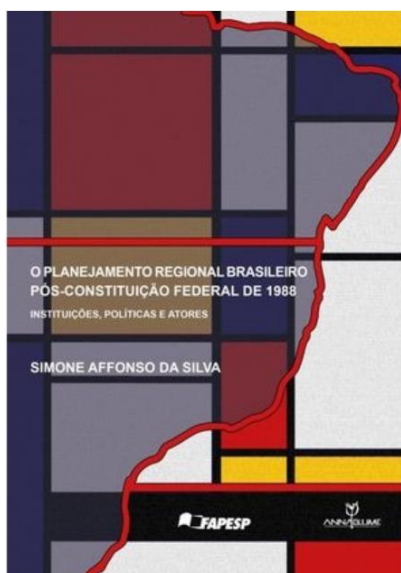


RESENHA

O PLANEJAMENTO REGIONAL BRASILEIRO PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: INSTITUIÇÕES, POLÍTICAS E ATORESIsabela Maria Beil¹

SILVA, Simone Affonso da. **O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988: instituições, políticas e atores**. São Paulo: Annablume, 2017. 436 p. (Coleção Geografia e Adjacências).



O livro “O Planejamento Regional Brasileiro Pós-Constituição Federal de 1988 – instituições, políticas e atores”, escrito pela geógrafa Simone Affonso da Silva, foi publicado no ano de 2017, fruto das pesquisas da autora durante seus anos de mestrado no Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo. A autora, que agora segue em pesquisa de doutorado na mesma instituição e departamento, conseguiu alcançar o objetivo ao qual todos os pesquisadores de pós-graduação almejam, em princípio: contribuir substancialmente para o debate em torno de sua temática, provocando novas reflexões e propondo novos

olhares em torno de um objeto.

O planejamento regional é uma temática trabalhada por notórios intelectuais brasileiros e estrangeiros, uma vez que envolve um amplo campo multidisciplinar (Geografia, História, Ciências Sociais, Economia, entre outros). Na ciência geográfica, as questões relativas ao debate regional remontam ao que convencionamos chamar de período Clássico, onde Vidal de La Blache, em seu *Princípios da Geografia Humana* (1922), propôs que a região seria a unidade de análise própria ao estudo do geógrafo. Embora o debate geográfico tenha se expandido enormemente, dividido em momentos de maior proximidade às discussões regionais e momentos de considerável distanciamento, a regionalização segue sendo um

¹ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo (PPGH/USP), Bacharel e Licenciada em Geografia pela mesma instituição. E-mail: isabella.beil@usp.br

campo caro à Geografia, alcançando atualmente um patamar de estudo crítico bastante rico no qual Silva (2017) pode ser incluída.

O planejamento regional, compreendido como um campo de trabalho técnico e um instrumento do Estado, possui implicações práticas que envolvem dimensões variadas da vida, abarcando questões políticas, econômicas e sociais. Nesse sentido, constitui uma temática de relevância elevada que contribui para o entendimento da realidade e ultrapassa o caráter técnico, compondo também uma arena de conhecimento. Esta, busca compreender as heranças presentes no território, sua história e suas implicações, assim como as questões sociais que influenciam nas formas de enxergar e organizar os espaços e os territórios. Conforme assinala Silva (2017), essas dinâmicas são permeadas por um forte viés político que reúne conflitos e contradições, sendo necessário apreender os atores sociais, estruturas institucionais e conjunturas envolvidas para aprofundar as análises.

A obra compõe aspectos notáveis, partindo do próprio método adotado que se distingue de outros até então utilizados para discutir a temática regional. A autora se apropria do método da “*Policy Analysis*”, original da Ciência Política, que incorpora a investigação da *polity* (instituições), *politics* (atores políticos) e *policy* (decisões políticas). Um dos motivos que justificam tal abordagem, de acordo com Silva (2017), é a relativa ausência de discussão do aspecto político no planejamento regional nas análises efetuadas até então, correlacionando às instituições os atores sociais e políticas de forma integrada. Assim, as análises acerca do planejamento regional teriam um grave déficit derivado de uma visão fragmentada que impediria o avanço dos debates.

