



**XVII ENANPUR**

SÃO PAULO • 2017



# **Experiências Brasileiras de Formulação de Propostas de Desenvolvimento Regional: Arenas Políticas e Formatos Institucionais**

**Brazilian Experiences for the Formulation of  
Regional Development Proposals: Political  
Arenas and Institutional Formats**

*Rainer Randolph<sup>1</sup>, IPPUR / UFRJ, rainer.randolph@gmail.com*

---

<sup>1</sup> Prof. Titular aposentado da UFRJ; Prof. permanente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional do IPPUR/UFRJ; Prof. Colaborador no Mestrado em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais da UNOCHAPECÓ / SC.

## RESUMO

O presente ensaio tem por finalidade analisar e debater a relação entre planejamento, gestão e ações do Estado e a produção do espaço. A própria experiência histórica brasileira se oferece como exemplo bastante instigante para uma reflexão sobre diferentes formas e escalas do exercício do poder, por parte de um Estado, sobre um território nacional. Dentro desse contexto o trabalho vai apresentar um primeiro balanço a respeito de três experiências de articulação de propostas políticas de produção de espaços sociais em escala regional desde a década de 1990.

**Palavras Chave:** Política Regional; Conselho Regional de Desenvolvimento; Consórcio Intermunicipal

## ABSTRACT

This essay aims to analyse and discuss the relationship between planning, administration and actions of the state and the production of space. The Brazilian own historical experience offered an quite intriguing example to reflect about different forms and scales of the exercise of power, by a State on a national territory. In this context the work will present an initial comparison on three experiences of articulated policy proposals to produce social spaces on a regional scale since the 1990s.

**Keywords:** Regional policy; Regional Development Council; Intermunicipal Consortium

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por finalidade analisar e debater a relação entre planejamento, gestão e ações do Estado e a produção do espaço. A própria experiência histórica brasileira se oferece como exemplo bastante instigante para uma reflexão sobre diferentes formas e escalas do exercício do poder, por parte de um Estado, sobre um território nacional.

A referência empírica para a reflexão serão as diferentes formas contemporâneas de exercício do poder no território por meio de diferentes arranjos constitucionais, institucionais, políticos e sociais. Para contextualizar o debate, o presente trabalho será iniciado por uma pequena análise do movimento histórico entre momentos de centralização e descentralização do Estado brasileiro. Observa-se fases com centralismo e até autoritarismo exacerbado (ditadura) que foram seguidos por períodos de descentralização (democratização) onde havia o fortalecimento de articulações políticas entre Estado e sociedade e mesmo no bojo da sociedade. Vale destacar o surgimento de pressões e manifestações políticas oriundas de mobilizações sociais que procuravam influenciar o poder instituído diretamente para fazer valer seus interesses.

Diferentes formas de produção (política) do espaço (local, regional, nacional) se expressam, mais recentemente, em diferentes ações realizadas por parte do Estado e da sociedade que podem resultar em (re)arranjos do poder político em diferentes escalas que, assim, alteram as condições para planejamento e gestão do território em diferentes escalas. São experiências cuja compreensão pode permitir a identificação de novas oportunidades de produção (institucionalização) de espaços políticos e sociais.

Objetiva-se, no presente ensaio investigar três dessas diferentes experiências e suas semelhanças e diferenças em relação a determinados critérios que serão elaborados através de uma rápida reflexão. Esses critérios podem dizer respeito, de uma forma geral, a três elementos que caracterizam os diferentes formatos em diferentes escalas; a saber, o envolvimento de arenas políticas e arranjos institucionais, de agentes políticos e sociais e suas agendas e, *last but not least*, das articulações dentro e entre escalas territoriais. No âmbito do presente trabalho optou-se limitar a análise a diferentes arenas envolvidas nas experiências.

