspectiva ampla – gramsciana – que compreende o Estado como junção da sociedade política e sociedade civil. Como pode ser mostrado, essa é uma das concepções que coexiste hoje com outras. Não obstante, o que prevalece continua sendo a interpretação neo-liberal do conceito.

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. Uma discussão das contribuições tanto de Offe (1984, 2006), como de Poulantzas (1981) e Jessop (2004/2014) mostram que suas abordagens não pretendem cometer esse equívoco (RANDOLPH, 2017a). Seria interessante acompanhar mais detalhadamente as abordagens desses autores, e especialmente Offe e Jessop, 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 e nova orientação metodológica à discussão da governança, mas aponta logo para novas dificuldades.

Esse horizonte vai permitir trabalhar, por um lado, aquelas questões acima introduzidas 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.

Por outro, no último item do ensaio, certas *estratégias políticas de reação subversiva* que são uma resposta a essa forma de dominação.

Ao relacionar esses dois lados, o problema dos “não-acontecimentos” remete, em última instância, a questões da exclusão de classes subalternos na formulação de políticas de desenvolvimento regional e da superação de hegemonias. Sua realização vai depender, em particular, da 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.

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 – elaborada por meio de uma “triangulação” entre contribuições de Offe, Poulantzas e Bourdieu – pode favorecer, 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 eles, por si sós, só permitirão avançar até certo ponto. Cita propostas como as novas “perspectivas sociais”, que evitariam o monopólio das posições de poder por integrantes de um único grupo social; as novas arenas participativas – como o orçamento participativo – que resolveriam 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 à esfera política desses 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 consequentes não-acontecimentos) dão uma impressão de 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 por meio 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, destaque nosso).

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

Como se sabe de experiências concretas, há o perigo do acesso aos espaços do poder implicar mudanças que levam ao afastamento das ideias originários. Há o risco da conquista do poder político se tornar objetivo que subordina os demais “instrumentalizando todas as expressões da luta 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 indicam certos obstáculos ou até impedimentos à inclusão de camadas subordinadas da população na formulação de agendas, participação em arenas políticas e, mesmo, presença em circuitos de poder. Essa situação, conseqüentemente, enfraquece a viabilidade de um dos elementos-chave daquela proposta neo-gramsciana de governança mencionada anteriormente. Uma das condições fundamentais para poder denominar uma forma de governança

enquanto “neo-gramsciana” é a presença dessas populações nos processos de articulação política (agendas e arenas) – e não apenas a (difusa) “participação” de uma “sociedade civil”.

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

As “forças subterrâneas” do cotidiano e as práticas espaciais – uma interpretação dos “espaços de representação” em Lefebvre

Ao procurar “lugares” e “fontes” para “energias” que pudessem se fortalecer para conseguir superar aquela “aporia” de uma “participação concedida” – neste nosso caso, no estabelecimento de uma agenda regional para uma atuação política – encontramos no cotidiano um potencial que, sob certas condições, poderia, talvez, ser mobilizado para superar os obstáculos colocados pelos mecanismos de seletividade antes mencionados. Um potencial (força/poder) capaz de tornar as demandas (agendas) “visíveis” e serem “ouvidos” contra todos os obstáculos institucionais que protegem o sistema.

Argumentamos, em outro contexto, numa discussão sobre a potencialidade de “subversão da vida” (RANDOLPH, 2017b), que existe alguma “força” na vida cotidiana contra as exigências burocráticas e uma “mercantilização” das manifestações vitais dos mecanismos em sociedades neoliberais. Essas “forças”, enquanto “reação” aos ditames de uma razão abstrata / instrumental, impedem que tais processos aconteçam - pelo menos em sua totalidade. Sem pretender abrir um debate com autores que não acreditam que nas sociedades neoliberais essa possibilidade ainda exista (DARDOT; LAVAL, 2014), baseamo-nos em argumentos de autores que defendem essa força da vida diária e sua oposição contra instrumentalização e transformação em uma mercadoria.

Assim, Certeau (1998, p. 42) vê a base para as transformações sociais na potencialidade da vida diária por meio de suas múltiplas manifestações de astúcia e antidisciplina. Ao opor-se à abordagem de "redes de vigilância" e "microfísica do poder" de Foucault, ele recomenda que seja mais urgente descobrir como a sociedade não é reduzida às redes ou à microfísica do poder:

Que os procedimentos populares (mesmo "minúsculos" e diariamente) desempenham com os mecanismos de disciplina e não estão em conformidade com eles exceto para mudá-los; que "formas de fazer" formam uma contrapartida, do lado dos consumidores (ou "dominados"?), dos processos mudos que organizam a ordenação sociopolítica.