Nessa perspectiva, o objetivo principal do livro é analisar criticamente o planejamento regional, observando as dinâmicas atreladas às instituições, atores e políticas e as relações, muitas vezes, conflituosas e contraditórias, entre esses elementos. A autora deslinda minuciosamente a história do planejamento regional baseando seu enfoque no período pós-Constituição Federal (CF) de 1988. É possível afirmar, conforme Silva (2017), que a CF-88 foi um divisor de águas importante no que se refere ao tratamento da política regional, uma vez que trouxe mudanças na Administração Pública e consagrou novos paradigmas teórico-metodológicos.

O caminho metodológico no qual a obra se apoiou consistiu em partir dos paradigmas que foram absorvidos para formulação de políticas públicas, no decorrer do tempo. As políticas públicas, influenciadas pelos paradigmas, são transformadas e trabalhadas de acordo com estágios (desde a agenda, passando por processos de elaboração, formulação,

implementação, acompanhamento e avaliação). Silva (2017) defende que as políticas públicas são instrumentos da dinâmica de produção do espaço (p.298), que incidem no território e implicam em transformações espaciais/territoriais.

Estruturalmente, o livro é iniciado com a apresentação e a introdução e, posteriormente, dividido em três partes e seis capítulos. A primeira parte, denominada “Da gênese à crise do planejamento regional o Brasil”, abarca dois capítulos, partindo da exposição dos antecedentes do planejamento regional no país e destacando os momentos principais. A autora aponta que as primeiras ações do governo brasileiro que remetem à existência de um planejamento regional datam do início do século XX, onde foram formuladas as primeiras considerações acerca das desigualdades regionais presentes no território brasileiro. Esse período é demarcado pela autora até o Golpe Militar de 1964, quando se iniciou um esvaziamento das políticas de cunho regional, marcando seu declínio.

Silva (2017) aponta que o planejamento surgiria como uma ferramenta de Estado, supostamente eficaz para diminuir tais desigualdades através das políticas públicas. Assim, embora afirme que o discurso da diminuição das desigualdades tenha sido a premissa elementar do planejamento tanto em sua gênese e quanto em seus desdobramentos ao longo da história, o exame elaborado pela autora demonstrará que tal objetivo foi, e é, pontuado por dificuldades de caráter variado. Dentre tais dificuldades, há o próprio conflito inerente à formulação de políticas públicas derivado dos interesses divergentes dos atores sociais, das mudanças na conjuntura política e dos paradigmas.

O capítulo 2 ocupa-se das políticas regionais entre 1964 e 2003, distinguindo como momentos principais para a análise o Golpe Militar, a CF-88 e a emergência das conversas sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Affonso assinala que entre 1964 e 1988, houve um olhar para o regional baseado em adequá-lo ao planejamento econômico nacional, com vistas à expansão do mercado interno e à incorporação de novas áreas através do desenvolvimento de polos de crescimento. Assim, esse período histórico, embora reforçasse o discurso sobre a diminuição das disparidades regionais, careceu de uma visão crítica por parte das instituições e atores, que interpretavam o regional através do viés nacional, o que colaborou para acentuar certas desigualdades e esvaziar a questão regional.

A parte II da obra, intitulada “Revitalização e novos paradigmas do planejamento regional brasileiro”, inicia-se no terceiro capítulo dedicando-se a perscrutar a inserção da PNDR e analisando este momento de ascensão da temática regional na agenda do governo. Instituída em 2007 por decreto, a PNDR constitui para Simone Silva um marco no tratamento

da problemática regional, primeiramente, pela variedade dos recortes propostos que admitem regiões não contíguas, permitindo um novo olhar sobre o processo de regionalização. Além disso, a autora ressalta que houve um avanço considerável em ampliar, teórica e metodologicamente, a questão das diferenciações espaciais, antes apoiadas em uma abordagem dos aspectos físicos e naturais, passando a abarcar as relações político-econômicas mais recentes. Embora assinale os avanços da PNDR como uma mudança importante, Silva (2017) considera também suas limitações, que acabaram por dificultar, principalmente, o processo de implementação e execução, já que não esteve em foco nas políticas públicas.

O capítulo quatro volta-se à discussão dos principais paradigmas elencados pela autora que trouxeram implicações para os rumos do planejamento regional, tais como o paradigma da urbanização, da infraestrutura, do desenvolvimento local, da globalização e do turismo. Sobre este último, destaco que, apesar de não ser o seu foco e objetivo, a obra tangencia discussões atuais e importantes, de enorme pertinência à Geografia, como o turismo no espaço e no território. Se muitas vezes a análise regional mantém seu olhar para o enorme peso da industrialização, Silva (2017) não deixa escapar paradigmas mais recentes, que ganharam espaço nas políticas públicas e que são, muitas vezes, colocados como fator para o desenvolvimento regional, assim como o turismo.