Foram escolhido três experiências relativamente recentes relativas a formatos de articulações do poder em arenas: (i) a tentativa de formular a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, a PNDR II, protagonizada pela então Governo Federal desde 2012/13; (ii) as experiências da criação de conselhos de desenvolvimento em determinado estado brasileiro a partir de uma base social que apenas se institucionaliza a posteriori e (iii) a constituição de consórcios públicos que ultrapassam a esfera local/municipal que lhes dão origem.

Portanto, se impõe uma metodologia que consegue identificar e comparar as complexas articulações entre determinadas arenas e articulações políticas e institucionais, no sentido de Offe e de outros cientistas políticos, e diferentes formas de arranjos territoriais que são base, referência ou mesmo produto daquelas articulações políticas de planejamento e gestão.

O ensaio terminará com um primeiro balanço a respeito das mencionadas experiências que visam articular e formular propostas para o desenvolvimento regional através do envolvimento de diferentes arenas (políticas, sociais) e de diferentes formatos (institucionais).

corpo 10; espaçamento exatamente 12.5 pts; 10.5 pts depois; alinhamento justificado; para citações no corpo do texto, deverá ser utilizado o seguinte modelo: (autor, data). Ex: (Santos, 1996))

Legendas e fontes das figuras (Calibri Itálico corpo 9; espaçamento simples; 10,5pts depois; alinhamento à esquerda;)

Citações com mais de 4 linhas (Calibri corpo 9; espaçamento simples; 10.5 pts depois; alinhamento justificado; recuo à esquerda de 4 cm)

## **CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E COOPERAÇÃO FEDERATIVA**

Para poder investigar e, especialmente, comparar as acima mencionadas experiências, é necessário estabelecer um marco conceitual capaz de ser desdobrado em um instrumental analítico que seja aplicáveis às experiências em pauta.

Parte se do pressuposto que o elemento chave para estabelecer esse marco é a investigação do poder que é “produzido” e que “circula” tanto na sociedade como no Estado. A perspectiva do presente trabalho é que o poder como “relação entre Estado e sociedade” só pode ser analisado e compreendido quando ambos os “lados” são contemplados. Apenas assim se torna possível mostrar a produção política do espaço social, onde o “político” está presente, diferenciadamente, tanto no Estado como na sociedade. Diante da complexidade destes processos, abordagens são insuficientes e limitadas que ou atribuem ao Estado um alto grau de autonomia frente a sociedade ou veem o Estado como mero reflexo, determinado pela sociedade e por suas estruturas como, por exemplo, pelas relações sociais de produção.

Como passo inicial da investigação daquelas experiências específicas acima mencionadas e como forma de contextualizá-la, a discussão do presente ensaio fará referência a um quadro histórico mais geral a diferentes formas e escalas do exercício do poder, por parte de um Estado, sobre a sociedade e sobre parcelas de um território nacional. Encontra-se, aí, um movimento histórico entre períodos históricos de centralização e descentralização do Estado brasileiro fenômeno que se pode chamar de “cooperação federativa” na medida em que expressa a distribuição e articulação do poder entre diferentes níveis da federação.

Nota-se, logo, que parecia haver algum tipo de “pêndulo histórico” ou - como formulou Golbery do Couto e Souza – de “movimento de sístole e diástole da nação” que vai de formas até extremas de centralização (até de ditadura) a situações de criação de uma nova ente federativa e sua autonomia em relação às demais como se encontra em períodos mais recentes.

Num breve panorâmico a respeito da trajetória das Constituições brasileiras desde da declaração da República até a última Constituição de 1998, pode se constatar que no primeiro momento, por ocasião da constituição do Brasil como Republica Federativa, essa expressa, em 1891, a existência de um pacto político que sustentava determinadas relações entre governo federal e oligarquias regionais. Havia, aí, indícios de um estímulo à descentralização (vide o Art. 68 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil - de 24 de fevereiro de 1891), na Revolução de 1930 se rompe esse processo, que culmina na forte centralização estabelecida pela Constituição de 1937 que instituiu o autoritário “Estado Novo”. No período posterior, entre 1946 e 1964, um novo regime democrático com uma nova Constituição de 1945 (re)inaugura um movimento de descentralização entre os entes federais e com a sociedade.