O autor realizou uma pesquisa inteira para descobrir quais regras obedecem a essas pequenas operações diárias que são "fragmentárias, relacionadas a ocasiões e detalhes, insinuadas e escondidas nos dispositivos dos quais são formas de usar e, portanto, desprovidas de ideologias e de suas próprias instituições." (CERTEAU, 1999, p. 42).

Em sua crítica de Foucault, Certeau ressalta que essa negligência da astúcia de grupos e indivíduos e sua antidisciplina cotidiana leva esse autor a substituir

A análise dos aparelhos que exercem o poder (isto é, as instituições que são localizadas, expansionistas, repressivas e legais) por meio de "dispositivos" que "vampirizam" as instituições e reorganizam clandestinamente o funcionamento do poder: "minúsculos" procedimentos técnicos que atuam sobre e com detalhes, redistribuíram o espaço para transformá-lo no operador de uma "vigilância" generalizada. (CERTEAU, 1998, p. 41)

Conforme demonstrado em outro lugar (RANDOLPH, 2017b), mesmo usando outros termos, Habermas identifica formas semelhantes de resistência e antidisciplina como desvios de produções de mal-entendidos intencionais que protegem uma "racionalidade comunicativa" contra os avanços de uma "racionalidade instrumental". Em geral, não há uma luta aparente entre esses dois motivos, mas uma verdadeira subversão diária - isto é, antidisciplina e desobediência - de

regras, ordens e diretrizes na esfera privada, que são impostas pelos sistemas na vida das pessoas.

Se para Certeau a vida cotidiana é o lugar (ou não-lugar, a utopia) de astúcia e antidisciplinar, para Habermas é no mundo da vida onde as formas de convivência (tradição, socialização e formação da personalidade) derivam de uma lógica comunicativa de práticas que sofrem de intrusões tentadas de instituições (do sistema). Ambas as leituras se reforçam mutuamente.

Somente para mencionar, brevemente, outro argumento a favor da potencialidade dessa "força revolucionária da vida diária" é fornecido por Vaneigem (1967). Para ele, essa força parecia ter em certos momentos da história, a potencialidade de inaugurar uma nova sociedade. Embora os exemplos que lhe são entregues não sejam bem sucedidos, eles mostram que, além de suas origens na experiência diária, é necessário superar a percepção das percepções cotidianas como particular e que uma racionalidade mais profunda precisa ser revelada ou reconhecida.

Concordamos com Vaneigem que a força da vida cotidiana pode ser revolucionária, em certas circunstâncias, e tem o potencial de transformar sociedades inteiras. Mesmo considerado como "pequeno, ou minúsculo" em nome das experiências diárias de alguém, pode se tornar "gigantesco" quando é voltado para uma prática coletiva. Para justificar esta afirmação, devemos dirigir nossa atenção para as práticas espaciais que são determinadas e determinantes do espaço (social).

Portanto, com a intenção de cumprir essa promessa, escolhemos como referência teórica a concepção de Lefebvre do espaço como produto social.

Na sua concepção do espaço social, Lefebvre (2013) enfrenta a elaboração de representações espaciais discursivas por parte de certos especialistas - arquitetos, urbanistas, planejadores - com o que ele chamou de "espaços de representações" formados por pessoas e grupos permanentemente no seu cotidiano e experiências. Esses espaços de representação, como uma espécie de emanção das experiências vivas das pessoas, nem sempre são discursivamente acessíveis.

The representations of space express the dominant (ideologically hegemonic) perspective of that society regarding its social space always related to the social relations of production and the orders that have their origin in them. These *spatial representations*

as the official comprehension of social space seek to impose their perspective on social experiences of that people whose *spaces of representation* are often at odds with them. Because, the spaces of representation may be linked to a more clandestine and underground side of social life which does not obey the rules of consistency and cohesion; its “maps” involve not so much reflection and reason, but passion and feelings. As Lefebvre says, these spaces (of representation) have an affective nucleus and embrace the places of passion, action and the lived situation and therefore implies time (MERRYFIELD, 2002, p.90).

São nas práticas espaciais que as “forças subversivas” encontram sua expressão objetiva porque expressam, ao menos em parte, o espaço representacional de uma pessoa ou grupo de pessoas. Nesse sentido, podem ter o mesmo potencial de contestação que as ações subversivas (de fala) (RANDOLPH, 2017b).