Silva (2017) deixa bastante evidente neste capítulo que, apesar de sua análise possuir enfoque no planejamento regional, as demais escalas possuem maneiras diversas de gerar influências e, na realidade do mundo, encontram-se imbricadas. Portanto, não devem ser desconsideradas nos estudos geográficos. A análise proposta pela autora permite a reflexão sobre as implicações de determinadas heranças territoriais, às quais todas as políticas públicas e atividades desenvolvidas posteriormente encontrarão em seu território. Assim, em meu ponto de vista, a obra é uma leitura oportuna para as mais variadas linhas de pesquisa em Geografia e para estudiosos e pesquisadores de outras áreas. Além disso, ao tratar o Brasil através de um caminho histórico, em suas múltiplas características, investigando as mudanças e transformações de caráter espacial, territorial, político, econômico e social, contribui para todos aqueles que se dedicam a apreender o Brasil em sua escala nacional, o que constitui um grande desafio à nível de pesquisa acadêmica.

A terceira e última parte intitulada “Uma tentativa de síntese: a *Policy Analysis* e a dimensão territorial do planejamento regional brasileiro” inclui mais dois capítulos, no qual o último é dedicado às considerações finais. Em seu quinto capítulo, Silva (2017) propõe uma sistematização das discussões anteriores no que se refere às dimensões da *Policy Analysis*,

ressaltando que *polity*, *policy* e *politics* são partes de um conjunto e que interferem e influenciam-se umas às outras. Assim, a autora discute cada uma dessas três dimensões separadamente apontando especificidades no planejamento regional brasileiro, delineando suas apreciações críticas. Há uma retomada de tópicos expostos nos capítulos anteriores, como as divisões administrativas e institucionais e suas transformações ao longo do tempo, as principais políticas regionais elaboradas e as fases de declínio e reinserção da temática regional na agenda pública e o poder político e seus atores como importantes motores das mudanças territoriais e da formação socioespacial brasileira.

Em seu capítulo de conclusão, Silva (2017) une as dimensões da *Policy Analysis* em uma síntese de todo o período por ela examinado, buscando compor um diagnóstico final integrado. A autora ainda dedica um tópico para apontar as limitações do planejamento regional brasileiro, que perpassam, de acordo com seu posicionamento, pelas deficiências no âmbito político e institucional, pela ausência de um Projeto Nacional de longo prazo e pela inaptidão em articular as demais escalas e políticas administrativas. Silva (2017) ressalta também a dinâmica conflituosa da *politics*, que leva a *policy* brasileira a tornar-se um campo bastante descontínuo, impedindo que o planejamento regional alcance novos estágios.

Por fim, a obra de Simone Affonso cumpre seus objetivos realizando uma leitura ampla sobre o planejamento regional brasileiro, evidenciando seus múltiplos aspectos e dimensões tal como nenhuma outra havia realizado até então e superando certas deficiências oriundas da visão fragmentada sobre a temática. Destaco que sua análise se torna ainda mais rica com a quantidade de informações sistematizadas pela autora em quadros e mapas que dialogam e complementam sua redação. Além disso, a obra é permeada por muitas entrevistas efetuadas por Silva (2017) ao longo de sua pesquisa, trazendo importantes figuras envolvidas com a temática regional brasileira como Tânia Bacelar, Wilson Cano, Carlos Brandão, entre outros, e suas respectivas considerações que ainda não haviam sido disponibilizadas e divulgadas em publicações anteriores sobre o assunto.

O planejamento regional brasileiro, tal como esmiuçado por Simone Silva, expõe que, embora o discurso de diminuição das desigualdades fosse o mote principal dos atores e políticas ao longo do tempo, aliado às noções de crescimento e desenvolvimento, o resultado territorial consiste em um aprofundamento dessas desigualdades. Sua obra fornece os aportes para entender os motivos dessa realidade e aprofundar as reflexões sobre a temática, demarcando uma importante contribuição para os estudos acerca desta temática no âmbito das Ciências Humanas.