A Constituição de 1967, por sua vez, sanciona de fato uma nova fase centralizadora que se estabelece com o regime militar em 1964 (vide Santos, 2008). Na segunda metade da década de 1970 vão se fortalecendo manifestações adversas por vários segmentos da população que começaram a questionar e combater o regime então vigente. Após anos de luta, em 1985, foi empossado o primeiro governo civil após o período ditatorial e em 1988 foi promulgada uma nova Constituição do país com caráter fortemente descentralizadora.

O caráter dessa Constituição é resultado das mobilizações políticas e sociais durante a sua elaboração dentro as quais o movimento municipalista é de particular interesse no contexto do presente trabalho. Pois, uma das mudanças mais significativas que a nova constituição introduz é o reconhecimento do nível municipal como ente federativo e “responsável pela política urbana, num contexto marcado pela ampliação dos direitos sociais e pela execução descentralizada das políticas sociais, ampliando as atribuições dos governos municipais” (Santos, 2012). O município ganha competência para tributar e ter acesso, através de critérios mais específicos, a repasses federais e estaduais por meio de Fundos de Participação dos Estados e de Participação dos Municípios.

Em síntese, ao observar a história das Constituições brasileiras nota-se como fases de centralismo e até autoritarismo exacerbado (ditadura) foram seguidos por períodos de descentralização (democratização) onde havia o fortalecimento de articulações institucionais (e até constitucionais) por dentro dos próprios aparelhos do Estado e nos diferentes níveis ou escalas do exercício do seu poder entre diferentes entes federativas – aquilo que se pode chamar de “cooperação federativa”. Mas, também se modificaram, mais ou menos profundamente, as próprias relações do Estado (em suas diferentes níveis; desde a união, os estados e municípios) com a sociedade na medida que houve as diferentes tentativas de estabelecer no país uma democracia em moldes basicamente liberais.

A constituição de 1988 parece-nos significar uma sinalização clara para fortalecer a descentralização do poder do Estado. No entanto, na fase atual no novo milênio, cresceram os questionamentos a respeito da forma adotada de descentralização e do compartilhamento entre os entes federativos com o envolvimento (diferenciado) de determinados segmentos sociais.

Inserem-se, nesta problemática da centralização/descentralização e do questionamento das limitações ou obstáculos que resultaram da constituição federal de 1988, as acima mencionadas três experiências recentes (entre década de 1990 até os dias de hoje) cujas características parecem expressar diferentes faces dos processos de produção, circulação e exercício do poder. Os formatos aqui analisados precisam ser compreendidos em seus significados políticos e institucionais e não como meros mecanismos diferenciados de articulação técnico-administrativa.

Imagens (In line com o texto; blocadas na coluna do texto ou sangradas para a esquerda, direita ou ambas)

## **A ARTICULAÇÃO ENTRE TRÊS ARENAS COMO INSTRUMENTO CONCEITUAL**

No presente trabalho, uma primeira análise e interpretação comparativa das experiências de colaboração federativa e institucional será realizada a partir de um arcabouço que permite contemplar relações entre diferentes escalas de Estado, governo e sociedade e movimentos conflitantes ou mesmo contraditórios entre os agentes envolvidos. Para não sobrecarregar o presente texto, essa investigação usa como referência principal apenas um autor; o que, na verdade não constitui nenhuma limitação conceitual na medida em que a proposta deste autor

dialoga com as perspectivas de Poulantzas (1981), Jessop (2009) e, em última instância, com Gramsci (1999) como explicitado em outros lugares (Miguel, 2014, Randolph, 2015, 2016).

Este autor é Offe (Offe, 1981) que compreende os processos de produção do poder – ou seja as relações entre Estado e Sociedade – diferenciados em três diferentes níveis ou escalas. Como diz, essas três arenas estão dispostas uma sobre a outra de forma conflitiva.