Esse potencial subversivo das práticas espaciais pode ser dirigido contra a dominação da representação dos espaços - e os responsáveis por transformar certa representação do espaço dominante. Deve ser dirigida contra representações espaciais que tentam expropriar a população de seus espaços de representação - e, de alguma forma, ameaça também expropriar suas práticas espaciais.

Sem argumentar aqui que esses espaços construídos no cotidiano devem ficar intocados ou absolutamente preservados, eles merecem ser considerados como um potencial de ações (subversivas) capaz de organizar ações concretas, em contextos concretos, como expressões concretas de agendas de classes subordinadas.

Conclusões e perspectivas: distâncias e proximidades

Enquanto uma primeira conclusão ou resultado da argumentação até aqui apresentada parece que se poderia ver na especificidade e concretude do espaço (vivido também em determinadas condições temporais), uma condição para formular (“agir” comunicativa e praticamente) agendas no espaço das representações que poderiam ter algum potencial de se opor, resistir ou, ao menos, limitar o âmbito ou a abrangência espacial da validade das representações do espaço – a visão hegemônica da apropriação e uso do espaço e de sua realização; seu “acontecimento”. Pode-se defender a hipótese, a ser investigada, que as possibilidades dessas

agendas “subversivas” de terem alguma eficácia podem ser maiores num nível mais “próximo” ao cotidiano – ou seja, ao nível do vivido – local e regional.

Nesse sentido, entendemos que o raciocínio aqui apresentado apoiaria a hipótese, usada em trabalhos anteriores (RANDOLPH, 2014b, 2015a), de que as chances para a formulação de políticas regionais pudessem ser aumentadas quando realizada em outras escalas socioespaciais de arenas políticas e circuitos de poder. Mesmo sem poder apostar que a aqui propagada perspectiva gramsciana de governança - 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) – ou seja, continuar a produzir não-acontecimentos. O que está em jogo é a questão da hegemonia cuja “distribuição” não é homogênea no território nacional.

Como perspectiva do atual ensaio, cremos ser possível reinterpretar investigações anteriores a respeito de alternativas de governanças regionais “neo-gramscianas” 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.

Aproveitamos para sintetizar uma conclusão já apresentada em trabalho anterior (RANDOLPH 2017a) em que foi argumentada – relativo a arenas políticas de formulação de agendas regionais – a favor da potencialidade de cooperações entre diferentes municípios (intrafederativa) quando vivências e práticas espaciais, exatamente daquelas populações excluídas, se encontrariam em razoável “proximidade” perceptível (para os envolvidos).

Pode se imaginar que uma atuação regional por meio de Consórcios Inter-Municipais poderia permitir uma maior inclusão de grupos subalternos a nível local do que em outras escalas como a estadual e federal. Que, talvez e apesar do avanço de um projeto neo-liberal a nível federal nacional, a escala local poderia oferecer alguma chance de um projeto neo-gramsciano 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, 2014b, 2015 a) (RANDOLPH, 2017 a, p. 236).

Com essa perspectiva caberiam, até, investigações que se dedicariam a analisar as *potencialidades* desse formato na formulação de políticas e agendas regionais, com a inclusão de setores subalternos, enquanto formas de resistirem, insurgirem ou subverterem as tendências hegemônicas de uma governança que desloca, cada vez mais, atribuições e responsabilidades públicas para o setor privado.

Mais ainda, caberia recuperar algo que foge do atual ensaio, mas cujo significado e importância deve ter ficado evidente pelas discussões, durante a argumentação, de inspirações situacionistas ou mesmo anarquistas que procuram atribuir um novo caráter a instituições da “administração local” ou “municipal” – e com isto “redefinir”, de baixo para cima, os mecanismos de seletividades e exclusão de determinados segmentos sociais. Certamente, a velha ideologia do municipalismo brasileiro precisaria passar por uma leitura crítica e reformulação.

Para “não-concluir” e reafirmar o desafio que está colocado hoje em dia, citamos uma frase da Tesis II, de Bookchim, das suas seis teses sobre municipalismo libertário (BOOKCHIM, 1984):

Esta función abiertamente transformadora (da municipalidade), atraerá al ‘extraño’ y al ‘no miembro’ al interior de un denominador común con el tradicional genoi, creando así una nueva esfera de interrelaciones: el reino del polissonomos, literalmente la gestión de la polis o ciudad. Es precisamente a partir de esta conjunción de nomos y de polis que deriva la palabra ‘política’, una palabra que ha sido desnaturalizada y convertida al estatalismo. Igualmente, la palabra polis ha sido reconvertida como ‘estado’. Estas distinciones no son meras disquisiciones etimológicas. Reflejan, por el contrario, una auténtica degradación de estos conceptos, siendo todos y cada uno de ellos de enorme importancia para legitimar fines ideológicos. A los antiautoritarios les choca y rechazan la degradación del término ‘sociedad’ entendido como ‘Estado’, y tienen razón.