Apresentado numa forma resumida (para uma apresentação mais detalhada veja Randolph 2014), pode se distinguir as três arenas da seguinte maneira:

(i) os processos políticos propriamente ditos acontecem numa *primeira* arena e resultam na tomada de decisões no interior do aparato estatal. Não obstante, não é aqui que se produz este poder. Os *protagonistas* são as elites políticas que concorrem entre si pelas vitórias eleitorais e recursos escassos;

(ii) mas, essas elites tem o espaço disponível para suas decisões determinado por forças sociais num nível por baixo do mencionado primeiro em que se produz, distribui e institui o poder político. Essa segunda arena é bem menos visíveis como a primeira. Bem menos visível do que a primeira, nesta segunda arena os protagonistas são as forças sociais que influenciam as opiniões dos políticos e suas percepções e, assim, “as alternativas que estão abertas às decisões políticas e as consequências que podem ser esperadas de cada uma das alternativas” (Offe 1981, p. 128);

(iii) por sua vez, a distribuição do poder social que determina as chances de formar e mudar a realidade política acontece em outra arena – a terceira – onde ocorrem – quando há - as mudanças da própria matriz social. Essas mudanças ocorrem na medida em que, por exemplo,

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

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

De uma forma esquemática, essa hierarquia se apresenta assim:

Figura 01 – Três Arenas

Fonte: elaboração própria

Arenas
1. Processo político no interior do aparato estatal (nível mais superficial e visível da política)
2. Forças sociais que produzem, distribuem e instituem o poder político: determinação da agenda política, prioridade relativa dos temas políticos e durabilidade dos pactos e compromissos
3. Situação e mudanças na matriz social: luta pela distribuição e redistribuição do poder social – peso relativo dos atores sociais na formação do campo de decisão

É essa perspectiva conceitual que permite acionar determinadas chaves instrumentais que vão permitir análise e interpretação de três experiências, bem como a comparação entre elas, que serão introduzidas no item seguinte.

### **PRODUÇÃO POLÍTICA DE ESPAÇOS SOCIAIS EM ESCALA REGIONAL. EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS RECENTES**

Julga-se que as acima muito brevemente mencionadas experiências apresentam uma oportunidade de mostrar diferentes formas de produção política de espaços sociais e permitirão obter uma ideia mais clara sobre as articulações entre Estado, Sociedade e Território que estão presentes nas diferentes tentativas de formular “políticas de desenvolvimento” em diferentes escalas territoriais (“regionais”).

São essas: (i) um esforço relativamente recente por parte do Governo Federal, mais especificamente do Ministério da Integração Nacional em 2012 e 2013, de formular uma política nacional de desenvolvimento regional a partir de uma ampla consulta à sociedade através de Conferências Estaduais, Macrorregionais e Nacional; (ii) as experiências da criação de conselhos de desenvolvimento no Estado do Rio Grande do Sul desde a década de 1990 a partir de uma base social e (iii) a constituição de consórcios públicos, especialmente consórcios intermunicipais, a partir de uma base local dentro de um dado arcabouço legal que ganhou forma institucional com a aprovação da Lei Federal dos Consórcios Públicos em 2005 e suas posteriores regulamentações. Pretende-se aproveitar essas três experiências para mostrar as diferentes relações de interação e poder dentro do Estado (Governo federal) e entre diferentes níveis (escalas) de governo (Estado); no interior do nível municipal e em relação à sociedade num dos estados (unidade da federação) do Brasil.

O forma esquemática das três arenas como apresentado em Figura 1 será usada para facilitar a apresentação sintética de cada uma das experiências – PNDR II, COREDES, Consórcios Públicos - e, depois, a comparação entre elas.

Sem entrar em maiores explicações, na Figura 02 abaixo encontra-se essa análise esquematizada do caso da formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional II de 2013.

Figura 02 - Política Nacional de Desenvolvimento Regional II

Fonte: Elaboração própria

Arenas	Características
1. Processo político no interior do aparato estatal (nível mais superficial e visível da política)	“Estado Hegeliano” – supervisor – que estrutura as possibilidades de manifestação da sociedade.
2. Forças sociais que produzem, distribuem e instituem o poder político: determinação da agenda política, prioridade relativa dos temas políticos e durabilidade dos pactos e compromissos	“Convocação” da sociedade civil através de um organização de participações em conferências em diferentes escalas, indicação de representantes etc. (determinados segmentos sociais)
3. Situação e mudanças na matriz social: luta pela distribuição e redistribuição do poder social – peso relativo dos atores sociais na formação do campo de decisão	Sustento social de uma proposta e processo política – é a grande pergunta particularmente após as eleições de 2014

O processo de formulação da Política de Desenvolvimento Regional se iniciou através a partir de uma série de conferências em diferentes âmbitos e escalas. Essas conferências contaram com a presença de quatro segmentos da sociedade brasileira: integrantes do poder público, sociedade civil, setor empresarial e instituições de ensino, pesquisa e extensão, além de convidados.

Em síntese, realisticamente, é necessário admitir que os mecanismos de participação da sociedade na formulação de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional foram bastante complexos e tentaram incluir alguns segmentos representativos da sociedade em cada região (unidade da federação). Mesmo assim, o que prevalece nos procedimentos dos debates e dos processos de afunilar os diferentes agentes envolvidos foi a agenda pré-estabelecida do Ministério (Secretaria de Desenvolvimento Regional). Essa afirmação, que obviamente aponta para as limitações do esforço que, por sua vez, são sistêmicas e intrínsecas a um projeto que é, em primeiro lugar, o de um governo ou de um Estado.

É neste sentido que esse Estado – de uma forma, expressão de uma razão hegeliana – toma a tarefa por si a propor uma agenda de debates e, assim, a organizar essa forma de envolvimento da “sociedade civil” (bem no espírito de Hegel; conforme a agenda que serviu como orientação do processo) para o “bem comum”. Em princípio, não há nenhuma conotação negativa nessa interpretação da iniciativa do MI e do IPEA. Não há como não reconhecer que a “sociedade brasileira” não foi capaz de lidar com o problema das desigualdades regionais. Até onde o Estado vai ser melhor sucedido precisa ser aguardado.

Em relação ao segundo caso acima introduzido, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul, a representação esquemática da análise e interpretação do caso consta na Figura 03:

Figura 03 - Conselho Regional de Desenvolvimento - COREDE

Fonte: elaboração própria

Arenas	Características
1. Processo político no interior do aparato estatal (nível mais superficial e visível da política)	Suporte legal como expressão do poder político
2. Forças sociais que produzem, distribuem e instituem o poder político: determinação da agenda política, prioridade relativa dos temas políticos e durabilidade dos pactos e compromissos	Instituição de um “poder político” regional a partir de uma formulação de agendas regionais
3. Mudanças na matriz social: luta pela distribuição e redistribuição do poder social – peso relativo dos atores sociais na formação do campo de decisão	Formação e distribuição do poder social a partir de uma determinada matriz social (regional)

Essa figura pretende mostrar a possibilidade em compreender as características mais básicas dos COREDEs a partir do acima introduzido arcabouço conceitual. Pois, a lógica desses Conselhos os aproxima a formuladores de Políticas Regionais de Desenvolvimento que lançam mão de articulações e negociações entre diferentes arenas político-sociais.

Em que medida essas articulações atravessam as três arenas que são a referência conceitual da atual discussão pode ser identificado na seguinte citação:

... é importante que os Fóruns ou Conselhos instituídos nas escalas micro e/ou mesorregional estejam representados, por meio de delegados, *nas instâncias de planejamento e fiscalização dos órgãos responsáveis pela gestão dos instrumentos da política regional*, como as Superintendências Regionais. Tal representação é importante para evitar a captura dos instrumentos da política por interesses que desvirtuem a sua aplicação, direcionando-os para investimentos em regiões menos necessitadas (Bandeira, 2013, destaques nossos).