Referências

ALVES, A. M., ROCHE NETO, J. M. A nova política nacional de desenvolvimento regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, julho/dezembro 2014, p. 311 a 338

BOOKCHIM, M. **Seis teses sobre el municipalismo libertário**, s.l., 1984. Disponível em: <
<http://cgt.org.es/sites/default/files/IMG/pdf/bookchin-seis-tesis-sobre-municipalismo-libertario.pdf>>

BRANDÃO, C. A. Avançamos na PNDR II, mas falta transformá-la em uma estratégia de Estado. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, julho/dezembro 2014, p. 339 a 344.

CERTEAU, M. de **A invenção do cotidiano**. 3ª ed, Petrópolis: Editora Vozes, 1998

DARDOT, P., LAVAL, C. The new way of the world, Part I: Manufacturing the neoliberal subject. **Journal # 51**, january, 2014.

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, I.; FLINDERS, M. (Eds.), **Multi-Level Governance**, Oxford: OUP, 49-74, 2004. – on-line version is the pre-copiedited, preprint version 2014: <http://bobjessop.org/2014/01/10/multilevel-governance-and-multilevel-metagovernance/>

LEFEBVRE, H. **La producción de le espacio**. Madrid: Capitán Swing Livros S.L., 2013

MERRIFIELD, A. **Metromarxism. A marxist tale of the city**. New York, London: Routledge, 2002.

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

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

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

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

RANDOLPH, R. BARBOSA, G. S. Consórcios intermunicipais e desenvolvimento regional - potencialidade ou apenas promessa?. In: RANDOLPH, R.; TAVATES, H.M.. (Org.). **Política e planejamento regional - uma coletânea**. Brasília: UP Gráfica, 2013, p. 184-191.

RANDOLPH, R. Cooperação federativa, arenas sócio-políticas espaciais e arranjos institucionais. In: RANDOLPH, R.; SIQUEIRA, H.;

OLIVEIRA, A. (Org.). **Planejamento, Políticas e Experiências de Desenvolvimento Regional: problemáticas e desafios**. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014 a, p. 186-199.

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

RANDOLPH, R. Políticas nacionais de desenvolvimento regional, consórcios públicos intra-federativos e conselhos regionais a partir de mobilizações sociais: Agendas, arenas e arranjos de articulações políticas e sociais em torno da transformação do território. In: **XIII Seminário Internacional da RII**, 2014, Salvador. XIII Seminário da Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII). Salvador: Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII), 2014c. p. 67-78.

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

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

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

RANDOLPH, R. A tríade de desenvolvimento, planejamento e política (poder): Proposições para investigações de transformações e políticas regionais. In: ETGES, V. E.; CADONÁ, M. A. (Org.). **Globalização em tempos de regionalização - Repercussões no território**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC 2016b, p. 39-62.

RANDOLPH, R. Política, planejamento e governança do desenvolvimento regional. **Revista Redes**, v. 22, n. 1 (2017), Jan/abr., 2017a, p. 218-239,

RANDOLPH, R. Subverting the present, planning the future: proposing a counter-planning. In: **Annual Congress** of Association of European Schools of Planning (AESOP), Lisboa, julho, 2017b https://www.academia.edu/33304987/Subverting_the_Present_Planning_the_Future_Proposing_a_Counter-Planning

RANDOLPH, R., MAGALHAES, G. A. . Governança Territorial e seus Desafios. Reflexões sobre Consórcios Intermunicipais e Comitês Hidrográficas. **Brazilian Journal of Development**, v. 3, p. 389-405, 2017.

VANEIGEM, R. **The revolution of everyday life: the reversal of perspective**, 1967 disponível em: <http://library.nothingness.org/articles/SI/en/pub_contents/5>

VITTE, C. C. S. O planejamento territorial e a dimensão espacial do desenvolvimento: algumas das experiências recentes no Brasil. **Revista Política e Planejamento Regional, Rio de Janeiro**. v. 2, n. 1, janeiro/junho 2015, p. 1 a 18.