Em termos dos processos, a constituição dos COREDEs se baseia numa articulação de “baixo para cima” e no reconhecimento da necessidade de uma institucionalização para lhe dar eficácia e permanência:

*Não há como falar em políticas regionais que envolvam iniciativas ‘de baixo para cima’ sem que existam organizações (Conselhos ou Fóruns) que promovam, em caráter permanente, a articulação dos atores micro e/ou mesorregionais para formular essas iniciativas, identificando, de forma legítima, os consensos e as posições convergentes entre esses atores e possibilitando a formulação de estratégias comuns (Bandeira, 2013).*

Neste caso, o processo decisório se desenrola entre diferentes arenas entre as quais a arena de segundo nível é aquela que parece estar em jogo quando se pensa e fala em Foruns e Conselhos. A partir dessa compreensão – em contraposição à visão que deu origem à nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – o Estado deixa de ser “protagonista” - “razão” ou “racionalidade” dos acontecimentos. Mesmo em termos da “direção” do movimento de formulação, tem-se, no caso da orientação pelo Estado, uma articulação do *micro* para o *macro*. E não do “de baixo” para “cima”, como a dinâmica dos COREDEs poderia ser caracterizada equivocadamente.

Por último, aplica-se aquele método simplificado das três arenas, extraído da abordagem do OFFE, no caso da articulação entre municípios e a formação de consórcios públicos inter-municipais. É na FIGURA 4 onde se encontra uma apresentação esquemática de três arenas no caso dos consórcios:

Figura 04 - Consórcio Público Inter-Municipal

Fonte: elaboração própria

Arenas	Características
1. Processo político no interior do aparato estatal (nível mais superficial e visível da política)	“Estado burocrático” → atuação legalista (apenas à base da lei); cria um arranjo institucional com determinadas regras cujo cumprimento garante o acesso à ajuda por parte do governo federal
2. Forças sociais que produzem, distribuem e instituem o poder político: determinação da agenda política, prioridade relativa dos temas políticos e durabilidade dos pactos e compromissos	Problemas com os escalas do processo político; a lei federal e sua regulamentação, aplicação local  Problemas institucionais entre entes federativas
3. Mudanças na matriz social: luta pela distribuição e redistribuição do poder social – peso relativo dos atores sociais na formação do campo de decisão	Não sendo contemplado diretamente (responsável prefeito); tendencialmente: resistência ou pouca aderência à lei e sua aplicação

A observar os Consórcios Intermunicipais nessa representação esquemática, é possível imaginar porque sua atuação é limitada quando não conseguem nem mobilizar um apoio social e político por parte de segmentos sociais dos seus consorciados (falta de arenas), nem ser sustentado por projetos comuns dos consorciados (agenda articulados e objetivos e interesses compartilhados). Pode se levantar a hipótese, que um mero arranjo territorial na base de instrumentos formais-legais permanece frágil (ou mesmo ineficaz) sem a presença de forças políticas e sociais que tenham projetado essa “solução” para superar algum “problema” para dentro da agenda política – no caso as acima apontadas “disfunções” da autonomia dos municípios com entes federativas.

## **À GUIA DE UMA CONCLUSÃO/COMPARAÇÃO A RESPEITO DAS DIFERENTES FORMAS DE PRODUÇÃO POLÍTICAS DE ESPAÇOS SOCIAIS**

Essas Figuras permitem várias leituras e análises dessas três experiências. Por exemplo, seria possível se questionar se a falta da formulação de uma agenda regional por parte de uma matriz social envolvida no processo de produção do poder (social) – como o foi no caso das COREDEs – não vai prejudicar o andamento da aprovação da PNDR II na sua passagem pelo Congresso Nacional. Ou em outras palavras, há de se perguntar se os mecanismos de envolvimento de segmentos sociais nas diferentes Conferências (estadual, macrorregional e nacional) produzirão uma “força política” suficiente a fim de sustentar uma agenda considerada relevante – mesmo de forma conflitiva - quando chega o momento de sua tramitação no interior do aparato do Estado.

Figura 05

elaboração própria

Arenas	PNDR II	COREDES	Consórcio Intermunicipal
1. Processo político no interior do aparato estatal (nível mais superficial e visível da política)	“Estado Hegeliano” – supervisor – que estrutura as possibilidades de manifestação da sociedade.	Suporte legal como expressão do poder político	“Estado burocrático” → atuação legalista (apenas à base da lei); cria um arranjo institucional com determinadas regras cujo cumprimento garante o acesso à ajuda por parte do governo federal
2. Forças sociais que produzem, distribuem e instituem o poder político: determinação da agenda política, prioridade relativa dos temas políticos e durabilidade dos pactos e compromissos	“Convocação” da sociedade civil através de um organização de participações em conferências em diferentes escalas, indicação de representantes etc. (determinados segmentos sociais)	Instituição de um “poder político” regional a partir de uma formulação de agendas regionais	Problemas com os escalas do processo político; a lei federal e sua regulamentação, aplicação local  Problemas institucionais entre entes federativas
3. Mudanças na matriz social: luta pela distribuição e redistribuição do poder social – peso relativo dos atores sociais na formação do campo de decisão	Sustento social de uma proposta e processo política – é a grande pergunta particularmente após as eleições de 2014	Formação e distribuição do poder social a partir de uma determinada matriz social (regional)	Não sendo contemplado diretamente (responsável prefeito); tendencialmente: resistência ou pouca aderência à lei e sua aplicação

Em relação aos consórcios intermunicipais é possível notar, ao compará-los com os COREDES e pela abordagem das arenas aqui adotada, que estes estão baseados meramente em instrumentos legais, sem existirem “bases” de processos sociais e políticas que poderiam sustentar as articulações e cooperações entre os municípios. E parece que esse é um dos grandes problemas porque consórcios não se transformam necessariamente em instrumentos, não conseguem viabilizar e não realizam as potencialidades de produzir espaços sociais numa escala regional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANDEIRA, P. Contribuição dos COREDEs/RS para o debate sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. In: RANDOLPH, R., TAVARES, H. M. (Org.). Política e planejamento regional - uma coletânea. Brasília: UP Gráfica, 2013, p. 136-155
- GRAMSCI, A. (Cadernos do cárcere. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira 1999
- JESSOP, B. O Estado. o poder, o socialismo de Poulantzas como um clássico moderno. Revista de sociologia e política, v. 17., nº 33, 2009: 131-144, junho (vide também (2006) Poulantzas's State, Power, Socialism as a Modern Classic Disponível em : [http://mercury.soas.ac.uk/hm/pdf/2006\\_confpapers/papers/Jessop.pdf](http://mercury.soas.ac.uk/hm/pdf/2006_confpapers/papers/Jessop.pdf).)
- MIGUEL, L. F. Mecanismos de exclusão política e os limites da democracia liberal. Uma conversa com Poulantzas, Offe e Bourdieu. Novos Estudos CEBRAP, nº 98, março 2014, pp. 145-161
- OFFE, C. Algumas contradições do Estado social moderno. In: OFFE, C. Trabalho e sociedade. Perspectivas. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1981, p. 113-131
- POULANTZAS, N. O Estado, o poder, o socialismo. Rio de Janeiro: Graal 1981 (publicado originalmente em francês em 1978).
- RANDOLPH, R. Cooperação federativa, arenas sócio-políticas e arranjos institucionais. In: RANDOLPH, R., SIQUEIRA, H., OLIVEIRA, A. (Org.) Planejamento, políticas e experiências de desenvolvimento regional: problemáticas e desafios. Rio de Janeiro: LetraCapital, 2014, p. 147-172
- RANDOLPH, R. Arenas de formulação de políticas regionais: uma proposição metodológica. Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional, v. 3, 2015, p. 5-26.
- 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. FURB: Blumenau, 2016
- SANTOS, A.M.S.P. Descentralização e autonomia municipal: uma análise das transformações institucionais no federalismo brasileiro. GeoUERJ, v. 09 14, nº 24, v. 2, p. 825-852, 2012